

LOS INMIGRANTES COMO SUJETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI¹.

Asier Blas Mendoza

Profesor de la UPV-EHU

Palabras clave

Gobernabilidad, políticas públicas, inmigración, participación ciudadana, derechos políticos.

Resumen

La presente comunicación parte de la referencia al carácter estructural del fenómeno de la inmigración en el mundo. Contextualizando la realidad española, ofrece varios datos haciendo hincapié en los de la Comunidad Autónoma de Euskadi, donde reconoce que las instituciones han tomado conciencia de la compleja realidad de la gobernabilidad. Es por ello, que la palabra integración ha ingresado en el vocabulario social e institucional. A pesar de ello, desde el punto de vista democrático, a medida que aumentan los inmigrantes aumenta el déficit representativo, que se suma a la complejidad que genera en la gobernabilidad una mayor diversidad social y cultural.

Ante esta realidad, se plantea la importancia que tiene el paradigma de la participación ciudadana para mejorar la gobernabilidad en todos los niveles, y especialmente, en el referido a la gestión del fenómeno de la inmigración. La democracia participativa se explica como oportunidad. Se subraya la necesidad de dar el salto desde los programas a las estrategias. Estrategias que en su diseño y elaboración podrían ser más exitosas con la implicación de la ciudadanía en general, y de las personas inmigrantes en particular. Se apuesta por lo tanto, por la implicación de los inmigrantes como sujetos en la elaboración del diagnóstico y del diseño de las políticas públicas. Para ello, se plantea la necesidad de crear espacios de participación específicos para los inmigrantes que favorezcan el empoderamiento de estos. En paralelo, impulsar la implicación de estos en los espacios comunes de participación ciudadana, e incluso, erigirse ellos como impulsores de creación de estos, son propuestas que se proponen abordar.

Finalmente, se hace una descripción del desarrollo de los espacios de participación ciudadana de temática inmigrante en Euskadi y sus municipios.

¹ La presente comunicación es parte de una investigación más amplia que actualmente está realizando el grupo de investigación Parte Hartuz, dentro del proyecto de investigación financiado por la *Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea*.

Relacionando el análisis teórico anterior con la práctica que se ha generado hasta el momento.

I.- Introducción

El escenario global se encuentra en constante cambio desde hace varias décadas, pero de estos es el de las migraciones el que está adquiriendo un mayor protagonismo, pues si es verdad que siempre ha estado presente en la historia de la humanidad, su expansión y volumen se ha ampliado notablemente en la última década por un conjunto de motivos de los cuales destacan tres.

El primero y más importante motor de las migraciones es la cada vez mayor diferencia económica entre regiones desarrolladas y empobrecidas que ha generado el capitalismo neoliberal. Asociado a esta realidad, aparecen otros dos motivos que facilitan el proceso. Por una parte, el desarrollo de las comunicaciones y medios de transportes ha facilitado la movilidad de los trabajadores. Y por otra parte, en las sociedades desarrolladas económicamente el envejecimiento de la población ha creado una necesidad de mano de obra que es satisfecha con personas de los países empobrecidos, ya que en estos las tasas de crecimiento demográfico son muy altas y por lo tanto hay mucha gente joven dispuesta a salir del país en busca de una vida mejor.

TABLA 1

Datos de población (1-12-2006) e inmigrantes con Tarjeta de residente (31-12-2006)

	Población total	Número de Inmigrantes con tarjeta de residente	% sobre población	Número de Inmigrantes Comunitarios	% de inmigrantes comunitarios	Total de Inmigrantes no comunitarios	% sobre población
Álava	301.326	14.939	4,95 %	2.208	0,73 %	12.731	4,22 %
Bizkaia	1.138.743	32.187	2,82 %	5.856	0,51 %	26.331	2,31 %
Gipuzkoa	691.079	17.107	2,47 %	3.188	0,46 %	13.919	2,01 %
Euskadi	2.137.148	64.228	3,00 %	11.252	0,52 %	52.976	2,48 %
España	44.395.286	3.021.808	6,80 %	661.004	1,48 %	2.360.804	5,32 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de población del 1-1-2006 basados en los padrones municipales (www.ine.es); y en cuanto a los de la población inmigrante con tarjeta de residencia, son datos a 31-12-2006 (<http://www.mtas.es/migraciones/default.htm>). Bulgaria y Rumania aún no eran países de la UE y por lo tanto sus nacionales no están incluidos en el grupo de

inmigrantes comunitarios; además, habría que señalar que actualmente son los únicos que tienen restricciones en el mercado laboral español; por ello, su tratamiento es más similar al del resto de inmigrantes, ya que pueden estar en el país sin regularizar.

Uno de los destinos que se ha popularizado entre la gente que busca una vida mejor que es España. En el Estado el aumento de la inmigración ha sido espectacular. Aunque no se ha vivido con la misma intensidad en todo el territorio nacional. Hay comunidades autónomas como las del Mediterráneo o Madrid que han experimentado un crecimiento muy alto y por ello actualmente tienen unos porcentajes de población de origen extranjero sensiblemente muy superiores al resto de España. El País Vasco, como una de las zonas de menor captación de inmigrantes, ha vivido una situación relativamente menos agitada que las zonas mencionadas, aunque finalmente, el aumento incesante de inmigrantes también ha llegado al País Vasco (ver Tabla 1 y 2).

Los datos de las personas inmigrantes con Tarjeta de residencia arrojan un 3% de población extranjera en Euskadi. No son especialmente altos, aunque como siempre se ha de ser cautos con estos datos, porque por una parte en estos no se incluye a las personas que no tienen su situación regularizada, y además, en el caso de los ciudadanos en régimen comunitario no están obligados a tener tarjeta de residente aunque lo sean (es suficiente documentación el pasaporte). Así pues, quizás la Tabla 2 hecha con referencia al empadronamiento se acerque más a la realidad que la primera (a sabiendas de que no es una foto exacta). Está sitúa el porcentaje entorno al 4,5%, así pues, podríamos probablemente decir que las personas extranjeras en Euskadi vienen a ser alrededor del 5% de la población. Aún un porcentaje bajo si lo comparamos con la media estatal y con la de otros países de la Unión Europea.

En cuanto a la serie temporal, observamos en la Tabla 2 que es a partir del 2001 cuando se acelera la llegada de inmigrantes a Euskadi, con un crecimiento anual de la población extranjera entorno al 0,5% sobre la total vasca. En este sentido, se observa una mayor aceleración a partir del 2006 con un crecimiento del 0,6 que parece que se podría sostener durante el 2007 por los datos que se disponen del aumento de las tarjetas de residencia en el primer trimestre del año.

TABLA 2

Evolución general CAPV y provincias por sexo. Años 1998 a 2007

Total	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
						10.44	12.05	15.02	16.32	19.30
Alava	2.460	2.802	3.818	5.462	8.031	5	8	6	4	9
Gipuzko					11.71	14.87	18.23	21.53	24.51	28.88
a	5.300	6.359	7.903	8.856	6	8	2	7	6	3
Bizkaia				13.12	18.66	23.90	28.87	36.20	42.70	49.91
	7.438	7.633	9.419	0	1	8	6	4	7	6
Euskadi	15.19	16.79	21.14	27.43	38.40	49.23	59.16	72.76	83.54	98.10
i	8	4	0	8	8	1	6	7	7	8
%	0,7	0,8	1,0	1,3	1,8	2,3	2,8	3,4	3,9	4,5

Fuente de datos: INE. Elaboración: Ikuspegi (Observatorio Vasco de Inmigración) y Asier Blas

Por ámbito geográfico, existen una diferencia sustancial entre Álava y las otras dos provincias. Pues está primera tiene un porcentaje de inmigrantes sensiblemente más alto. Probablemente por una estructura donde el protagonismo de la construcción y la económica rural propicia un más fácil y rápida inclusión de las personas inmigrantes en el mercado laboral. En cambio, Gipuzkoa es la provincia más industrial y la que a la vez tiene un menor porcentaje de inmigración. Otra distribución geográfica interesante, es la referente a la distinción entre capitales y resto del territorio². Según el padrón del 2006, el 71,5% de las personas extranjeras residentes en Euskadi vivían en las comarcas de las capitales de provincia, y el 49,6% vivía en las capitales propiamente. El 22,92% en Bilbao (un 5,54% de la población de la ciudad), el 9,7% en Donostia (4,53% sobre la población de la ciudad) y finalmente, en Vitoria vivían el 16,64% (6,26% de la ciudad). Por lo tanto, los datos confirman que en Euskadi la inmigración extranjera es un fenómeno esencialmente urbano.

Resumiendo la realidad social de la inmigración en Euskadi, diremos que los datos son menores que los de la media española, aunque se aprecia un crecimiento significativo a alza en los últimos dos años. Pero a pesar de que la sociedad vasca tiene unos porcentajes de población inmigrante bastante bajos, ya se han generado percepciones equivocadas entre la gente. Quizás por el crecimiento acelerado del fenómeno, la nueva visibilidad social de la inmigración y su tratamiento bastante poco riguroso en los medios de comunicación (BAÑON, A.M., 2004), la encuesta del Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco de mediados de octubre de

² Datos del INE que recogía el Observatorio Vasco de Inmigración en su publicación *Panóramica de la inmigración*, núm. 16, junio de 2007.

2006 (Tabla 3), muestra que a excepción del 20% de población que considera que menos del 10% de la población que reside en la Euskadi es extranjera y el 31% que admite no saber el dato o simplemente no contesta, el resto de los encuestados, el 49% tiene una percepción muy equivocada sobre el número de inmigrantes, creyendo que hay muchos más de los que hay. Es verdad que la pregunta puede tener un margen de error mayor del habitual porque probablemente haya gente nacionalista que como nacidos en el extranjero hayan considerado también a los que son de origen de otras comunidades autónomas. A pesar de ello, parece que los datos siguen transmitiendo una imagen bastante desdibujada de la realidad entre gran parte de la población.

TABLA 3

De cada 100 personas que viven en Euskadi, ¿cuántas cree Ud. que han nacido en el extranjero?

	Totales
Menos del 10%	20
Entre el 10 y el 19%	18
Entre el 20 y el 29%	11
Entre el 30 y el 39%	7
Entre el 40 y el 49%	4
50% o más	9
NS/NC	31

Fuente: Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco (dic. de 2006): *Iritziak 12*.

TABLA 4

¿Le parece a Ud. que las personas procedentes de otros países que viven en Euskadi?

	Totales
Son demasiadas	36
Son bastantes pero no demasiadas	42
Son pocas	8
NS / NC	15

Fuente: Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco (dic. de 2006): *Iritziak 12*.

TABLA 5

¿Cree Ud., que en términos generales, para el País Vasco la inmigración tiene más ventajas o más inconvenientes?

	Totales
Tiene más ventajas	40
Tiene tantas ventajas como inconvenientes (opción no leída a las personas encuestadas)	17
Tiene más inconvenientes	26
NS/NC	16

Fuente: Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco (dic. de 2006): *Iritziak 12*.

En cuanto a las percepciones (Tabla 4), el 36 % de la ciudadanía de la CAPV percibía que las personas procedentes de otros países que vivían en el País Vasco eran demasiadas³, los que consideraban que eran bastantes pero no demasiadas eran el 42%, y finalmente, un 8% pensaba que eran pocas. En la misma línea, a la hora de valorar los inconvenientes y ventajas, llama la atención que un 26% de la población vea más inconvenientes en la inmigración, y que otro 17% que vea tantos inconvenientes como ventajas. A ello habría que añadir que estas posiciones son políticamente bastante incorrectas y que lo más probable es que haya posiciones similares que permanezcan ocultas.

Como consecuencia, podemos decir que si bien la eclosión de la inmigración ha llegado de una manera más pausada y tardía a Euskadi, está finalmente ha terminado

³ Es en esta pregunta donde el comportamiento de la ciudadanía vasca se separa más de la del resto de España, donde este dato es mucho más alto: 59% en el barómetro del CIS de noviembre de 2005; en parte es comprensible por el menor número de inmigrantes como media. Por lo general no hay una diferencia sustancial entre los resultados para todo el Estado y Euskadi.

por plantear percepciones similares con las del resto del Estado. Entre estas percepciones, cabría subrayar que al menos un 43% de la población tiene una percepción de la inmigración como problema (como creador de inconvenientes).

II.- Integración social y la participación

El aumento mundial de las migraciones ha venido acompañado de una extensión del tratamiento del fenómeno como “problemática”. Detrás de esta denominación habitualmente se esconde la referencia a la **integración social** de las personas inmigrantes. Ya que una de las transformaciones principales que producen los movimientos migratorios está estrechamente relacionada con las vías mediante las que las nuevas minorías se incorporan a las sociedades de acogida y al tipo de relaciones que quieren mantener con esta y en esta.

Ahora bien, existen divergencias con respecto a la interpretación del concepto integración social, alrededor del cual se suscitan diferentes debates. Las visiones normativas e institucionales del concepto se podrían agrupar en cuatro.

La primera y quizás la que tenga más recorrido histórico es la **asimilacionista**, extensamente desarrollada en Francia (entre otros), busca una homogenización cultural en base a la no existencia de distinción alguna en la regulación de los derechos y deberes de la ciudadanía. La apuesta por la uniformización cultural, lingüística y de estilos de vida es tanto para la esfera pública como para la privada. Actualmente, este modelo se encuentra en crisis y no goza de excesiva popularidad, más aún tras los incidentes acaecidos en los últimos años con los jóvenes franceses de la periferia, jóvenes franceses de segunda o tercera generación en el país que se les suponía ya *asimilados*.

Un segundo modelo ampliamente ensayado (especialmente en países anglosajones) es el del **hegemonismo cultural**, en el cual se plantea la convivencia entre la homogenización en la esfera pública basada en el respeto a las leyes, y la tolerada realidad multicultural de la esfera privada.

En cambio, el tercer modelo que podríamos denominar de **liberalismo multicultural** (Kymlicka, 1996), sustentado en argumentos ético-morales y/o

pragmáticos plantea dar un paso más adelante para defender una pluralidad cultural que refleje en la esfera pública la multiculturalidad existente en la sociedad. Para ello apuesta por el reconocimiento del derecho a la diferencia cultural a través de la regulación de derechos específicos que aseguren la participación e inclusión de los diferentes grupos en una misma esfera pública. Finalmente, se trata de diseñar políticas públicas que visualicen igualdad entre las personas de diferentes culturas, sin priorizar ninguna. Desde esta perspectiva se reconocen las ventajas que tiene para el desarrollo individual y social de la persona la existencia de un contexto cultural y lingüístico cercano. Ahora bien, esta perspectiva no aborda la comunicación entre los diferentes grupos, pudiendo este modelo favorecer la creación de guetos que recorten la autonomía personal de los miembros de los grupos culturales y favorezcan la segregación que conlleva el surgimiento de grupos favorecidos.

En el cuarto modelo, el **liberalismo intercultural**, el reconocimiento en la esfera pública de los diferentes grupos culturales no sólo se quiere conseguir a través de la regulación sino también mediante la comunicación entre estos. El fin último es el entendimiento mutuo en un contexto donde las culturas interaccionan, cambian, evolucionan y dialogan favoreciendo la autonomía personal de las personas. Pero esto siendo positivo y consustancial al desarrollo de cualquier cultura, puede producir algún problema si esa interacción no se da desde parámetros de igualdad. Por ello es importante el reconocimiento de las relaciones desiguales, de las asimetrías de poder y acceso a los recursos para intentar paliar la situación y favorecer una comunicación más igualitaria.

Pero más allá de las dificultades, el desarrollo de estas dos últimas perspectivas aún es escaso y esta por ver en un futuro que depararán. Desde nuestra visión aciertan a la hora de intentar explicar que es lo que entendemos por integración social. Pues compartimos la idea de que la integración ha de basarse en algo más que *tolerar* a los inmigrantes su cultura. Pocas veces se subraya que el proceso mutuo de acomodación en que ha de consistir la integración tiene una dimensión no sólo cultural o socioeconómica, sino también política. Y esta necesita de la participación de los inmigrantes en la sociedad de acogida, <<*participación en el desarrollo de derechos y deberes sociales, políticos, económicos, jurídicos, culturales, religiosos*>> (Checa, F., Checa, J.C., Arjona, A., 2004:10).

Esa participación es más posible cuando las personas tienen autoestima y son reconocidas socialmente por lo que son, se sienten y quieren ser. En este sentido, sería un paso adelante la extensión del derecho al sufragio a toda la ciudadanía. Aunque está medida por sí sola se nos antoja que sería insuficiente. Quizás podría ser mejorada desde una perspectiva multicultural si se favoreciese la representación de los grupos en algunas instituciones, pero finalmente ello no tiene porque impulsar el dialogo intercultural más allá de entre las elites. En cambio, una medida interesante puede ser el promover la intervención de los inmigrantes como actores específicos en procesos de decisión colectiva. El desarrollo de un sistema democrático más participativo y la inclusión en este de las personas inmigrantes respetando su especificidad, puede ayudar a entablar un dialogo intercultural más sincero y constructivo, qué desde la participación ciudadana como espacio de encuentro intercultural, de aprendizaje mutuo y construcción colectiva puede actuar como impulsora de la integración social.

III.- Déficit democrático representativo: esclavos y metecos

La historia de la humanidad es la historia de las migraciones. No hace falta que nos remontemos a las migraciones indoeuropeas para demostrar la consistencia de tal afirmación. Ya en la Atenas clásica, los metecos eran extranjeros a los que la Polis les permitía vivir en su territorio siempre que cumpliesen con las obligaciones financieras de los ciudadanos. En cambio, tenían limitados los derechos de participación en la cosa pública. Restricción que evidentemente también compartían los esclavos. Los esclavos también eran extranjeros, por lo general, ya que solían ser los contrincantes vencidos en las batallas, a los que se les perdonaba la vida para convertirse en esclavos de su vencedor.

Así pues, en la Atenas clásica, desde el punto de vista de los derechos se distinguían tres tipos de hombres: los ciudadanos, los metecos y los esclavos. Sólo los primeros ostentaban todos los derechos, y especialmente, los correspondientes a la toma de decisiones en los asuntos de Estado. De todas maneras, el uso de este último derecho, solamente lo hacían los habitantes de la ciudad que tenían la oportunidad de dejar toda la actividad económica a los metecos y esclavos. En cambio, los campesinos que tenían título de ciudadano no tenían la misma disponibilidad para dejar el trabajo del campo y sus familias para participar en las asambleas que se

celebraban lejos de sus hogares. Por ello se estima que sólo alrededor del 15% de los ciudadanos participaban en la democracia ateniense.

En cuanto a las mujeres, desprovistas del derecho a la ciudadanía, su función principal era el matrimonio de conveniencia que solía consumarse en edades muy tempranas para ellas. En una sociedad patriarcal como la ateniense, el sometimiento de la esposa al marido era una de sus principales características.

Desde entonces ha llovido mucho, pero la historia parece que no ha cambiado tanto. Hoy en día el reto al que tienen que hacer frente las sociedades modernas es la cada vez mayor movilidad de la gente favorecida por el desarrollo de los transportes a escala mundial. La consecuencia son sociedades complejas y multiculturales que necesariamente han de responder a nuevos modelos de convivencia y gestión de esta diversidad.

Como ya hemos apuntado, no parece que la simple proclamación de que un estado sea democrático sea suficiente. Pues desde el punto de vista formal, cuanto mayor peso relativo tienen los inmigrantes en una sociedad menor suele ser la calidad democrática formal de esa sociedad si se les niega el derecho al voto, o se les admite de una manera parcial en las elecciones locales, así lo explican Aja y Diez:

<<Es difícil justificar la marginación de varios millones de trabajadores extranjeros que llevan muchos años viviendo en el país, respetando sus leyes y pagando sus impuestos. En algunos Estados europeos se han reconocido en las últimas décadas los derechos de reunión y asociación, pero son muy pocos los que admiten el derecho de voto, y cuando lo hacen se limita casi siempre a las elecciones locales>> (Aja y Diez, 2005: 7).

En el caso español, está situación es la que se da, algunos inmigrantes regularizados tienen derecho a voto en las elecciones locales según los convenios vigentes con sus países de origen, y en cuanto a los comunitarios, tienen derecho a voto en las locales y las elecciones europeas. Esta realidad sin duda es una de las dificultades para la integración social en las sociedades de acogida, pues como ya decía el Informe de Desarrollo Humano de 2004 publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) una de las formas de exclusión más

relevantes es la exclusión de la participación. Exclusión que cada vez afecta a un mayor número de personas debido al constante aumento de la inmigración en el Estado.

Por lo tanto, desde el punto de vista formal, el sistema muestra una cada vez menor densidad democrática debido a la exclusión del derecho a voto a un grupo social en constante crecimiento. Son los nuevos metecos del siglo XXI, personas que no tienen todos los derechos civiles, especialmente sufriendo importantes restricciones de derechos políticos cuando no ausencia de ellos. Pero al igual que en la Atenas clásica, aquí también tenemos aquellas personas que están despojadas de un sinfín de derechos y que trabajan en condiciones denigrantes. Se les denomina personas "ilegales" por no tener su estancia regulada en el país. Estos últimos, salvando las distancias son los esclavos de nuestras democracias del siglo XXI.

IV.- El déficit democrático-participativo

Actualmente las sociedades occidentales están dominadas por sistemas políticos democráticos que aseguran derechos políticos (reunión, asociación, manifestación...) y sobre todo, el derecho de voto. Pero a pesar de ello, existe una percepción generalizada de que las instituciones y la clase política que la gestiona son extremadamente permeables a las influencias de diferentes elites y grupos de presión (especialmente económicos) y, en consecuencia, se muestran lejanas e inaccesibles para el/la ciudadano/a corriente, resultando ello en uno de los motivos de la cada vez mayor desconexión entre representantes políticos y ciudadanía⁴.

Se podrá o no estar de acuerdo con esta última afirmación, pero en todo caso, es innegable la existencia de cierto desasosiego democrático entre la población; aquel que critica la lejanía de la ciudadanía de los procesos decisorios⁵. En concordancia con esta línea de pensamiento, se ha extendido la idea de que los procesos electorales son

⁴ Así lo explican diferentes encuestas, en el caso de Euskadi, por ejemplo, el Sociómetro Vasco nº 31 (mayo de 2006) señala que el único político que aprueba es el Lehendakari con 5.3 puntos, y se recoge que ninguno de los partidos logra alcanzar una simpatía del 5 en una escala del uno al diez. Los resultados para el resto de España son similares. Y si a esto le unimos los casos de corrupción, parecería lógico el afirmar que la imagen de la clase política está deteriorada.

⁵ Si adoptamos una perspectiva cuantitativa, podemos decir que las instituciones toman cada vez más decisiones que nada tienen que ver con lo que la gente quiere (el ejemplo más significativo puede ser la participación española en la Guerra de Irak), o bien toman más decisiones que la gente simplemente desconoce, o bien ambas cosas a la vez. Desde un enfoque cualitativo, la gente está cada vez más desinformada; o simplemente tiene cada vez menos acceso a diferentes versiones sobre la explicación de la adopción de decisiones concreta por parte de las instituciones.

insuficientes para plasmar las actitudes y preferencias de la ciudadanía. Pero contradictoriamente, asistimos a un cada vez mayor número de personas inmigrantes que pagan sus impuestos y no tienen el poder de elegir a los que decidirán como gastar el dinero que se ingresa de los impuestos que ellos han pagado.

En este doble contexto desde diferentes agentes sociales, políticos y universitarios se está planteando que la participación ciudadana puede ser una estrategia regeneradora para la crisis democrática, y una manera de involucrar, dar voz a aquellas personas que el sistema no les da derecho a participar en la elección de los representantes políticos. La lógica es bien sencilla, existirá más democracia cuantas más personas participen en la deliberación y posterior toma de decisiones de las distintas políticas públicas que les afectan.

Más allá de diferentes matizaciones, lo que sí es cada vez más popular es aquella visión que apuesta por impulsar la participación más allá del enfoque de la democracia representativa. Aquella que aboga por una mejora y profundización cualitativa de la democracia sobre la base de una participación ciudadana más o menos permanente en los procesos de decisión política. Así, por un lado las instituciones políticas representativas adquieren información de las auténticas demandas de ciudadanos y ciudadanas y legitiman mucho mejor sus decisiones institucionales, y por el otro, esas ciudadanas y ciudadanos ven, en la práctica, que la democracia tiene sentido, constatan que lo que piensan, dicen o proponen tiene expresión en los procesos y espacios decisorios. Desde esta primera perspectiva, los procesos de participación política ciudadana tienen una función más instrumental en cuanto que dan más legitimidad a las democracias representativas existentes al tiempo que suponen profundizar de una manera dinámica y permanente en funcionamientos del sistema político más inclusivos y democráticos.

Pero también se utilizan otra serie de motivos para justificar la apuesta por la participación ciudadana, entre otros, como ya hemos mencionado se dice que interesa poner en marcha y/o apoyar procesos de participación ciudadana porque redundan en una mayor legitimidad política y una ciudadanía más responsable, pero también se habla de un sistema más eficaz que conoce mejor las demandas de las personas, de una democracia más plena, de una mayor igualdad e incluso de una mejor defensa de los intereses generales (Blas y Ibarra, 2006). Entre estos motivos, se apuntan de

manera transversal otros dos al menos. Por una parte, se reafirma que sería la forma de vehiculizar las relaciones multiculturales de una manera menos conflictiva y más comprensiva, ya que la participación ciudadana conjunta conllevaría un mayor y mejor conocimiento del "otro". Y por otro lado, se subraya que es de esta manera como se puede producir una identificación mayor de las personas inmigrantes con la sociedad, cotidianidad y sistema político en el que viven; pues la participación conlleva consigo sentirse parte de comunidad, sentir como propio aquello en lo que se participó, aquella decisión que se adoptó etc.

Dentro del sistema democrático, defender y querer poner en marcha una democracia que mire a la ciudadanía, una democracia que comparta con la ciudadanía y una democracia que decida con la ciudadanía es una cuestión de voluntad política. Si los gobernantes lo quieren intentar no hay ningún impedimento legal, incluso estarán avalados por la Constitución española (el subrayado es nuestro):

<<**Artículo 23.1:** Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal>>.

V. La participación como igualdad de oportunidades

Siempre hay participación. Participa la clase empresarial cuando hace llegar sus opiniones y posiciones a las y los responsables políticos/as, y participa igualmente la ciudadanía, organizada o a título individual, cuando se moviliza y exige soluciones a los problemas. El problema estriba en la diferente capacidad de influencia de unos y otros. En este sentido, cuando el sistema político prima la participación de los grupos de presión, no hace sino ahondar en el desequilibrio de acceso a la negociación con el poder, empodera aún más a los grupos de presión y desempodera a la ciudadanía.

Por ello es necesario tomar conciencia sobre la necesidad de que todos los discursos presentes en un tema tengan libertad de acceso al debate y al menos capacidad de hacer conocer sus propuestas para que sean valoradas. Este no es más que uno de los principios básicos del liberalismo, la igualdad de oportunidades, en este caso aplicada a la idea de igualdad de oportunidades de acceder a poner en conocimiento de las Instituciones todos los discursos e intercambiar opiniones (como

mínimo). Y como bien sabemos, en la vida real la igualdad de oportunidades en nuestras sociedades no existe. Existen personas adineradas y pobres, con capacidad de influencias varias y sin capacidad de presionar, explotadores y explotados, ciudadanos con todos los derechos políticos e inmigrantes, integrados y marginados, y la administración constantemente favorece a unos colectivos con sus acciones sobre otros. Es aquí donde pensamos que se encuentra la clave. La administración ha de ayudar a aproximarnos a lo único que podemos hacer, aproximarnos a la igualdad de oportunidades para influenciar en las políticas públicas que se llevan a cabo desde las Administraciones.

Al fin y al cabo, las instituciones públicas han de buscar la legitimación no sólo a través de los resultados (las políticas que se aplican), sino que además, debería de ser obligatorio lograr una legitimación social por procedimientos. En este sentido, deberían favorecer e impulsar diferentes medidas organizadas en tres niveles:

- a) Favorecer la visualización de todos los discursos. Una vez que un discurso se visibiliza automáticamente tiene una influencia tanto para apropiarse de él como para negar su validez o para integrar ciertos aspectos en el dominante. Para esta labor de ayudar a visualizar, las administraciones locales podrían impulsar diferentes iniciativas entorno a dos tipos de medidas. Por una parte facilitar recursos económicos, sociales y formativos a las asociaciones y movimientos sociales (promoviendo incluso en el seno de estas la democratización y la extensión de la democracia participativa) para fortalecer estas organizaciones y que así, puedan actuar como actores relevantes a nivel social y ser interlocutores de la Administración Pública. Y por otra parte, impulsar la presencia de personas individuales en diferentes foros y espacios organizados por las administraciones.
- b) Impulsar espacios de interlocución que favorezcan un mejor flujo de la información. Es decir, facilitar el acceso de todas las personas a los círculos de poder. Las formas de materialización pueden ser muy diversas. La creación de diferentes mecanismos participativos es una forma de facilitar el acceso a los lugares donde se toman las decisiones, donde la información va a ser más exhaustiva, se controlarán las acciones del poder político-administrativo y se entablará una interlocución directa. Es importante señalar aquí, que es

importante que las Administraciones Públicas aseguren una presencia de las personas más excluidas a la hora de intervenir en los debates, en la política municipal y en general, en la elaboración de políticas públicas. La administración ha de buscar que estén todos los discursos presentes (hacer el esfuerzo al menos de intentarlo).

- c) Asegurar una capacidad de influenciar/impactar en las políticas públicas. Dotar a los espacios participativos generados una función que vaya más allá de la meramente informativa en la que se le da a la ciudadanía capacidad de influenciar realmente en la toma de decisiones e incluso por qué no, se les reconozca el derecho a codecidir.

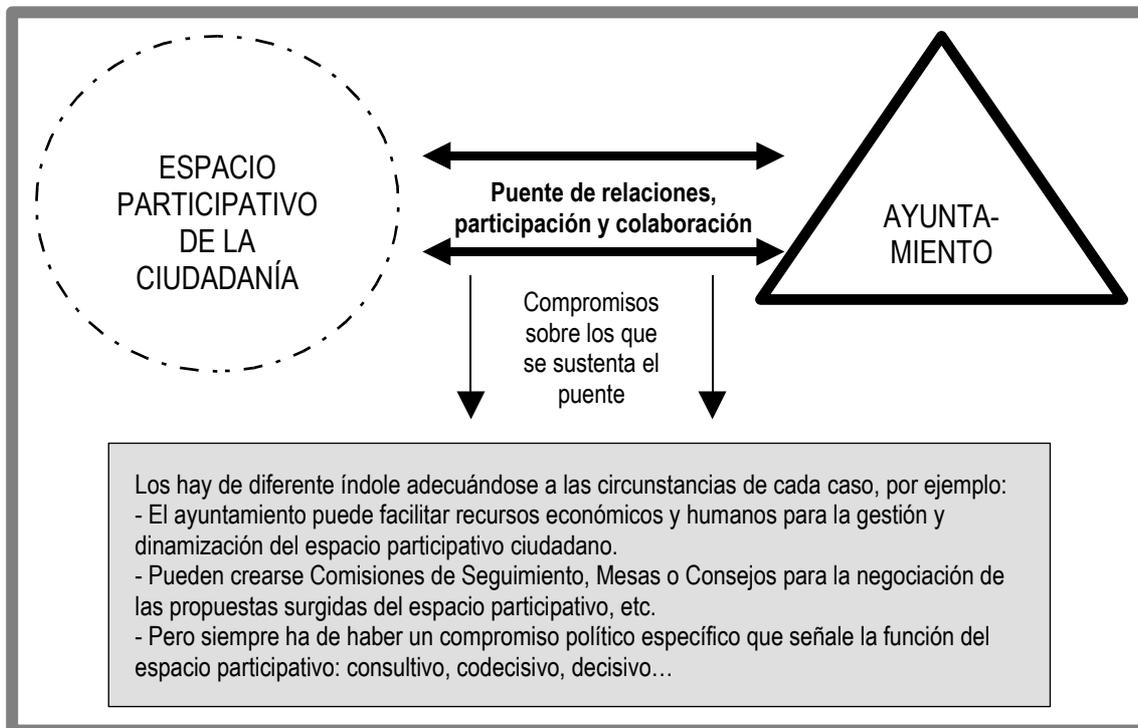
VI.- La necesidad de crear espacios participativos y delimitar sus funciones

En cuanto a los espacios de participación ciudadana, estos pueden desarrollarse de distintas maneras. Hablamos de participación ciudadana **autónoma y autogestionada** cuando la participación se ejerce al margen de las instituciones y sin intencionalidad de impactar en la elaboración de políticas públicas que éstas hacen –por ejemplo, ocupación y rehabilitación de pueblos abandonados, pero también gestión cooperativa de servicios de interés general–. Hablamos de participación ciudadana **contra** la institución cuando la población se moviliza para detener o imposibilitar una determinada decisión o proyecto –por ejemplo, el TAV o el Pantano de Itoiz–. Hablamos de participación ciudadana **ante** la institución cuando la movilización o protesta reclama la apertura de un proceso de debate y deliberación ciudadana sobre la formulación de una política pública y eventualmente solicita entrar en una negociación que tenga en cuenta los resultados de esa deliberación –por seguir con el ejemplo, el caso de la Plataforma a favor de un Tren Social–. Y hablamos de participación ciudadana **con** la institución cuando se tienden puentes estables de relación y colaboración entre ambas partes, pero respetando la autonomía de cada parte, un Plan Comunitario o unos Presupuestos Participativos pueden atender a este esquema. Finalmente encontramos la participación ciudadana **en** la institución, que sería aquella que se lleva a cabo dentro de la propia institución (que es la que controla, regula el mecanismo y dinamiza el mecanismo), un ejemplo sencillo sería un Consejo

de Inmigración. Desde el punto de vista institucional, los dos últimas variantes son la primera opción que hay que hacer.

FIGURA 1

Participación CON la Institución



Pensamos que tanto el modelo de participación en la institución como el que propugna hacerlo con la institución, pueden ser validos según las circunstancias diferentes de cada municipio o comarca. Aunque como regla general, la participación en la institución puede ser más dirigida a subsanar los déficit de la democracia

representativa con respecto a los y las inmigrantes, y en cambio, la participación con la institución tiende a promover más un empoderamiento de los y las inmigrantes, así como una mayor capacidad de impacto en las políticas públicas.

Finalmente, la cuestión central de la participación es si ésta es realmente efectiva, si tiene un impacto real en el diseño e implementación de políticas públicas o si, por el contrario, tiene un carácter simbólico. Pues al fin y al cabo el simple hecho de ofrecer una estructura participativa no favorece una toma de decisión democrática si no se informa e impulsa un debate. Por ello es muy importante distinguir la función de la participación.

Distinguimos cinco, que hay que aclarar que no responden a ninguna lógica lineal ni piramidal. Veámoslas más detenidamente:

- a) La función **informativa** propiamente no sería una función participativa en el sentido más estricto, pero al ser considerado por diferentes instituciones y estudiosos como una forma de participación, consideramos que tenemos que detectar y clasificarla. Cuando hablamos de la función informativa, esta puede circular en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad, y descendente, desde los responsables públicos hacia los ciudadanos. A menudo los Ayuntamientos consideran que unos buzones verdes se corresponden con una función consultiva. Hemos de aclarar que no es así como nosotros los consideramos. Una revista municipal no sería participación con una función informativa. Y sí, en cambio, los buzones verdes, estos serían un claro ejemplo de función informativa. Los ciudadanos dejan información a las instituciones en los buzones verdes, pero no son para nada una consulta. Para que exista consulta es necesaria una interrelación entre las instituciones y los ciudadanos. Un espacio donde haya dialogo.
- b) La función **consultiva**. Los participantes expresan su opinión, la debaten con los representantes municipales, y buscan el entendimiento y si es posible el acuerdo. Aunque siempre queda claro que la función del espacio participativo es la de aconsejar en la consulta.

- c) La **co-decisiva**, además del proceso que se da en la consultiva, existe un compromiso político de que salga adelante un acuerdo compartido entre los diferentes actores; evidentemente el poder político tiene capacidad de veto, pero si lo ejerce es para intentar negociar un nuevo acuerdo que pueda satisfacer al ejecutivo. Al fin y al cabo, cuando hablamos de codecidir, hay diferentes graduaciones, y evidentemente, nunca es en pie de igualdad. Pues la última decisión siempre atañe a los políticos.
- d) La función **decisiva** es más propia de la democracia directa que de una democracia representativa orientada a impulsar la participación ciudadana. El fin del mecanismo es decidir y no tanto deliberar y acordar como ocurre en las funciones consultivas y de codecisión (normalmente se trata de una participación más sostenida en el tiempo y con una clara finalidad pedagógica). Un ejemplo son los referéndums vinculantes (por ley o compromiso del partido en el poder) o los Jurados ciudadanos (también conocidos como NIPs etc.). Ello no invalida la utilidad de esta función en casos concretos (por otra parte prevista en casi todas las democracias representativas), y tampoco que no tengan una función pedagógica, es más, pueden aparecer como momentos de cierre de la deliberación y búsqueda de acuerdos dentro de procesos más amplios revestidos de funciones consultivas o codecisivas.
- e) Y finalmente, en cuanto a la **cogestión**, los participantes asumen responsabilidades de la gestión e implementación. En este caso, lo más probable y conveniente (salvo excepciones que justifican cada experiencia concreta), es que exista un desequilibrio en las responsabilidades del proceso de cogestión entre la administración y la sociedad civil. La participación de la ciudadanía y su papel ha de ser más humilde normalmente, de lo contrario lo más probable es que estemos ante delegación de quehaceres públicos en manos de ciudadanos y/o asociaciones; lo cual no conlleva exactamente una mayor democratización de la res pública, pues estos casos pueden convertirse y actuar como espacios que privilegian a unos ciudadanos sobre otros (sin democratizar el acceso).

VII.- La participación de las personas inmigrantes

Fomentar la participación ciudadana abierta a todas las personas inmigrantes/residentes (tengan todos los papeles o no) es necesario y conveniente porque es una de las principales formas de fomentar su inclusión en la sociedad en condiciones de igualdad. Además, es un requisito para la realización de políticas públicas generales y el desarrollo de programas específicos dirigidos a los/as nuevos/as residentes (inmigrantes) que incorporen la visión de estos, cuando sean destinatarios especialmente, aunque no exclusivamente, pues de esta manera se superará la mera percepción como beneficiarios y receptores de ayudas, y puedan sentirse protagonistas de los procesos. Ellos y ellas son los que aportan la solución, es una cuestión de dignificar el conocimiento y trabajo que hacen (Migallón Sanz, 2005: 29), de esta manera se cumpliría una de los objetivos que persiguen el liberalismo multicultural e intercultural.

Este es básicamente el paradigma que esconde todo discurso que impulse y apueste por la participación ciudadana. El Estado y sus diferentes brazos ejecutores, las administraciones públicas, no pueden seguir siendo y actuando en la filosofía asistencial. En la que son proveedores de servicios y en general los portadores de soluciones gracias a su sabiduría técnica y capacidad económica. En este esquema la ciudadanía no es más que el objeto de las actuaciones administrativas, es la ciudadanía la receptora y destinataria. En el nuevo paradigma de la participación ciudadana se pretende todo lo contrario, los y las ciudadanas son los/as protagonistas, las y los sujetos de las políticas públicas.

En este sentido es un salto importante, el pensar que las personas inmigrantes no son objeto de las políticas públicas sino sujeto. Esta idea así la expresa Migallón Sanz:

<<Dar la primacía a las personas, reconocer el protagonismo de la gente, implica superar la visión y percepción de las personas inmigrantes como *objetos* y considerarlo como *sujetos activos*, lo que exige reconocimiento, la legitimación y la superación de la visión y de las actitudes asistencialistas>> (Migallón Sanz, 2005: 29).

Además, esta nueva estrategia pide que se abandone por parte de la administración pública la lógica de los programas, no puede haber programas para inmigrantes concebidos de una manera estable. Con la puesta en marcha de procesos de participación ciudadana hay que dar paso a las estrategias. Las estrategias son orientaciones que están en constante reelaboración en función de lo diagnosticado en cada momento, por ello decimos que tienen una gran plasticidad.

Para involucrar a las personas inmigrantes en la construcción de estrategias de diferentes temáticas, es conveniente la convivencia entre dos tipos de espacios participativos:

- Espacios comunes: aquellos mecanismos generales de participación de la sociedad receptora de inmigrantes que suelen tratar sobre aspectos generales de la vida pública y social (pueden en momentos o comisiones concretas tratar temas específicos de inmigración también...). Hablamos de foros de Agenda Local 21, presupuestos participativos, planes comunitarios y otra serie de espacios de participación ciudadana comunes para toda la ciudadanía. No hay duda de que estos han de ser abiertos a los y las inmigrantes, con tarjeta de residencia o sin ella. Para este colectivo esta puede ser una forma de incidir directamente sobre las políticas públicas locales, y de entablar relaciones interculturales y de convivencia.
- Espacios específicos. Los hay de dos tipos. Los destinados a tratar la temática de la inmigración, y los destinados al encuentro de los propios inmigrantes para su empoderamiento. Por lo tanto, son aquellos mecanismos peculiares de participación relacionados creados para la participación de los y las inmigrantes y/o para diseñar las políticas públicas que favorezcan la incorporación a la sociedad de los y las inmigrantes en las mejores condiciones posibles. La participación ciudadana de las personas inmigrantes es una condición imprescindible para la aplicación e implementación de políticas públicas y los programas de intervención comunitaria de la temática, y hacerlo desde espacios específicos pueden ayudar a que se empoderen cuando existen por parte de estos complejos, miedos, desconocimiento u otro tipo de motivos que

afrontados desde la comunidad a la que pertenecen pueden ser superados. Esta especificidad reconocida iría en concordancia con el liberalismo multicultural.

La clave por lo tanto, podría ser por una parte la inclusión de los inmigrantes en la construcción colectiva en los espacios comunes, donde se entablan relaciones de interculturalidad. Y por otra parte el generar espacios donde los protagonistas sean los propios inmigrantes. Allí, dentro del grupo podrán empoderarse en un espacio más íntimo y de construcción de ciudadanía que ayudará a tomar confianza para los espacios colectivos. A veces puede ocurrir que en espacios de participación de temática relacionada con inmigración, además de las personas inmigrantes haya colectivos de defensa de los derechos de estas. Siendo válidos estos espacios, sigue siendo importante la existencia de espacios exclusivos para inmigrantes, pues en los colectivos de apoyo a menudo son nacionales del país las personas que participan. Pudiendo esto cohibir la participación sobre todo de tipo individual de las personas extranjeras.

Para el mejor funcionamiento e implicación de las personas inmigrantes, es necesario que existan interlocutores para poder desarrollar procesos participativos, especialmente cuando nos centramos en una temática como inmigración. Hay que fortalecer a la parte frágil ayudando a crear interlocutores sólidos. En esta línea parece de vital importancia el fortalecimiento asociativo de los y las inmigrantes, que al fin y al cabo no es más que el fortalecimiento de estos sectores. En este sentido todas las políticas que favorezcan esta consecución pueden ser de interés para el desarrollo de los mecanismos participativos. Esto no quiere decir que haya que descartar la participación ciudadana individual. Para nada. Es muy importante, pero en el caso de colectivos desfavorecidos, creemos que es importante el fortalecimiento asociativo que ayude la lucha por sus intereses. Además de ello, es conveniente la creación de espacios de participación ciudadana de inmigrantes en el que la participación sea a título individual. Ya que además de elaborar de la agenda y diseño de políticas públicas relacionadas con ellos y ellas, puede funcionar como una escuela de ciudadanía, e incluso como una nueva forma de ciudadanía.

VIII.- Breve análisis de la experiencia en Euskadi

Es verdad que la toma de conciencia del carácter estructural de la inmigración ha hecho que la integración haya ingresado en el vocabulario institucional y social en un sentido no sólo retórico. En Euskadi, fue en el año 2001 cuando Izquierda Unida – Ezker Batua con su entrada en el Gobierno Vasco crea una Dirección de Inmigración que logra poner el fenómeno en la primera plana política. La incidencia de la inmigración por aquél entonces era bastante baja, y era precisamente aquél año cuando aumentó considerablemente el ritmo de crecimiento.

Las primeras medidas que con el paso de los años se han ido reforzando fue la creación de un foro de participación sobre Inmigración a nivel autonómico; un observatorio de participación ciudadana; una línea de ayudas para que los ayuntamientos pudiesen contratar personal técnico para la temática de inmigración; y una línea de ayudas para el mundo asociativo de los inmigrantes.

Antes de entrar a valorar el desarrollo de los espacios de participación ciudadana y la participación de las personas inmigrantes en estos, haremos un rápido repaso a dos aspectos que influyen en el desarrollo de la participación de los/as inmigrantes y la creación de espacios de participación que traten sobre esa temática.

El primero se corresponde con el personal técnico; en la Tabla 6 se puede observar que son 15 los y las técnicos/as que hay en toda la comunidad autónoma. Todos ellos subvencionados desde el Gobierno Vasco, y en la mayoría de los casos, compartiendo labores con otras temáticas de asuntos sociales, pues la Dirección de inmigración se inserta dentro de la Viceconsejería de Asuntos Sociales. Por ello es habitual que el tiempo de este personal técnico tenga que distribuirlo entre las temáticas de cooperación al desarrollo, área de mujer e inmigración. Esto ha perjudicado en parte las posibles iniciativas para poner en marcha espacios de participación ciudadana a nivel local que estén relacionados con la temática.

TABLA 6

Técnicos de inmigración en los ayuntamientos vascos

<i>Territorio</i>	<i>Número de Técnicas/os</i>	<i>Asignación territorial</i>
Álava	1	Vitoria-Gasteiz
Bizkaia	8	Ermua, Lea – Artibai (comarca), Busturialdea (comarca), Mungialdea (comarca), Bilbao, Barakaldo, Getxo, Durango.

Gipuzkoa	6	Irun, Donostia - San Sebastián, Pasaia, Hernani, Tolosa, Eibar
Euskadi	15	

Fuente: Gobierno Vasco

El segundo, se refiere a la línea de subvenciones al mundo asociativo de las personas inmigrantes y el gasto en forma para estas. Más interesante que el montante, es lo que se ha revelado como una dificultad para impulsar la participación del colectivo inmigrante: la poca continuidad en el tiempo de las organizaciones. Otro problema que se ha observado asociado a este último es el excesivo personalismo de muchas asociaciones que en muchas ocasiones con la retirada de la persona de referencia desaparecen.

Pero veamos a continuación en qué punto se encuentra la participación de las personas inmigrantes en espacios de participación ciudadana de Euskadi.

A) La participación de las personas inmigrantes en espacios comunes

Los datos y valoraciones que viene a continuación son parte del trabajo de investigación desarrollado por Parte Hartuz⁶ durante los años 2005 y 2006, mediante entrevistas y cuestionarios. La investigación básica se centró en el registro y análisis sistemático de la realidad de la participación ciudadana en el País Vasco. Ello se realizó sobre una muestra aleatoria de 73 municipios de las Comunidades del País Vasco y Navarra, en función de cuatro categorías de tamaño poblacional, pero asegurando la inclusión de todos los municipios mayores de 50.000 h. y dos tercios de los que tienen entre 10.000 y 50.000 h., sobre la base de que los municipios de mayor tamaño cuentan con mayor cantidad pero sobre todo variedad de mecanismos y experiencias.

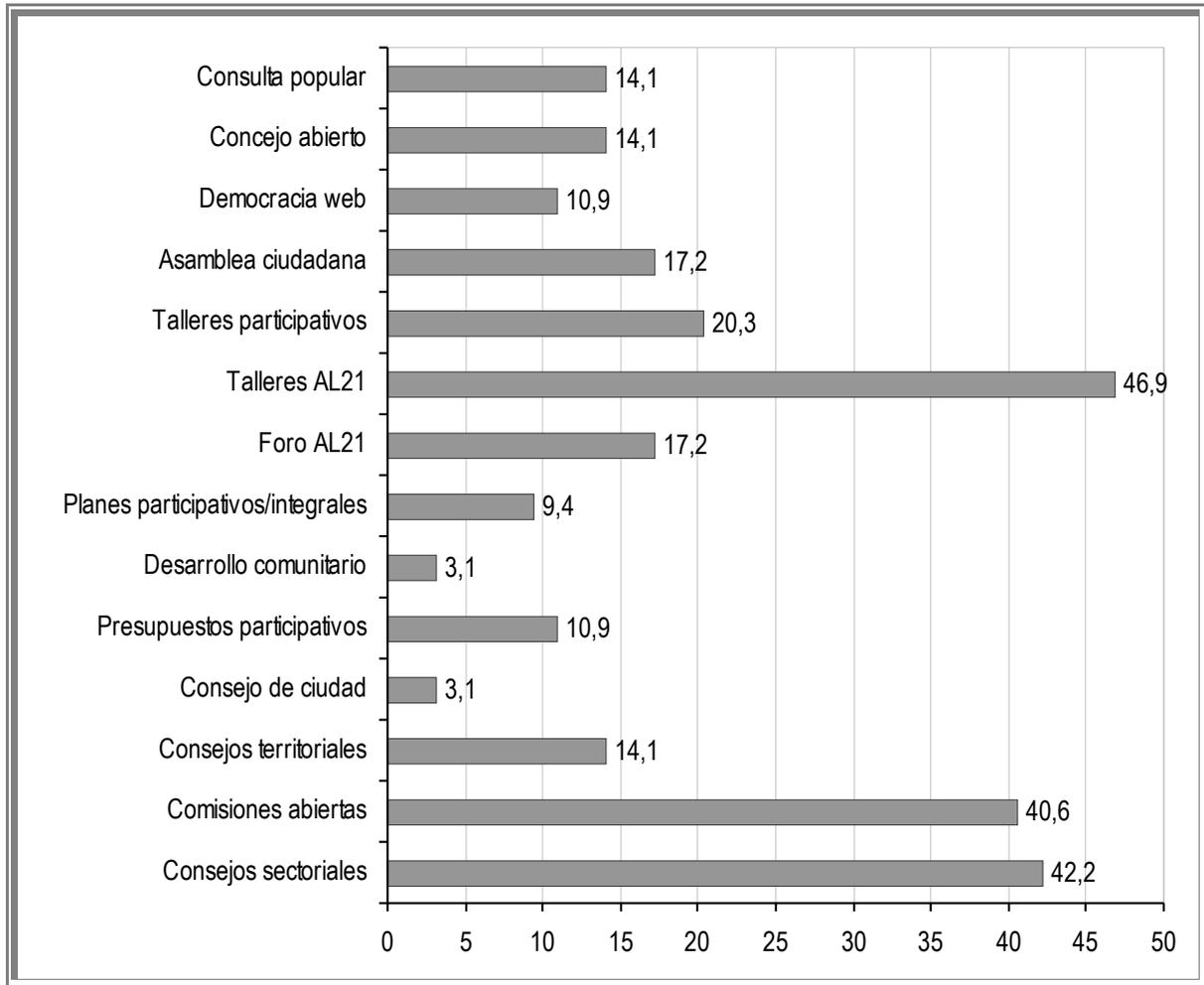
Los resultados de la investigación (ver Figura 2), arrojaron que están muy extendidas las comisiones y consejos sectoriales: el 74% de los municipios entre 2.000 y 10.000 h. tienen al menos una comisión sectorial abierta o participativa, y el 83% de los mayores de 50.000 h. tienen al menos un consejo sectorial. También son muy comunes los talleres de diagnóstico de agenda local 21 –que tienden a sustituirse

⁶ Parte Hartuz formado en el año 2002, es un grupo interdepartamental de investigación de la UPV/EHU que integra en la actualidad a 25 hombres y mujeres (profesores, becarios y colaboradores) en distintos contratos de colaboración y proyectos de investigación básica y aplicada sobre participación ciudadana.

por foros en los municipios de mayor tamaño–, debido a su promoción y financiación suficiente por parte de instancias supramunicipales.

FIGURA 2

Tipos de mecanismos presentes en los municipios vascos



Fuente: elaboración propia

En segunda línea, con porcentajes de presencia en torno al 15-20%, están los talleres participativos, los consejos territoriales, las consultas populares, las asambleas ciudadanas y los concejos abiertos; lógicamente, concejos y asambleas son característicos de municipios pequeños, y talleres, consejos y consultas son más frecuentes en los municipios grandes. En tercera línea, están los espacios de democracia web y los planes y presupuestos participativos. Y por último, son muy pocas las experiencias de desarrollo comunitario y los consejos de ciudad.

Una cuestión clave es quienes protagonizan los espacios de participación ciudadana. Globalmente hablando, existe representación política en el 82% de los mecanismos y experiencias, personal técnico en el 77%, representación asociativa o ciudadanía organizada en el 84%, y personas o ciudadanía a título individual en el 71%. Por lo que, en principio, todos los tipos posibles de agentes se encuentran bien representados. Sin embargo, la ciudadanía a título individual tiende a ser excluida – pierde espacio– a medida que aumenta el tamaño del municipio, normalmente a favor de la ciudadanía organizada, pero también de la representación política. Es decir, a medida que aumenta las dimensiones y consecuencias de la política pública implicada, se opta preferentemente por un modelo de representación ciudadana y también por una mayor presencia –y control– de los grupos políticos. Este movimiento es propio de los consejos y comisiones sectoriales, los foros de agenda local 21 y, en general, todo mecanismo estable de participación. El ejemplo más revelador serían los consejos territoriales en las ciudades grandes; por ejemplo, los consejos de distrito de Bilbao están integrados por trece consejeros políticos –con voz y voto– frente a cuatro representantes ciudadanos –con voz pero sin voto– y ningún ciudadano a título individual. En el otro extremo, caracterizado por buenas dosis de participación de la ciudadanía a título individual y un mayor protagonismo de la ciudadanía organizada, en detrimento de la representación política, están los talleres y planes participativos y los planes de desarrollo comunitario.

Esta preferencia de la representación como solución al mayor tamaño poblacional, importancia de la política pública involucrada o compromiso político con los resultados de la participación, tiene dos grandes problemas. Uno, la fragilidad representativa de las organizaciones ciudadanas, que o no renuevan su representación. Y dos, el efecto perverso sobre los sectores con menor poder de

influencia en todo esquema representativo: minorías étnicas, inmigrantes, jóvenes, personas con discapacidad, personas vulnerables o excluidas, etc. En el caso concreto de las minorías o inmigrantes, no existe presencia alguna de personas de estos colectivos en más del 90% de los mecanismos y experiencias registradas. Sólo están, básicamente, en espacios específicos como los consejos o comisiones de asuntos sociales o inmigración.

Resumiendo, de la investigación se desprende que en los espacios de participación ciudadana común, no ha habido una política de integración y apertura para a los inmigrantes por lo general. En algún caso como excepción se les ha invitado, pero sin ir más allá en la insistencia y sin un planificación excesiva. Lo más común por lo tanto es que en los espacios de participación guiados por la lógica de la representación no se ha invitado a asociaciones de inmigrantes. En cuanto a los espacios de participación individual, por lo general las personas inmigrantes no han sido objeto de una campaña de información y sensibilización especial para atraerlos. No se ha pensado en horarios y días que favoreciesen la participación de estos (que por lo demás es dificultoso por el gran número de horas que trabajan).

B) La participación de las personas inmigrantes en espacios específicos:

A pesar de que han pasado cuatro años tras la aprobación del primer plan vasco de inmigración, en el que se contemplaba el promocionar e impulsar la apertura de espacios de participación ciudadana sobre inmigración, aún hoy son muy escasos los foros de esta temática en el País Vasco. En nuestra investigación, haciendo una interpretación bastante flexible hemos llegado a contar cuatro. De los cuales dos estaban recién constituidos.

El primero fue el que se creó a nivel autonómico en el año 2003: el **Foro para la Integración y Participación Social de las Ciudadanas y Ciudadanos Inmigrantes en el País Vasco**. Se trata de un órgano de asesoramiento que tiene como objetivos servir de cauce de participación y diálogo, recoger las aspiraciones y demandas de la población inmigrante y las propuestas tendentes a promover la integración de las y los ciudadanos inmigrantes, todo ello a fin de posibilitar la participación social, la consulta, información y asesoramiento en la planificación de las actuaciones de la Administración en materia de inmigración.

El Foro pretende ser un espacio de reflexión y coordinación entre los distintos actores sociales, organizaciones sociales y humanitarias, sindicatos, empresariado, Instituciones y Administraciones Públicas, a fin de lograr un trabajo más eficaz entre todas las partes comprometidas en la integración de la población inmigrante. El pleno del Foro se reúne un par de veces al año, y es de destacar que las asociaciones propiamente de inmigrantes están bastante infrarrepresentadas. Son las instituciones y las asociaciones de defensa de los derechos de los inmigrantes las principales protagonistas.

Más operativas con cierta intermitencia son las comisiones varias de las que consta el Foro⁷. Estas han tenido protagonismo en la elaboración de los dos planes vascos de inmigración.

En el ámbito municipal, cada vez son más habituales la creación de comisiones para tratar el tema de la inmigración dentro de los Consejos Sociales o de Bienestar social en las capitales, y en pueblos de de tamaño medio-grande como Durango. Pero como tal, espacios específicos de participación ciudadana para tratar el tema de la inmigración sólo hemos encontrado en Hernani, Amurrio y Azkoitia. Estas dos últimas poblaciones, a pesar de no tener técnico/a alguno/a de Inmigración, son pioneras por haber puesto en marcha quizás los espacios más sólidos de la temática en el ámbito municipal vasco.

Normalmente la participación en estos es libre para toda persona que esté interesada, previa solicitud de participación. Funcionan como un espacio de encuentro entre el personal técnico y político con las asociaciones de inmigrantes y de defensa de los derechos de estos. Por lo tanto mantienen una estructura bastante parecida a la del Foro de nivel autonómico. En todos los casos, a excepción de uno, se atiende a una lógica de *participación en la institución*, es decir, es en gran parte el Ayuntamiento quien impulsa el espacio y lo gestiona. Ello conlleva que haya bastante desequilibrios entre los participantes, especialmente las personas inmigrantes no asociadas tienden a sentirse fuera de lugar, y su participación es muy escasa. Busca por lo tanto más una finalidad de mejorar la gestión en el ámbito temático.

⁷ Comisión Laboral; Comisión de Participación Ciudadana, Cultura y Sensibilización; Comisión de Garantías Jurídicas y Derechos Humanos; Comisión de Educación; Comisión de Recursos Sociales, Vivienda y Sanidad; Subcomisión de sanidad.

La excepción es el Ayuntamiento de Hernani, donde se ha desarrollado más una dinámica de *participación con la institución*, generando por lo tanto un espacio de participación ciudadana más autónomo que tiene acuerdos y colaboración con el Ayuntamiento. En este sentido atiende más a una lógica de buscar el empoderamiento del colectivo inmigrante, aunque la creación del espacio está impulsada en gran parte por una asociación de defensa de los derechos del colectivo inmigrante que también integra a nacionales. La presencia del Ayuntamiento en este caso, se limita bastante, con la única presencia de la Técnica de Inmigración y/o el concejal responsable de la temática. En este caso, siguen apareciendo problemas de continuidad, aunque la experiencia desde el punto participativo de las personas inmigrantes está siendo más satisfactoria.

Resumiendo, los espacios específicos para inmigrantes como tal no existen, los que hay son escasos y dirigidos a la participación en la temática; en esta realidad, parece que el empoderamiento ciudadano del colectivo esta resultando bastante complicado. Más apartada de esta lógica se encuentra algún otro ejemplo, que al menos muestra unos resultados más satisfactorios, tanto desde el punto de vista de la participación inmigrante. Y en consecuencia, desde la interculturalidad también, ya que la participación de estos ha generado un espacio de relación intercultural que no acaba de cuajar en el otro modelo debido al poco peso de las personas inmigrantes.

Bibliografía

AJA, Eliseo y DÍEZ, Laura (2005): "La Participación Política de los Inmigrantes", en *Puntos de Vista nº 2 (Cuadernos del observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid)*, pp. 7-20.

BACQUÉ m-h., REY h., SINTOMER y. (2005): *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris: La Découverte.

BLAS, Asier. (2005): "Demokrazia parte-hartzailea: ezkeraren helburu berria?", *Uztaro* 53, pp. 119 – 129

BLAS, A. y IBARRA, P. (2006): *La participación: estado de la cuestión*. Bilbao: Hegoa.

CHECA, F., CHECA, J.C. y ARJONA, Á.(2004): *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social*. Barcelona: Icaria.

ENCINA, J. y MONTAÑES, M. (2004): *Construyendo colectivamente la convivencia en la diversidad. Los retos de la inmigración*. Sevilla: UNILCO – Atrapasueños.

FONT, J., Ed. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Gabinete de Prospección Sociológica – Prospekzio Soziologikoen Kabinetea (2006): *Iritziak 12* (euskal iritzi publikoaren seiheleko jarraipena / seguimiento semestral de la opinión pública vasca), 2006ko uztaila – abendua.
http://www.euskadi.net/estudios_sociologicos

GUILLOT, J. (2003): *Immigració i poders locals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

JORBA, Laia (2006): "Ciudadanos y esfera pública: una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa" en *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 14, pp. 47-69.

KYMLICKA, Will (1996): *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.

MIGALLÓN, Jesús M. (2005): "Apuntes metodológicos, teóricos y prácticos para el análisis de la participación social en contextos de diversidad cultural", en *Puntos de Vista nº 2 (Cuadernos del observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid)*, pp. 23-48.