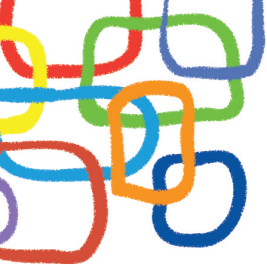


Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales

Noviembre 2004



El presente manual ha sido escrito por Jan Niessen y Yongmi Schibel, del Migration Policy Group (MPG), por cuenta de la Comisión Europea (Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad).

Se puede descargar de la página web de la Comisión, en la dirección:
http://europa.eu.int/spain/publicaciones/integracion_inmigrantes

ISBN 92-894-7323-1

D.L.: M. 12434-2005

© Comunidades Europeas, 2004
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

© Diseño gráfico de: F. Frontán

Índice

Prólogo	5
Contexto	7
Introducción	10

Capítulo 1: Introducción de los inmigrantes recién llegados y de los refugiados reconocidos	15
1.1 Concepción de los programas	17
1.2 Adecuación de las aspiraciones a los recursos	22
1.3 Trabajo con asociados	26
1.4 Evaluación y adaptación de los programas	32
Capítulo 1: Conclusiones	36

Capítulo 2: Participación ciudadana	41
2.1 Competencia intercultural	43
2.2 Modos de atraer la participación de ciudadanos e inmigrantes	47
2.3 Cómo lograr unas entidades abiertas e incluyentes	60
Capítulo 2: Conclusiones	62

Capítulo 3: Indicadores	65
3.1 Creación de las condiciones necesarias	69
3.2 Selección de los indicadores	73
3.3 Cooperación europea	78
Capítulo 3: Conclusiones	84

Anexo: Realización de las políticas en programas	87
Notas finales	92
Puntos nacionales de contacto sobre la integración	94





Prólogo

En toda la Unión Europea, los Estados miembros se enfrentan a problemas similares con respecto a la integración de los inmigrantes en la sociedad, una tarea cada vez más importante, a la vez que compleja y sensible.

Ante la perspectiva de una población que envejece y disminuye, el aumento de la inmigración hacia Europa en los próximos años es probable y, al mismo tiempo, necesaria. La integración de los inmigrantes es fundamental para la cohesión social y el desarrollo económico. Para que los inmigrantes sientan que forman parte de nuestra sociedad, debemos tratarlos justamente y asegurarnos de que cuentan con las herramientas apropiadas para que la participación sea plena. La integración es un proceso continuo y bidireccional que se basa en los derechos recíprocos y las correspondientes obligaciones tanto de los inmigrantes como de la sociedad de acogida.

En el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, los Jefes de Estado y de Gobierno subrayaron la importancia de impulsar la cooperación, el intercambio de experiencias y la información sobre la integración a escala de la UE con el objeto de aprender mutuamente. En respuesta a este llamamiento, los puntos nacionales de contacto sobre la integración, especialistas de los Estados miembros que se reúnen periódicamente, decidieron elaborar un manual de buenas prácticas.

Acojo con gran satisfacción la publicación de esta primera edición del manual sobre la integración, en el que se exponen diversos ejemplos y actividades puestas en práctica en la Unión Europea para lograr una buena integración. El manual explica los numerosos proyectos y programas que existen en toda Europa en los niveles nacional, regional y local y ofrece algunas conclusiones generales y lecciones que se pueden extraer. Espero que resulte útil para los responsables de la formulación de políticas y los profesionales de toda la UE. Contribuirá, además, a la creación de un marco europeo común para la integración.

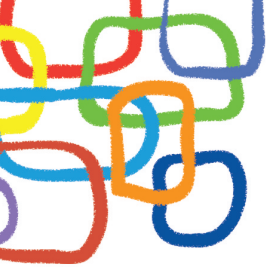
Estoy seguro de que tanto los «antiguos» como los recién llegados al mundo de la integración de los inmigrantes obtendrán inspiración en este manual y que éste favorecerá nuestro objetivo común de hallar las mejores soluciones para los problemas de la integración.



Jonathan Faull

Director General
DG Justicia, Libertad y Seguridad
Comisión Europea

Bruselas, noviembre de 2004

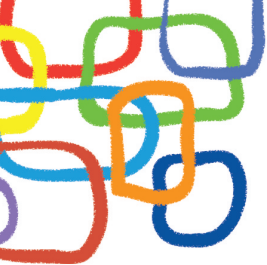


Contexto

La idea de crear un manual sobre la integración procede del Consejo Europeo de Salónica de junio 2003, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno subrayaron la importancia de impulsar la cooperación y el intercambio de información en el grupo recientemente creado de puntos nacionales de contacto sobre la integración. Con objeto de estructurar el intercambio de información y de obtener unos resultados concretos en los que pudieran basarse los Estados miembros a la hora de desarrollar y fomentar iniciativas políticas para lograr una mayor integración, se decidió elaborar un manual sobre el tema. El principal objetivo del presente manual, por lo tanto, es servir de inspiración para el intercambio de información y de las mejores prácticas entre Estados miembros.

El manual ha sido elaborado para la Comisión Europea por un consultor independiente: el *Migration Policy Group*, que ha trabajado en estrecha colaboración con los puntos nacionales de contacto sobre la integración. Está basado en los resultados de una serie de seminarios técnicos celebrados en Copenhague (febrero de 2004), Lisboa (abril de 2004) y Londres (junio de 2004). Dichos seminarios, organizados por los ministros responsables de la integración en los correspondientes países, con el apoyo de la Comisión Europea y la intermediación del *Migration Policy Group*, reunieron a responsables de la formulación de políticas y profesionales, tanto de entidades públicas como privadas, con el objeto de intercambiar información y conocer las mejores prácticas sobre tres aspectos: programas de introducción, participación en la vida cívica y política y elaboración de indicadores. Los tres capítulos del manual reflejan la estructura de los seminarios, cada uno de los cuales se centró en uno de estos temas. Al preparar cada seminario, con el fin de encauzar el debate, el *Migration Policy Group* elaboró una serie de documentos temáticos. También redactó los documentos de conclusiones de los seminarios, que fueron debatidos posteriormente en el grupo de puntos nacionales de contacto sobre la integración. Tanto durante los seminarios como durante la elaboración del manual, los puntos nacionales de contacto han aportado ejemplos de buenas prácticas e iniciativas prometedoras en materia de integración de sus respectivos países. Todos estos elementos, reunidos, han constituido las piezas esenciales del presente manual sobre la integración.

El manual va dirigido a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales. ¿Quiénes son y qué tienen en común para que el manual pueda ser útil a



ambos grupos? En términos generales, los responsables de la formulación de políticas definen los objetivos generales de integración, facilitan los recursos, supervisan la ejecución y evalúan los resultados. Los profesionales plasman los objetivos de integración en programas concretos, definen unas metas y ponen en práctica actividades para alcanzarlas. Evidentemente, no corresponde a este manual el ocuparse de cómo se forman las políticas globales de integración. Ni tampoco puede un manual de ámbito europeo entrar en excesivos detalles sobre actividades concretas de los programas. Así pues, el manual describe las mejores prácticas y presenta las lecciones que se desprenden de las prácticas habituales de los Estados miembros sobre dos tipos de programas de integración: los cursos de introducción para inmigrantes recién llegados y refugiados reconocidos (capítulo 1) y los programas de participación ciudadana (capítulo 2). Para hacer un mejor seguimiento del éxito de los programas de integración y medir sus resultados, tanto los responsables de la formulación de políticas como los profesionales pueden desarrollar indicadores de la integración y puntos de referencia, cuya utilización en las políticas públicas y los programas de integración se analiza en el capítulo 3.

Tomando como base lo expuesto en los capítulos, en el anexo se propone un esquema para plasmar los objetivos de integración en programas. El esquema puede ayudar a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales a aclarar los objetivos de los programas de integración, informar sobre su ejecución y medir los logros. De este modo el intercambio de buenas prácticas será más fácil y fructífero. A lo largo de los tres capítulos se describen brevemente las mejoras prácticas. Cuando se menciona un país concreto en relación con una actividad, no por ello se excluyen las prácticas existentes en otros países. Las lecciones que se pueden extraer de las prácticas se van destacando a lo largo del texto y también se reproducen en forma de conclusiones al final de cada capítulo.

Es importante subrayar que tanto las lecciones extraídas como las recomendaciones que se presentan en el manual han de tomarse exclusivamente por lo que son: sugerencias para los responsables de la formulación de políticas y los profesionales y un catálogo de ideas inspiradoras. Hay que señalar, por otro lado, que se pretende que el desarrollo del manual sea un proceso continuo, un instrumento vivo que no sólo evolucione con el tiempo, por etapas, sino que se vaya actualizando en función de los avances, las novedades, las soluciones y los resultados. Por lo tanto, para 2006 está prevista una segunda edición con nuevos capítulos. Los tres temas elegidos para esta primera edición del manual responden a las prioridades señaladas en la *Comunicación*

sobre inmigración, integración y empleo, pero, con el tiempo, el manual tratará todos los ámbitos de actuación relacionados con la integración, entre ellos los de la vivienda, la atención sanitaria y el mercado de trabajo.

Bruselas, noviembre de 2004.



Introducción

El tema de la integración de los inmigrantes suscita numerosos debates en toda la Unión Europea ampliada, ya que casi todos los Estados miembros presentan movimientos migratorios. Algunos países han pasado de ser países de emigración a países receptores de inmigrantes, y se enfrentan por vez primera al problema de la integración. Como ellos, los países de inmigración tradicionales prestan atención a los inmigrantes recién llegados, pero a la vez siguen fomentando la participación de los inmigrantes asentados y modifican políticas anteriores que no han dado suficientes resultados. Al igual que en otros ámbitos de actuación, la diversidad de planteamientos que se puede observar en toda Europa motiva diferentes respuestas a la cuestión de «cómo» fomentar la integración. El concepto y la práctica de la integración varían no sólo a resultas de las historias concretas de inmigración. La pluralidad de regímenes políticos y de funciones del Gobierno y de la sociedad civil ha dado origen a planteamientos divergentes de la integración de los nuevos inmigrantes y refugiados. Ejemplo de esta diversidad es la pregunta, no resuelta, sobre qué grupos son o deberían ser el objetivo de la política de integración. Existen diferentes definiciones para «inmigrantes» y «minorías étnicas». Los inmigrantes de segunda generación pueden ser identificados por su nacionalidad o, si poseen la nacionalidad del país de acogida, por el lugar de nacimiento de sus padres. Tradicionalmente, los nuevos Estados miembros han hecho hincapié en solucionar los problemas relacionados con las minorías, más que en la integración de los inmigrantes. Tampoco existe acuerdo sobre si los «inmigrantes», con independencia de cómo se los defina, han de ser considerados o no como un grupo. En lugar de ello, se les puede considerar como individuos o como miembros de subcategorías específicas definidas por su origen nacional o étnico, religión, sexo, edad, motivo de su llegada (inmigración económica, asilo o reunificación familiar) o por su cualificación profesional (desde muy cualificados a poco cualificados). También la sociedad en su conjunto puede ser un objetivo adecuado de la política cuando la integración se percibe como un proceso dirigido a la cohesión social. Las políticas constituyen en este caso una respuesta ante el efecto desintegrador producido por la rápida evolución social, económica y cultural que experimenta la mayoría de las sociedades europeas, y van dirigidas a diversos grupos de la población, tengan o no un origen inmigrante. Por consiguiente, bajo el epígrafe de la integración se puede detectar una mezcla de planteamientos generales y específicos que van dirigidos a diferentes grupos y abordan aspectos diversos.

Todos los países europeos observan unas normas en materia de derechos humanos y comparten unos valores, como la igualdad, la lucha contra la discriminación, la solidaridad, la apertura, la participación y la tolerancia. Las administraciones públicas de distintos niveles se influyen mutuamente por medio de los intercambios en el terreno de la política, lo cual produce una cierta convergencia de los planteamientos, los objetivos y las metas de las políticas, tanto a escala nacional como internacional. Se observan grandes coincidencias en la determinación de las áreas o dimensiones básicas de la integración. Si bien la utilización de una única definición exacta de integración puede resultar demasiado limitadora, la determinación de unas dimensiones básicas de la integración puede ser útil como «definición de trabajo». A menudo se considera que el objetivo general de la integración es la autosuficiencia: los gobiernos intentan que los inmigrantes puedan ser autónomos en lo relativo a la vivienda, el trabajo, la educación, las redes sociales y la participación en la sociedad. El *Primer informe anual sobre migración e integración* de la Comisión Europea demuestra que, en todos los Estados miembros, el acceso al mercado de trabajo, las competencias lingüísticas y la adquisición de un nivel de estudios suficiente constituyen los objetivos más importantes para conseguir una buena integración. A escala europea, el área en la que se han definido de manera más concreta unos objetivos de actuación es la de la integración laboral, dado que las directrices de la *Estrategia Europea de Empleo* de 2003 proponen conseguir, para 2010, una considerable reducción de las diferencias en las cifras de desempleo entre ciudadanos y no ciudadanos de la UE. El tener un puesto de trabajo contribuye a unas mejores condiciones de vida, al igual que el acceso a una vivienda asequible y de buena calidad. La escasez y la mala calidad de la vivienda, así como el exceso de representación de los inmigrantes en las barriadas urbanas pobres resultan problemáticos para casi todos los Estados miembros. Esta dimensión de la integración remite a las políticas locales y urbanas y a la función esencial de las administraciones locales en el proceso de integración.

Sin desviar la atención de los temas socioeconómicos, los gobiernos insisten cada vez más en la importancia de la esfera sociocultural, en la dimensión personal de la integración y en la frecuencia e intensidad de las interacciones sociales. Este planteamiento aboga por la necesidad de integrar a los inmigrantes en todos los aspectos de la sociedad, incluidos los ámbitos cívico, cultural y político. Por otra parte, el hecho de concebir la integración como un proceso bidireccional confiere atención por igual hacia las actitudes de las sociedades receptoras, de sus ciudadanos, sus estructuras y sus organizaciones. Las distintas dimensiones de la integración están interrelacionadas, por lo que los resultados obtenidos en un ámbito refuerzan los de otros. Por ejemplo, los puestos de trabajo sirven para desarrollar unas competencias lingüísticas y unas com-



petencias culturales más amplias, así como para entablar relaciones sociales. Estas últimas, por su parte, amplían las oportunidades económicas. La lengua resulta útil en el mercado de trabajo y abre nuevas oportunidades de educación. Al mismo tiempo, indica un conocimiento de la población y la sociedad de acogida.

Las políticas de integración intentan conseguir resultados positivos para los inmigrantes en los ámbitos del empleo, la vivienda, la educación, la salud, etc. Tanto a los recién llegados como a los inmigrantes residentes les será más fácil conseguir resultados si adquieren determinadas competencias, como son el dominio de la lengua y el conocimiento de la sociedad de acogida. En este sentido, los programas de introducción ayudan a los recién llegados a adquirir las competencias necesarias para participar plenamente en la sociedad. Al mismo tiempo, la atención que se presta a los aspectos de la adaptación individual y el capital humano debe ir aparejada a una atención complementaria a la cohesión social y la igualdad en las sociedades plurales. La demanda de competencias debe ir acompañada de unos mecanismos que permitan adquirirlas y de posibilidades para utilizarlas. La sociedad y sus instituciones deben abrirse a los inmigrantes de manera activa. No concierne sólo al inmigrante el adquirir unas competencias, sino también a los poderes públicos y las fuerzas de la sociedad el asegurarse de que existan amplias oportunidades de participación sobre una base de igualdad y de ausencia de discriminación. Equilibrar la balanza de responsabilidades es fundamental para formular unas políticas de integración equitativas y eficaces.

Además de una relación entre «Estado» e «inmigrante», la integración es un proceso en el que se establece una estrecha colaboración entre diferentes niveles de la administración pública y de agentes no gubernamentales, como empresarios, sindicatos, organizaciones religiosas, la sociedad civil, asociaciones de inmigrantes, medios de comunicación y ONG que ayudan a inmigrantes. Los dirigentes políticos, por ejemplo, tienen una gran responsabilidad en su papel de educadores públicos y a la hora de fomentar una actitud positiva hacia los inmigrantes para combatir las tendencias racistas y xenófobas. Los empresarios pueden dar acceso a puestos de trabajo, proporcionar formación especializada y lingüística, ofrecer una iniciación, facilitar el acceso a la vivienda y aportar información al debate público acerca de los beneficios económicos de la inmigración. También los medios de comunicación desempeñan un papel importante informando de manera equilibrada y sirviendo de base a las actitudes de la población hacia los recién llegados. La apertura y las buenas relaciones de vecindad por parte de la población son ingredientes esenciales de una buena integración que se pueden alentar por medio de programas de voluntariado. La integración es una responsabilidad común en la que intervienen muchas partes.

La participación activa de los inmigrantes depende de que sus derechos y obligaciones se vayan equiparando progresivamente a los de los ciudadanos nacionales. El acceso a las instituciones, los servicios y los medios de participación ciudadana crea las condiciones necesarias para que los inmigrantes ejerzan una ciudadanía activa. La apertura de la vida asociativa, desde los clubes deportivos hasta los partidos políticos, es decisiva para los resultados del proceso. Es necesario que organizaciones de todo tipo den visibilidad a las realidades interculturales aplicando políticas de igualdad de oportunidades, dando trabajo a inmigrantes en todos los niveles y cooperando con asociaciones de inmigrantes. Estas últimas son igualmente interlocutores esenciales en el ejercicio de un gobierno participativo. Las decisiones políticas, especialmente en el nivel local, afectan de manera importante a los residentes no nacionales, quienes pueden participar por medio de diversos mecanismos de consulta. Al mismo tiempo, se puede alentar a los inmigrantes a que adquieran la nacionalidad.



Qué implica el compartir las mejores prácticas

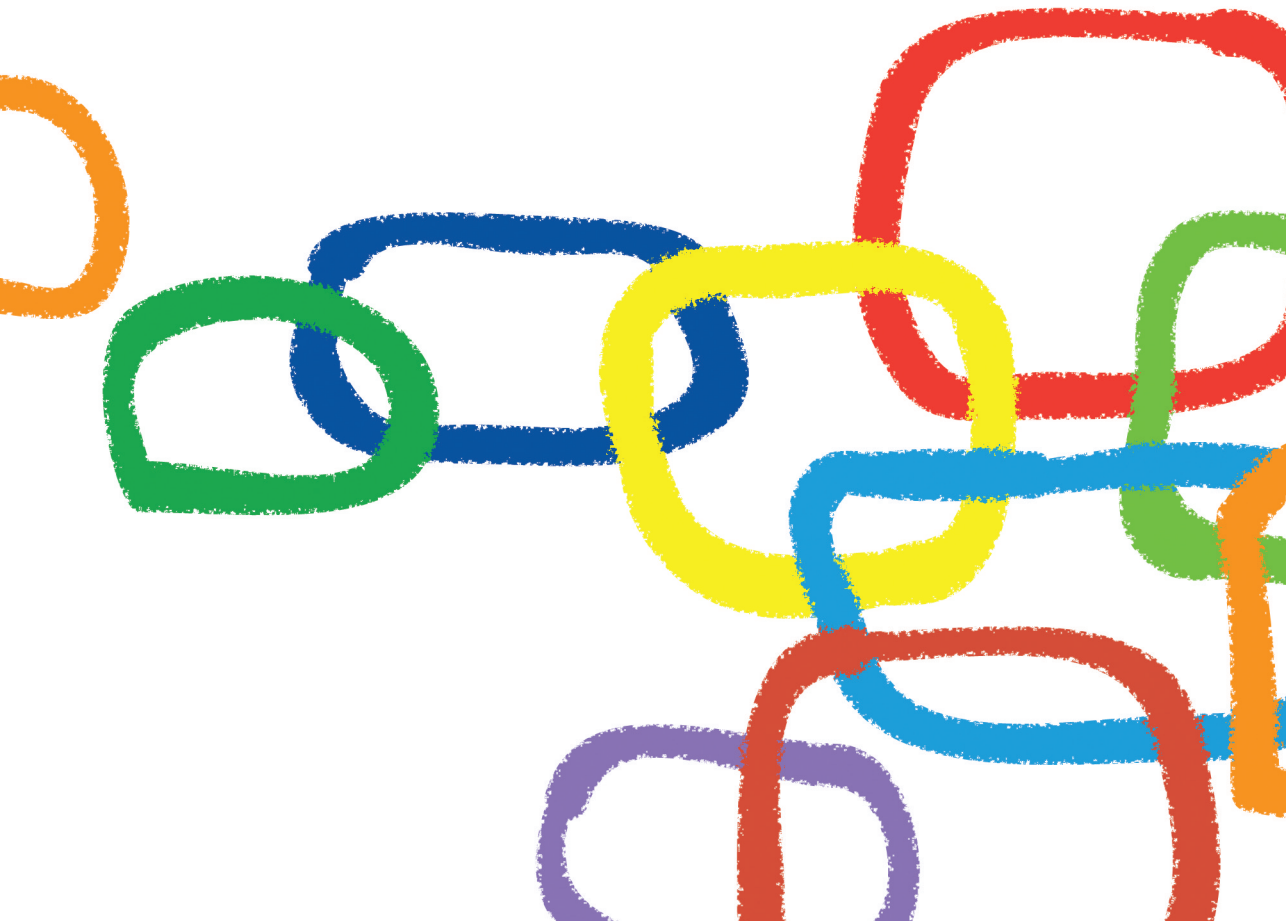
Una posible definición de las mejores prácticas podría ser la de «fórmulas que han demostrado, por medio de la investigación y la evaluación, su eficacia y sostenibilidad, que producen resultados sobresalientes y que pueden ser aplicables y adaptables a otras situaciones».

- Se puede aprender tanto de las buenas como de las malas prácticas
- Casi todo tipo de prácticas presenta aspectos tanto positivos como negativos
- Ningún tipo de prácticas se puede reproducir íntegramente
- Todas las prácticas se han de adaptar a las circunstancias locales

Información que debe contener la documentación relativa a las mejores prácticas



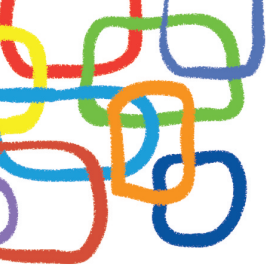
- Qué problema se abordaba y quién lo detectó
- Quién inició la práctica en cuestión y quién intervino
- Cómo se desarrolló la práctica y en qué etapas
- Cuáles fueron las consecuencias positivas y/o negativas
- Cuál es la viabilidad financiera a largo plazo
- Efectividad: efectos de la práctica
- Eficiencia: relación entre efectos y coste
- Sostenibilidad: efectos duraderos y posibilidad de reproducción
- Efectos externos: repercusiones positivas o negativas no intencionadas de la práctica en otros que no sean los beneficiarios inmediatos
- Pertinencia: interés de la práctica para el grupo destinatario



Capítulo 1

Introducción de los inmigrantes recién llegados y de los refugiados reconocidos





El presente capítulo trata de la concepción y aplicación de programas de introducción. Los participantes pueden aprender la lengua, entablar relaciones con el mercado laboral y adquirir un conocimiento de la sociedad de acogida por medio de programas bien concebidos y dotados de recursos. Los gobiernos pueden colaborar con las administraciones locales, los interlocutores sociales y las ONG y evaluar periódicamente los programas para que el esfuerzo de introducción sea fructífero.

La integración es un proceso que dura varios años, en muchos casos hasta después de adquirida la ciudadanía o incluso hasta la segunda y la tercera generación. Se sustenta sobre un compromiso cuando la sociedad receptora se propone acoger a los inmigrantes y les ofrece oportunidades para familiarizarse con la lengua, los valores básicos y las costumbres y cuando los inmigrantes, por su parte, muestran la determinación de formar parte de esa sociedad receptora.

Los programas de introducción son una inversión para el futuro que deberían estar dispuestos a hacer tanto el inmigrante como la sociedad. Para el primero representa un punto de partida que le permite adquirir unas competencias indispensables para hacerse autosuficiente, por lo que el esfuerzo merece la pena. Para la sociedad, la rentabilidad de la inversión consiste en que los inmigrantes se convierten en ciudadanos mejor preparados y capaces de contribuir a ella.

Las primeras etapas de la estancia de un inmigrante en el país receptor revisten una especial importancia. Algunos gobiernos han puesto en marcha programas introductorios para esa fase inicial que constan generalmente de tres componentes principales: enseñanza de la lengua, cursos de orientación cívica y formación laboral profesional.

Un ejemplo de programa introductorio procede de la ciudad de Gante (Bélgica), que dispone de un servicio municipal de integración, financiado por el ayuntamiento de la ciudad y, en gran parte, por la Comunidad Flamenca (dentro de los apartados de política urbana e integración). Su programa de recepción aplica la legislación flamenca (de 2003, en vigor desde el 1 de abril de 2004) que exige cursos introductorios para miembros de la familia recién llegados, inmigrantes regularizados, refugiados reconocidos, víctimas del tráfico de personas y menores. La legislación contempla asimismo a los solicitantes de asilo que hayan llegado a la fase de tramitación de su solicitud en la que ésta es examinada detenidamente. Para algunos grupos los cursos de introduc-



ción son obligatorios. El programa incluye clases de neerlandés (hasta 1.200 horas repartidas en cuatro niveles, 120 impartidas en el propio centro) y 75 horas de clases de «orientación social». Estas últimas constan de módulos sobre cuestiones prácticas y administrativas y ofrecen información sobre cómo acceder a actividades culturales y sociales. En Gante se imparten en turco, árabe, francés, inglés, ruso, español, persa, albanés y somalí, además de en neerlandés. La ciudad intenta además, en colaboración con otras entidades, ofrecer un programa de recepción individual «a medida», que incluya orientación en materia de empleo, educación y formación. En estos momentos siguen el programa introductorio unos 500 adultos recién llegados.

www.gent.be/integratiedienst/, Kom-Pas Centre: kompas@gent.be

1.1 Concepción de los programas

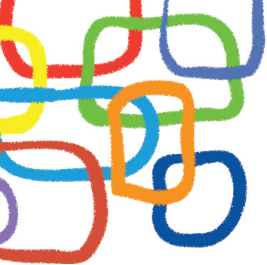
Ofrecer cursos en varios niveles, empleando modelos diferentes y diversos métodos didácticos puede ayudar a conseguir una formación lingüística satisfactoria para inmigrantes que tienen distintos niveles de estudios o diferentes conocimientos del país y de la lengua. Esto lleva a una titulación aprovechable. Conviene que los programas prevean exámenes al terminar los cursos con el objeto de validar el nivel de aprendizaje de los participantes.

Formación lingüística

Sobre todo en los países donde los inmigrantes y refugiados que van llegando no poseen aún un conocimiento de la lengua local en virtud de vínculos coloniales o de otro tipo, la enseñanza lingüística constituye la pieza fundamental de los esfuerzos de introducción realizados por los gobiernos. Los cursos van dirigidos por lo general a los adultos con residencia legal que no dispongan aún de suficientes conocimientos de la lengua o las lenguas oficiales. Aunque los gobiernos dedican cuantiosos recursos a los programas lingüísticos, a muchos les preocupa que no se alcancen resultados óptimos.

Con frecuencia se asigna a los participantes a diferentes niveles de formación lingüística. En Suecia se evalúan las competencias lingüísticas de los participantes para distribuirlos en cuatro niveles (dos de ellos corresponden a participantes que poseen una formación académica). En los cursos de integración previstos en la ley de inmigración alemana de 2004, la asignación de nivel responde tanto a la competencia lingüística





previa como a la experiencia educativa. En cambio, el grupo migratorio al que pertenece el participante no influirá para asignarlo a una clase u otra como ocurría en el pasado. En muchos países se ofrecen clases extra de alfabetización -generalmente más intensivas- y cursos especiales para inmigrantes jóvenes. Con frecuencia los cursos terminan con un examen. En Dinamarca, por ejemplo, los cursos lingüísticos y los exámenes se refieren a los niveles del «Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza y evaluación» del Consejo de Europa.

Cuando los certificados de los cursos responden a un modelo conocido por los empresarios y otras instituciones educativas, servirán a los participantes para acceder a nuevas oportunidades laborales o de formación, lo cual se deberá tener en cuenta al decidir los contenidos y los métodos didácticos de los cursos.

Una evaluación de los cursos lingüísticos realizada en Alemania por encargo del Ministerio del Interior indica que es fundamental que se enseñen y validen unos conocimientos de la lengua escrita, ya que para funcionar en la sociedad y el mercado de trabajo alemanes con frecuencia se requiere un dominio de esta última. Aunque las competencias de comunicación oral son indispensables, los cursos lingüísticos no deben hacer hincapié sólo en ellas. Según la evaluación, la formación lingüística debería centrarse en las situaciones de la vida social y laboral en las que sea probable que el inmigrante requiera conocimientos de alemán.

Contenido profesional de los cursos introductorios

Las mejores prácticas apuntan a un diseño flexible de los cursos introductorios, contemplando paralelamente la enseñanza lingüística y una participación en el mercado de trabajo, en lugar de seguir modelos estrictamente secuenciales de aprendizaje de la lengua, formación profesional y educación superior. Conviene que los cursos combinen la formación lingüística y la profesional y que validen la preparación anterior.

Si la meta de los programas de introducción es la autosuficiencia, un elemento básico en su concepción debe ser el establecimiento de una estrecha relación con el mercado laboral. Muchos participantes carecerán de vínculos con este último a su llegada si han entrado a través de algún plan de reunificación familiar o como refugiados. En los programas introductorios se pueden integrar la asistencia para la búsqueda de empleo, los centros de asesoramiento profesional, los contratos de colaboración y la formación profesional, en paralelo a la enseñanza lingüística o junto con esta última. En



Dinamarca, por ejemplo, la formación de tipo laboral puede incluir cursos teóricos de corta duración, formación en el puesto de trabajo o una contratación con subsidio salarial. También se puede ofrecer al inmigrante o refugiado un consejero o guía que le ayude en el desarrollo de sus competencias sociales, lingüísticas y profesionales.

Los programas mixtos de empleo y formación lingüística suelen ser útiles, ya que los participantes sacan un gran partido de la enseñanza de la lengua cuando se inscribe en el contexto del trabajo o la formación. Los recién llegados alcanzan metas más rápidamente si se les permite hacer muchas cosas de inmediato, de modo que es preferible que los programas funcionen paralela y no secuencialmente. Por ejemplo, en los Países Bajos, los programas de «doble itinerario» consisten en una combinación del aprendizaje de neerlandés con algún otro elemento (por ejemplo, ayuda para criar a los hijos, trabajo, formación profesional, labor de voluntariado o activación social). Las personas que disponen de formación o experiencia profesional previa, en concreto, pueden beneficiarse de una introducción orientada al trabajo e inscrita en su ámbito profesional. De este modo, el contenido del programa puede contribuir activamente a la entrada del individuo en el mercado laboral, además de facilitar el aprendizaje de la lengua local.

Para mantener la motivación de los participantes, habría que evitar que tuvieran que aprender lo mismo una y otra vez. Los cursos introductorios deberían servir al objetivo de que cada recién llegado pueda desarrollar todo su potencial en el mercado laboral, y que no se desaprovechen unos recursos humanos esenciales.

La evaluación dinámica de la preparación de los recién llegados, que valore distintos tipos de experiencia y no se base tanto en criterios formales, es muy útil para validar la experiencia y los conocimientos obtenidos en el país de origen.

El proyecto finlandés ESPECIMA, financiado por el FSE, va dirigido a los inmigrantes que poseen un título académico u otra titulación superior. La finalidad del proyecto es detectar especialistas motivados, determinar su nivel de conocimientos prácticos y colocarlos en empresas y otras entidades finlandesas. Algunas medidas que esto lleva consigo son el reconocimiento de títulos, la formación continua y la adquisición de cualificaciones, así como la constitución de redes. www.mol.fi/migration/

La financiación del Gobierno sueco en 2003 se dirigió hacia la formación laboral para personas que poseían estudios superiores extranjeros en áreas en las que faltaba personal (personal médico y sanitario, profesores, técnicos y científicos), así como forma-





ción de enfermería para inmigrantes desempleados. La finalidad de esta última era responder a la necesidad de trabajadores bilingües en el campo de la atención primaria y el cuidado de personas mayores.

Las tasas de abandono en los programas introductorios son en general elevadas porque los participantes encuentran un trabajo antes de que termine el curso. Sin embargo, a muchos gobiernos les preocupa que ese trabajo sea poco cualificado y que, debido a la precariedad del empleo en este sector de la economía, los inmigrantes tengan que recurrir de nuevo a la protección social si no poseen la preparación necesaria para obtener un puesto cualificado. Una mejor solución podría ser adaptar la forma y el contenido de los programas introductorios para los inmigrantes que ya trabajan. Por ejemplo, Dinamarca está desarrollando programas de aprendizaje lingüístico por ordenador para hacer en casa, de modo que el aprendizaje de la lengua no interfiera con la formación laboral. Los cursos también pueden realizarse en la empresa pública o privada donde el participante reciba formación laboral o haya obtenido un empleo, o en el centro educativo público donde prosiga su formación.

Los cursos a tiempo parcial, a distancia o por vía electrónica y otros modelos similares permiten a los participantes continuar con los programas de introducción a la vez que ocupan un puesto de trabajo.

En varios países, los municipios que realizan programas de introducción establecen unos planes de trabajo individuales y asignan los cursos en función de las necesidades de la persona. Aunque el fin es siempre encontrar los programas que más se adapten a cada individuo, no siempre es posible ofrecer todo el abanico de servicios que requiere una formación individualizada. Esto ocurre sobre todo en las zonas con menor densidad de población.

La puesta en común de recursos permite a municipios contiguos ofrecer cursos de distintos tipos. También posibilita que los participantes vivan en un municipio y reciban formación o trabajen en otro, evitando así la pérdida de contacto con familiares o redes en caso de traslado.

Contenido cívico de los cursos introductorios

Conviene que los cursos introductorios transmitan el mensaje de una sociedad acogedora que incentiva al recién llegado para que éste se sienta responsable por la comunidad en la que va a vivir.



Aparte de la lengua, los cursos de introducción a menudo insisten en la importancia de la «orientación social» y de transmitir a los inmigrantes unos conocimientos sobre el funcionamiento y los valores de la sociedad. Los cursos pueden abarcar los fundamentos constitucionales, como son el respeto por los derechos humanos y la democracia, y el funcionamiento del sistema político, incluidas las oportunidades de participación política y participación en la sociedad civil. La orientación relativa a la igualdad entre los sexos y los derechos de la infancia es un componente importante de muchos programas.

En muchos países también se consideran importantes los aspectos prácticos. El programa de integración de los Países Bajos, por ejemplo, incluye cursos para familiarizar a los participantes con los sistemas de atención sanitaria, educación y protección social del país, así como con las costumbres nacionales. Las clases sobre ciudadanía previstas en el Reino Unido incluirán información sobre cómo obtener servicios y cómo acceder al mercado de trabajo, conocimientos de los diferentes grupos culturales y congregaciones religiosas que existen en el país y conocimientos sobre las normas que rigen en la sociedad.

En lo que respecta a los valores, hay que reconocer que también la población residente presenta una gran diversidad de valores y comportamientos, y que no siempre vive conforme a las normas que se explican a los inmigrantes.

La mejor manera de encauzar la introducción a los valores es como un empeño común con el que los recién llegados y la sociedad receptora se esfuerzan por respetar los criterios establecidos por las normas y reglas del país.

¿Cómo se inscribe el contenido cívico en la concepción de los programas introductorios? Puede que los gobiernos deseen situar la orientación cívica al principio de la trayectoria de cursos del inmigrante, en lugar de dejarla para una etapa posterior en la que sus competencias lingüísticas serían más adecuadas para comprender material complejo. Otros gobiernos, en cambio, preferirán combinar el contenido cívico con la enseñanza de la lengua, ya que ésta puede aportar contenidos oportunos e interesantes para las clases de formación de adultos. En Austria no existe un «bloque» especial de cursos sobre temas relativos a la sociedad, que se tratan dentro de la formación lingüística. La Ley de inmigración alemana de 2004 prevé cursos de integración que incluyen un curso de lengua básico y uno avanzado (cada uno consta de 300 horas y ambos deben durar más o menos un año), seguidos de un curso de orientación de





30 horas sobre el ordenamiento jurídico, la cultura y la historia de Alemania. Los cursos lingüísticos y de orientación incluyen un examen final.

En Francfort, un curso lingüístico de 600 horas va precedido de 40 horas de orientación por la ciudad. Ello incluye un viaje en metro, una caminata por la ciudad y una visita a un centro administrativo municipal, además de información sobre las instituciones y sobre el ordenamiento jurídico alemán. El curso se hace en ocho lenguas y es impartido por inmigrantes ya establecidos.

Oficina de asuntos culturales de Francfort, www.stadt-frankfurt.de/amka/

1.2 Adecuación de las aspiraciones a los recursos

Debe existir un equilibrio entre lo que piden los gobiernos a los recién llegados y la continua disponibilidad y calidad de los programas introductorios.

Aunque el formato de los cursos introductorios y el número de horas previstas varían de unos países a otros, los cursos suelen requerir una cantidad considerable de recursos y de capacidades administrativas. Así ocurre, sobre todo, cuando se pretende que los programas se adecuen todo lo posible a las competencias y las necesidades individuales. Además de proporcionar las clases, los gobiernos ofrecen una ayuda económica a los participantes durante los programas de orientación a tiempo completo. Con frecuencia, el objetivo es proporcionar una forma de compensación que se parezca en lo posible a un salario. En Dinamarca, por ejemplo, el programa de introducción es gratuito, y los inmigrantes o refugiados que no tengan el sustento asegurado mediante el trabajo o la familia tienen derecho a recibir un subsidio de introducción. El programa de tres años incluye clases de danés, clases sobre la cultura y la sociedad danesas y activación laboral, y comprende un mínimo de 37 horas semanales por término medio. En Suecia, el período de introducción generalmente dura hasta dos años e incluye una media aproximada de 525 horas de clases de lengua sueca y preparación para participar en el mercado laboral. En Finlandia, ahora se prevé ampliar el período de integración a más de tres años para determinados inmigrantes, como personas enfermas, madres de niños pequeños, personas con necesidades de alfabetización y algunos jóvenes. Incluso los programas introductorios de alcance más modesto implican siempre la asignación de recursos. Las listas de espera son un problema habitual y a los asistentes potenciales no siempre se les puede asignar una clase.



Al mismo tiempo, en algunos países se está imponiendo la obligatoriedad de asistir a los cursos y se aplican sanciones relacionadas con la renovación de los permisos de residencia o los pagos de la seguridad social. En Dinamarca, se reduce el subsidio de introducción si el participante no asiste al curso sin una razón justificada. En Austria, al igual que en el sistema neerlandés aún por introducir, los participantes pagan los cursos, pudiendo recibir un reembolso (parcial) del importe si lo terminan con éxito. La Ley de inmigración alemana de 2004 contempla posibles sanciones por falta de asistencia y una contribución financiera por parte de los participantes, que está previsto sea de 1 euro por hora. Están exentos los beneficiarios de prestaciones sociales. En Francia, un buen historial de asistencia facilita el proceso de adquisición de la nacionalidad. Las estrategias pueden no basarse (únicamente) en sanciones, sino también en incentivos que premien la asistencia y la terminación de cursos.

Después de pasado un tiempo habría que evaluar el carácter obligatorio de los programas y el uso de sanciones y/o incentivos a fin de determinar si sirven para aumentar la calidad de los cursos y la asistencia.

Cuando las clases son gratuitas, el gran volumen de gasto suscita controversias dentro de la administración pública y los departamentos responsables se ven obligados a explicar los beneficios económicos y sociales a largo plazo de la enseñanza lingüística a los inmigrantes. En los nuevos Estados miembros, donde la incidencia presupuestaria de las actividades de introducción es incluso más perceptible que en la Unión Europea de los quince, se podría estudiar la contribución de fuentes externas o comunitarias. Asimismo, en un futuro se podría estudiar más a fondo la contribución del sector privado.

Las mejores prácticas indican que los programas deberían ser accesibles, asequibles y de elevada calidad, y que habría que evaluar periódicamente su repercusión.

Los gobiernos encuentran especiales dificultades en la ejecución cuando los cursos introductorios incluyen medidas de carácter laboral. No siempre se pueden ofrecer programas individualizados. A veces, los programas de introducción prevén soluciones uniformes, aunque deban adaptarse al nivel de estudios y las perspectivas laborales de cada persona. En algunos países a los que llega un mayor número de inmigrantes o que cuentan con menos recursos quizá convengan más unos «centros de intercambio» de libre acceso donde los inmigrantes puedan recibir orientación individual y comentar los «planes de integración» específicos sin entrar en un complejo proceso de seguimiento.





Como alternativa a los cursos de «orientación cívica» exhaustivos, los países pueden ofrecer cursos de un día, como las «jornadas de formación cívica» francesas, que forman parte de las obligaciones contraídas por el Estado en el marco de un «contrato de integración». En una jornada de formación cívica se tratan los derechos fundamentales y los grandes principios y valores franceses, así como las instituciones. Existe asimismo una jornada de información sobre la vida en Francia, en la que se abordan los temas de la sanidad, la escolaridad, la vivienda, la formación y el empleo. Estos cursos de un día se imparten en las cuatro lenguas principales de origen de los inmigrantes que llegan a Francia.

En Portugal, el módulo dedicado a la ciudadanía dentro del programa nacional de «centros de acogida de Portugal» dura 12 horas. Su fin es animar al ejercicio de la ciudadanía activa. Se divide en tres unidades de formación: «el individuo, el Estado y los órganos intermedios» (4 horas), «igualdad de oportunidades y de trato en el acceso al trabajo, el empleo y la formación profesional» (6 horas) y «formas de acceso a la información» (2 horas).

Además de variar el número de horas, se pueden ofrecer niveles distintos de introducción para categorías específicas de inmigrantes. Entre los principales grupos destinatarios de los programas de integración introductorios están los inmigrantes con residencia legal que tienen perspectivas de quedarse, y los refugiados reconocidos que son ciudadanos de terceros países. Cuando resulte apropiado, y de conformidad con las políticas de integración nacionales, los programas de integración introductorios pueden hacerse extensivos a otros grupos, por ejemplo, inmigrantes procedentes de la UE, inmigrantes temporales, beneficiarios de subsidios, solicitantes de asilo, inmigrantes establecidos desde hace tiempo, inmigrantes que regresan y minorías étnicas o nacionales. La limitación de los recursos obliga a que los cursos se pongan principalmente a disposición de los inmigrantes permanentes y los refugiados reconocidos. Sin embargo, puede que también los inmigrantes temporales requieran una cierta información inicial básica sobre la sociedad que les acoge, por ejemplo, cómo acceder a las emergencias en hospitales, las iglesias, la policía, etc. Esta información básica puede contribuir a evitar el aislamiento social y ayudará a los inmigrantes temporales en la vida cotidiana con sus vecinos y su comunidad. Ejemplos útiles, junto con los actos de acogida locales, son los manuales o folletos en los que se tratan aspectos específicos de la vida en comunidad y se ofrece información general sobre los hábitos y costumbres de la sociedad de acogida. Los manuales se pueden publicar en papel, en formato electrónico o incluso como audiolibros, y se pueden traducir a las lenguas de distintas comu-



nidades. Estos medios de introducción, que centran la atención en reducir las tensiones entre comunidades más que en la capacidad de inserción profesional, son una buena manera de incluir a los inmigrantes temporales sin comprometer una gran cantidad de recursos.

Muchos países han creado manuales para los inmigrantes. Por ejemplo, el «Manual sobre los derechos de los inmigrantes en Irlanda» publicado por el Consejo de Inmigración irlandés intenta proporcionar información para grupos de inmigrantes y para todo tipo de organismos públicos, entidades privadas y organizaciones no gubernamentales que están en contacto con ellos. El manual ofrece una visión de conjunto de la legislación aplicable, distinguiendo varios grupos: trabajadores migrantes, empresas y autónomos, estudiantes internacionales, familiares de inmigrantes y ciudadanos irlandeses, visitantes, personas a las que se les ha dado permiso de estancia, padres y hermanos de niños que son ciudadanos irlandeses, y personas que residen en el país sin permiso. Se tratan los derechos de cada uno de estos grupos, y en un anexo se dan las direcciones de organismos y entidades pertinentes.

www.immigrantcouncil.ie/handbook.htm

Algunos países, aparte de los programas de introducción extensos que se ofrecen sólo a determinadas categorías de recién llegados, acostumbran a proporcionar un nivel adecuado de asistencia introductoria a otros grupos de inmigrantes.

Normalmente los inmigrantes indocumentados y los solicitantes de asilo quedan excluidos de los cursos introductorios, ya que, en ausencia de una situación jurídica segura, los gobiernos prefieren evitar que se creen expectativas. A veces a los solicitantes de asilo se les da un acceso limitado a actividades de integración, con objeto de aumentar su preparación y ayudarles a orientar su futuro, independientemente de que se les conceda o no el asilo. En algunos países se incluye a las personas que se encuentran bajo protección temporal, por ejemplo en Polonia, donde, al igual que los refugiados reconocidos, pueden realizar un programa de integración individual de doce meses. En sus actividades relacionadas con la integración, las entidades locales o no gubernamentales no suelen hacer distinción entre los participantes basándose en su situación jurídica.





1.3 Trabajo con asociados

La integración es una responsabilidad compartida en la que colaboran muchas partes con el fin de obtener buenas políticas y resultados. Es esencial que todos los intervinientes sean sensibles y receptivos a los comentarios constructivos de aquellos con los que colaboran en calidad de asociados en la ejecución, proveedores de fondos o clientes.

Con independencia de que las políticas sean puestas en práctica por instituciones públicas de diferentes niveles o por organizaciones no gubernamentales, el grado de consulta entre el organismo que hace el encargo y el que se ocupa de la ejecución es un aspecto esencial. Para evitar estar excesivamente apartados de la realización práctica de los programas, los ministros responsables deberían brindar sistemáticamente a los organismos de ejecución unos cauces para presentar sus comentarios, además de acceso a la formulación de las políticas. Las administraciones local y regional, los interlocutores sociales, las ONG y las asociaciones de inmigrantes forman todos ellos parte del «nexo de integración» junto con el Estado y los inmigrantes a los que éste admite individualmente. Cuando colaboran muchas partes, es importante garantizar a los inmigrantes un acceso fácil y transparencia. Por ejemplo, en Finlandia, el banco de información por Internet en varias lenguas (www.caisa.hel.fi) permite buscar información por materias, de modo que el usuario no necesita saber de qué se ocupa cada institución.

En Portugal, los *Centros Nacionales de Apoyo al Inmigrante* (CNAI) de Lisboa y Oporto cuentan con departamentos de seis ministerios (Servicio de Extranjeros y Fronteras - SEF-, Inspección de Trabajo, Seguridad Social, Sanidad y Educación), así como con oficinas que prestan ayuda específica con respecto a la Ley de inmigración, la reunificación familiar, el reconocimiento de títulos y la inserción laboral. Hay que potenciar la intervención de mediadores socioculturales procedentes de las diferentes comunidades de inmigrantes, quienes desempeñan un papel fundamental en el proceso de contacto y la resolución de problemas. Vinculada a los CNAI hay una red de 25 *Centros Locales de Apoyo al Inmigrante* (CLAI) que ofrecen servicios de información, así como un centro de llamadas, la línea *SOS Inmigrante*, que está disponible doce horas al día en cuatro lenguas.

www.acime.gov.pt



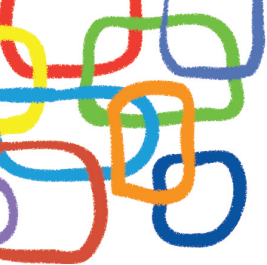
El nivel local

Las relaciones de asociación entre distintos niveles de la administración pública se regulan mediante el reparto de competencias y consultas sobre la formulación de las políticas y la dotación presupuestaria.

En varios países europeos existe una gran tradición de administración muy descentralizada, y las instituciones locales tienen competencias en muchos de los servicios que se prestan a la población, incluidos los inmigrantes y refugiados recién llegados. Por ejemplo, Lituania ha transferido al nivel local las competencias de ejecución de su programa de integración de refugiados. Las administraciones locales son especialmente adecuadas para reunir todos los departamentos y entidades que tienen que ver con el proceso de introducción, resultando así más fácil a los inmigrantes el acceder a servicios y a ayuda. Francia es uno de los países que aprovechan esta ventaja al contar con un sistema de puntos de acogida regionales y locales distribuidos por todo el país que reciben a los recién llegados, determinan sus necesidades de educación y asistencia social, les asesoran sobre los servicios prestados por la administración pública y les ofrecen una introducción inicial a la sociedad francesa. En Italia, los acuerdos marco firmados entre el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales y las regiones coordinan las políticas de integración que se ponen en práctica a nivel local. La formación lingüística es un componente esencial, especialmente en los acuerdos de las regiones de Toscana, Umbría y Véneto.

En algunos países, el organismo principal (central) celebra acuerdos oficiales con los municipios donde se reflejan las competencias de cada nivel de gobierno. Por lo general, en dichos acuerdos se especifica el número de personas que se podrán establecer en cada municipio. El Gobierno concede entonces unas subvenciones estándar, consistentes en una cantidad fija por persona. El fin de las mismas es sufragar los costes adicionales en los que incurre el municipio a causa de la recepción de refugiados, por ejemplo, gastos de manutención, cursos lingüísticos y costes relacionados con los recursos adicionales que se puedan necesitar en guarderías y centros escolares. El objetivo de este sistema es evitar que el Gobierno tenga que dictar unas directrices pormenorizadas, a la vez que se crean incentivos económicos para recompensar a los municipios que tengan programas introductorios eficaces. Por ejemplo, si el participante alcanza las metas del programa en menos tiempo del previsto, se seguirá pagando al municipio la totalidad de la subvención.





El sistema danés es un ejemplo de este sistema. En virtud de la Ley sobre integración de 1999, los municipios son los encargados de llevar a cabo los programas de introducción, pero el Gobierno financia todos los gastos. Las subvenciones están estructuradas con idea de incentivar a los municipios: son más elevadas cuanto mayor es el nivel de actividad, y se pagan subvenciones específicas por cualquier inmigrante o refugiado que apruebe un examen de danés o que consiga una situación regularizada de empleo durante al menos seis meses. La legislación relativa a la integración de los inmigrantes y refugiados recién llegados incluye disposiciones específicas sobre la cooperación entre municipios y la delegación de actividades específicas a empresas privadas, instituciones educativas u organizaciones no gubernamentales.

En cada ciudad o municipio de la provincia finlandesa de Uusima occidental hay una oficina de inmigración bajo cuya tutela funcionan unos equipos de trabajo. Además de los representantes de la oficina de inmigración, los equipos generalmente incluyen representantes de la oficina de asistencia social, la oficina de empleo, el centro de salud, la oficina de educación, el sistema de educación de adultos, la institución de seguridad social y la oficina local de la vivienda. Se elabora una ficha de cada inmigrante, por medio de la cual se hace el seguimiento de su plan y su itinerario. Los diferentes miembros del equipo van actualizando la ficha y mantienen un contacto periódico con la persona en cuestión. Los niños tienen sus propios equipos, los llamados «equipos infantiles», que se ocupan de todos los niños y jóvenes inmigrantes que asisten a centros escolares o guarderías, estudiando su situación y su necesidad de apoyo y de otras medidas. En estos equipos participan responsables municipales de educación, orientadores educativos, muchos directores de centros escolares y maestros o profesores, así como profesores de apoyo.

Mientras que la prioridad de los gobiernos centrales es garantizar la calidad de los servicios que prestan los municipios, por ejemplo, supeditando la financiación a los resultados, puede alegarse que lo que hace falta es una mayor influencia en el proceso de formulación de políticas a fin de que las normativas marco nacionales respondan en mayor medida a las realidades locales. Unas relaciones de asociación más explícitas y un marco permanente pueden lograr que el nivel local no sea un mero ejecutor, sino que también tenga acceso a la formulación de las políticas.

Interlocutores sociales

Conviene que los interlocutores sociales, para los que la autosuficiencia de los inmigrantes supondría una ventaja, participen en la concepción, la financiación y la ejecución de los programas de integración.



Conforme la inmigración y la integración se van relacionando más estrechamente con los objetivos socioeconómicos de las sociedades europeas, se va prestando cada vez más atención a la función de los interlocutores sociales en la integración. Los sindicatos se mantienen especialmente activos en las áreas de la lucha contra la discriminación y la igualdad de oportunidades, así como en la prestación de formación. En el periodo de introducción, también los empresarios pueden ejercer su corresponsabilidad en materia de integración organizando actos de acogida, ofreciendo asistencia para encontrar alojamiento y acceder a los servicios, y proporcionando cursos lingüísticos, entre ellos cursos en los que se enseñe vocabulario profesional específico. Las empresas en las que se da puestos de aprendices a recién llegados pueden asumir la formación lingüística y fomentar así la combinación de contenidos lingüísticos y de formación profesional. En especial, las grandes empresas que contratan continuamente trabajadores extranjeros pueden introducir cursos para los nuevos. A los inmigrantes que lleven más tiempo pueden proporcionarles formación financiera o de otro tipo, que ayude a empresarios de minorías étnicas o inmigrantes a convertirse en suministradores.

En Italia, en el marco del Consejo de inmigración territorial, la provincia de Belluno (Véneto), en colaboración con la Cámara de Comercio y con una cooperativa social local, ha promovido un programa de recepción y de vivienda para trabajadores de fuera de la Unión Europea con el objeto de facilitar su integración laboral y social. Como primer paso en esta dirección, se ha firmado un acuerdo entre empresarios y asociaciones profesionales que muestran interés por buscar una vivienda adecuada y facilitar la correspondencia entre la demanda y la oferta de viviendas para inmigrantes.

Las administraciones públicas de todos los niveles podrían lograr una mayor participación de las empresas en los debates sobre integración de los inmigrantes estableciendo una relación entre los programas oficiales con los programas de responsabilidad social de las empresas.

Aunque los gobiernos suelen asumir la responsabilidad principal en la introducción de los inmigrantes que probablemente vayan a quedarse de forma permanente, también el sector privado podría desempeñar una función de apoyo a inmigrantes de otras categorías, por ejemplo, los inmigrantes temporales. En España, la ley exige que los empresarios faciliten un alojamiento adecuado en caso de inmigración temporal. En Chipre, todos los trámites para la recepción (vivienda incluida) de inmigrantes laborales temporales son efectuados por los empresarios o con su ayuda (los permisos de





trabajo temporal de menos de seis años son para un puesto específico en una empresa específica). En caso de incumplimiento de sus obligaciones, se impone a los empresarios una sanción y no se les conceden más permisos para contratar a trabajadores extranjeros.

La *Unió de Pagesos* es una asociación de agricultores catalana que ofrece orientación e instrucción a los trabajadores estacionales durante su estancia en España. Organiza un «Curso para los agentes del desarrollo», cuyo objetivo es formar a los inmigrantes estacionales en Cataluña para que, a su regreso a su país de origen, puedan compartir su experiencia y promover proyectos colectivos de mejora económica y social. El contenido del curso puede incluir diferentes materias: informática, agricultura, proyectos de cooperación al desarrollo, idiomas, etc.

En el Reino Unido, la empresa *Fusion Personnel*, que suministra trabajadores temporales a empresas de horticultura, ha desarrollado un plan de formación para sus empleados, que son en su mayoría inmigrantes llegados recientemente. Se dan clases de alfabetización, matemáticas básicas e idioma, dando tiempo libre al personal durante su horario de trabajo semanal para que participe.

www.bitc.org.uk/resources/case_studies/fusionsfl.html

Los gobiernos podrían ofrecer asistencia a las empresas de menor tamaño y a otras organizaciones empresariales, así como a los sindicatos, en los sectores de la economía en los que hayan encontrado empleo muchos inmigrantes, complementando las capacidades de formación de dichas organizaciones.

Organizaciones no gubernamentales

En la introducción de los recién llegados intervienen medios no estatales muy diversos. Dentro de ellos, desempeñan un papel fundamental las congregaciones religiosas y otras organizaciones de asistencia social, junto con «ONG clásicas» de diversos tamaños, y a menudo son ellas las que activan las estructuras estatales de introducción de los inmigrantes. Por ejemplo, el Gobierno español considera las líneas de financiación para ONG como instrumentos indispensables de su política de integración, y la autonomía dada a las organizaciones financiadas es considerable. En el Reino Unido, no existen actualmente convenios a nivel nacional para la recepción de inmigrantes recién



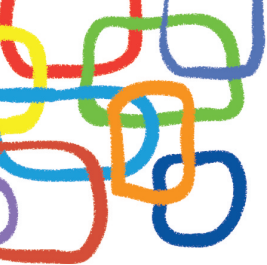
llegados y las ONG ofrecen una gran variedad de programas de orientación. La República Checa y Eslovenia también cuentan con la estrecha colaboración de ONG en la ejecución de proyectos de vivienda, formación lingüística, inserción laboral, asesoramiento psicosocial y actividades culturales. En Estonia, la principal responsable de aplicar las políticas de integración es la Fundación para la Integración, fundación de derecho privado instaurada por el Gobierno estonio. Entre las responsabilidades de la Fundación figuran la convocatoria de licitaciones para proyectos públicos y la coordinación, para un uso eficaz, de los diversos recursos en este ámbito, lo cual incluye la ejecución de varios proyectos de gran escala financiados por donantes extranjeros.

Las organizaciones no gubernamentales comparten la responsabilidad en el proceso de integración y favorecen el contacto directo entre los residentes locales y los inmigrantes. Por el hecho de cooperar con diferentes niveles de la administración pública, con el sector privado, con fundaciones, con otras ONG y con grupos locales, en calidad de entidades de ejecución y de asociados o colaboradores, contribuyen a un diálogo en la sociedad acerca de los resultados deseados de la integración y de los cauces para lograrla. Las organizaciones no gubernamentales y religiosas también pueden movilizar voluntarios y organizar «programas de acogida» u otras actividades de intercambio. Por ejemplo, en Portugal, la Iglesia Católica, a través de sus parroquias, ofrece clases de lengua por todo el país impartidas principalmente por voluntarios.

Dentro del abanico de agentes no gubernamentales, es importante que las asociaciones de inmigrantes desempeñen una mayor función en el proceso de introducción. A nivel básico, dichas asociaciones suelen ser buenos proveedores de algunos servicios, como los de enseñanza lingüística para principiantes o los cursos de «orientación cívica». También es habitual que los miembros de las propias comunidades a las que pertenecen los recién llegados sean la primera fuente de información y asesoramiento extraoficial, y con frecuencia sirven de modelo. Tanto individual como colectivamente, los inmigrantes realizan una notable labor de voluntariado, sobre todo en favor de su propia comunidad, una labor que es preciso desarrollar y no agotar. En este contexto es importante que las asociaciones de inmigrantes tengan acceso a financiación.

En Bélgica, la Fundación Rey Balduino, con su beca de «Apoyo mutuo para recién llegados», financia proyectos realizados por grupos o asociaciones de nuevos inmigrantes en su propio beneficio o en el de otros nuevos inmigrantes. El objetivo es dotar de mayor capacidad a las redes de ayuda mutua formadas por recién llegados para que se adecuen mejor a los servicios privados y públicos ofrecidos por las comunidades de





acogida o las instituciones. Una nueva convocatoria de proyectos va también dirigida a organizaciones comunitarias, grupos de residentes, servicios públicos y empresas que deseen forjar vínculos con nuevos inmigrantes. (www.kbs-frb.be)

En los programas de introducción se pueden incorporar las asociaciones de inmigrantes como posibles fuentes de asesoramiento e información a los recién llegados, incluyéndolas para la prestación de formación y como modelos de integración con éxito. Estas asociaciones podrían recibir apoyo para desarrollar su capacidad y conectarse con organizaciones profesionales a efectos de control de la calidad.

La ciudad de Southampton organizó en 2003 una jornada de iniciación para refugiados, que incluyó reuniones con departamentos del Ayuntamiento, con otros organismos públicos y con organizaciones de voluntarios. La finalidad era fortalecer las organizaciones de comunidades de refugiados (asistieron 27 líderes y representantes de estos últimos) e introducirlos al marco institucional y a la cultura de la comunidad de acogida. Se organizaron grupos de trabajo cuyo orden del día giró en torno a los temas, las preocupaciones y las preguntas formulados por los líderes de refugiados mucho antes del evento. Se decidieron actividades para dar curso a las iniciativas, por ejemplo, clubes de trabajo a domicilio, actividades de formación ofrecidas por las organizaciones de ayuda al refugiado RETAS y CLEAR, formación de jóvenes como monitores de natación y entrenadores de fútbol, etc.

gavin.barker@southampton.gov.uk, anthony.pascoe@southampton.gov.uk

1.4 Evaluación y adaptación de los programas

Conviene que los programas se basen en evaluaciones que muestren lo que ha funcionado y lo que no ha funcionado con grupos anteriores de recién llegados.

Los programas o proyectos introductorios para inmigrantes recién llegados y refugiados reconocidos pueden desempeñar una función esencial en «encauzar correctamente la integración» para cada inmigrante y su familia. Al mismo tiempo, representan una considerable dedicación de recursos por parte de los gobiernos. Las futuras decisiones sobre unos recursos escasos deben basarse en pruebas más que en supuestos con el fin de conseguir los mejores resultados posibles. Las evaluaciones



pueden tener como punto de partida unos objetivos acordados en común. En Suecia, el Consejo de Integración ha desarrollado una serie de «metas nacionales» para el programa de orientación. Cada municipio e institución formula sus objetivos basándose en tales objetivos generales y desarrolla sus propios procedimientos de seguimiento y evaluación. El Consejo de Integración ayuda a los municipios a diseñar herramientas de evaluación adecuadas. En Dinamarca, los municipios están obligados a hacer un seguimiento periódico de los contratos de integración individuales para asegurarse de que se han hecho avances y de que el contrato sigue reflejando las necesidades del inmigrante o refugiado. En Italia, el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales supervisa la evolución de sus acuerdos marco con las regiones utilizando indicadores cuantitativos y cualitativos para evaluar la diferencia entre los objetivos y los resultados.

Varios gobiernos basan la financiación en los resultados para así garantizar la calidad de los programas cuando éstos se contratan externamente. Por ejemplo, el Ministerio del Interior del Reino Unido tiene previsto emplear tales métodos en su programa de educación para la ciudadanía. La mayor parte del programa se impartirá a través de centros de educación de adultos o academias de idiomas privadas, que recibirán una financiación de base del 85% más un 15% en función de los resultados.

La aprobación de la Ley sobre inmigración alemana de 2004 estuvo precedida por varios proyectos piloto sobre cursos introductorios, con frecuencia orientados por personal académico o evaluados extensamente por las autoridades responsables. Un ejemplo es el curso piloto de integración con contenidos sobre «el conocimiento la sociedad», realizado en Nuremberg en 2001-2003. No se trató de un curso de introducción para recién llegados, sino que intentó comunicar conocimientos políticos, históricos y prácticos a inmigrantes con conocimientos de alemán y con permisos de residencia de larga duración que llevaban algún tiempo en Alemania y eran ya posibles candidatos a la adquisición de la nacionalidad. En la evaluación se observaron dificultades para llegar al grupo destinatario y se sugirió que se introdujeran mayores incentivos o una obligación legal de asistir. Por ejemplo, un incentivo podría ser que la participación en un curso de integración fuera equivalente al examen de lengua exigido para la adquisición de la nacionalidad. En la evaluación también se propuso que se elaborara material de aprendizaje electrónico.

(www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/main_g.htm)





En Schleswig Holstein, el ministro del Interior encargó un análisis de los cursos de integración en función del sexo: ¿había igualdad de acceso para hombres y mujeres? Se examinaron cursos similares a los contemplados en la nueva Ley de inmigración. Contrariamente a lo que se esperaba, el análisis reveló que en los cursos participaba un mayor porcentaje de mujeres que de hombres y que eran necesarios incentivos adicionales para los inmigrantes varones más que para las inmigrantes. Las razones para que unos y otras hicieran cursos lingüísticos eran casi idénticas: deseaban aprender alemán principalmente para utilizarlo en el mercado laboral, comunicarse con las instituciones y hablar con los vecinos. Por otra parte, hombres y mujeres tenían resultados muy similares en la prueba de acceso al curso lingüístico, con la excepción de los trabajadores extranjeros «clásicos» que contaban ya con veinte o treinta años de residencia.

Los proyectos piloto pueden ser de escala reducida. En Hungría, un programa piloto de integración de seis meses del programa MATRA incluyó seis varones adultos solteros, un matrimonio con tres hijos y dos mujeres solteras (ambas con hijos). El programa fue intensivo, con 1200 horas de formación lingüística, 700 horas de orientación cultural y jurídica, alojamiento y transporte gratuitos y asistencia financiera para otros gastos de manutención. La evaluación de este proyecto piloto se utiliza ahora en la formulación de una política global de integración para Hungría, dirigiéndose las recomendaciones a un grupo de alto nivel de secretarios de estado encargados de las ramas pertinentes del Gobierno.

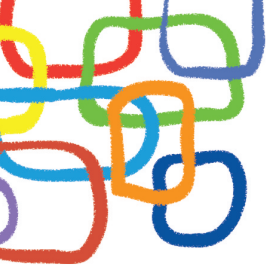
Aparte de las evaluaciones de proyectos y programas, informar sobre la aplicación de la legislación en materia de integración puede ser una herramienta útil para las políticas basadas en hechos. Por ejemplo, la Ley de inmigración alemana de 2004 exige que el Gobierno presente al Parlamento en julio de 2007 a más tardar, dos años y medio después de la entrada en vigor de la ley, un informe sobre la realización y financiación de los cursos de integración. Del mismo modo, cuando el Parlamento finlandés aprobó la Ley de integración de 1999, pidió que a los tres años de su entrada en vigor el Gobierno presentara un informe sobre su aplicación, los resultados obtenidos y recomendaciones para el futuro. Sobre la base del informe presentado por el Gobierno en 2002 se está redactando una modificación de la Ley de integración para definir con mayor precisión el reparto de competencias entre las distintas instituciones, entre los municipios y el Estado y entre divisiones administrativas de todos los niveles.



Se ha previsto formar juntas consultivas a escala nacional y regional para aumentar la eficacia de la cooperación entre las distintas partes.

Se podrían reunir las evaluaciones efectuadas en diversos países y, sobre la base de las experiencias vividas en el mayor número posible de países, formular una serie de normas de calidad voluntarias aplicables a la formación lingüística y cívica. Convendría que esto se hiciera en estrecho contacto con organizaciones educativas de rango internacional.





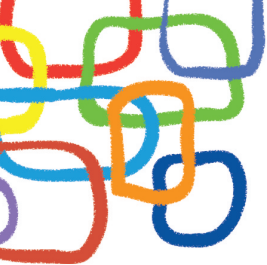
Capítulo 1: Conclusiones

1. Los programas de introducción son una inversión para el futuro que deberían estar dispuestos a hacer tanto el inmigrante como la sociedad. Para el primero representa un punto de partida que le permite adquirir unas competencias indispensables para hacerse autosuficiente, por lo que el esfuerzo merece la pena. Para la sociedad, la rentabilidad de la inversión consiste en que los inmigrantes se convierten en ciudadanos mejor preparados y capaces de contribuir a ella.
2. Ofrecer cursos en varios niveles, empleando modelos diferentes y diversos métodos didácticos puede ayudar a conseguir una formación lingüística satisfactoria para inmigrantes que tienen distintos niveles de estudios o diferentes conocimientos del país y de la lengua. Esto lleva a una titulación aprovechable. Conviene que los programas prevean exámenes al terminar los cursos con el objeto de validar el nivel de aprendizaje de los participantes.
3. Cuando los certificados de los cursos responden a un modelo conocido por los empresarios y otras instituciones educativas, sirven a los participantes para acceder a nuevas oportunidades laborales o de formación, lo cual se deberá tener en cuenta al decidir los contenidos y los métodos didácticos de los cursos.
4. Las mejores prácticas apuntan a un diseño flexible de los cursos introductorios, contemplando paralelamente la enseñanza lingüística y una participación en el mercado de trabajo, en lugar de seguir modelos estrictamente secuenciales de aprendizaje de la lengua, formación profesional y educación superior. Conviene que los cursos combinen la formación lingüística y la profesional y que validen la preparación anterior.
5. La evaluación dinámica de la preparación de los recién llegados, que valore distintos tipos de experiencia y no se base tanto en criterios formales, es muy útil para validar la experiencia y los conocimientos obtenidos en el país de origen.
6. Los cursos a tiempo parcial, a distancia o por vía electrónica y otros modelos similares permiten a los participantes continuar con los programas de introducción a la vez que ocupan un puesto de trabajo.
7. La puesta en común de recursos permite a municipios contiguos ofrecer cursos de distintos tipos. También posibilita que los participantes vivan en un municipio y reciban formación o trabajen en otro, evitando así la pérdida de contacto con familiares o redes en caso de traslado.
8. Conviene que los cursos introductorios transmitan el mensaje de una sociedad acogedora que incentiva al recién llegado para que éste se sienta responsable por la comunidad en la que va a vivir.



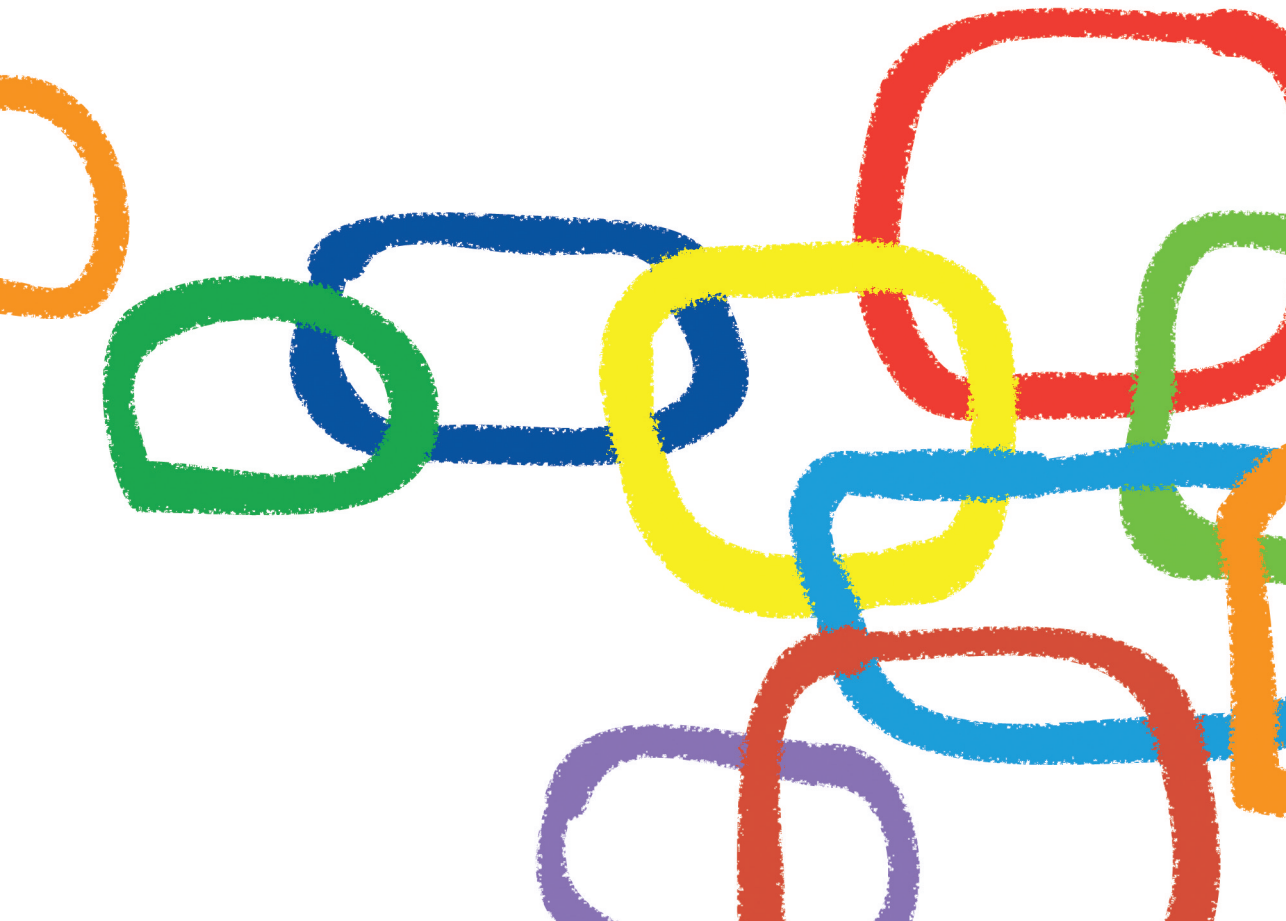
9. La mejor manera de encauzar la introducción a los valores es como un empeño común con el que los recién llegados y la sociedad receptora se esfuerzan por respetar los criterios establecidos por las normas y reglas del país.
10. Debe existir un equilibrio entre lo que piden los gobiernos a los recién llegados y la continua disponibilidad y calidad de los programas introductorios.
11. Después de pasado un tiempo habría que evaluar el carácter obligatorio de los programas y el uso de sanciones y/o incentivos a fin de determinar si sirven para aumentar la calidad de los cursos y la asistencia.
12. Las mejores prácticas indican que los programas deberían ser accesibles, asequibles y de elevada calidad, y que habría que evaluar periódicamente su repercusión.
13. Algunos países, junto a los programas de introducción amplios que se ofrecen sólo a determinadas categorías de recién llegados, acostumbran a proporcionar un nivel adecuado de asistencia introductoria a otros grupos de inmigrantes.
14. La integración es una responsabilidad compartida en la que colaboran muchas partes con el fin de obtener buenas políticas y resultados. Es esencial que todos los intervinientes sean sensibles y receptivos a los comentarios constructivos de aquéllos con los que colaboran en calidad de asociados en la ejecución, proveedores de fondos o clientes.
15. Las relaciones de colaboración entre distintos niveles de la administración pública se regulan mediante el reparto de competencias y consultas sobre la formulación de las políticas y la dotación presupuestaria.
16. Conviene que los interlocutores sociales, para los que la autosuficiencia de los inmigrantes supondría una ventaja, participen en la concepción, la financiación y la ejecución de los programas de integración.
17. Las administraciones públicas de todos los niveles podrían lograr una mayor participación de las empresas en los debates sobre integración de los inmigrantes estableciendo una relación entre los programas oficiales con los programas de responsabilidad social de las empresas.
18. Los gobiernos podrían ofrecer asistencia a las empresas de menor tamaño y a otras organizaciones empresariales, así como a los sindicatos, en los sectores de la economía en los que hayan encontrado empleo muchos inmigrantes, complementando las capacidades de formación de dichas organizaciones.
19. En los programas de introducción se pueden incorporar las asociaciones de inmigrantes como posibles fuentes de asesoramiento e información a los recién llegados, incluyéndolas para la prestación de formación y como modelos de integración con éxito. Estas asociaciones podrían recibir apoyo para desarrollar su capacidad y conectarse con organizaciones profesionales a efectos de control de la calidad.





20. Conviene que los programas se basen en evaluaciones que muestren lo que ha funcionado y lo que no ha funcionado con grupos anteriores de recién llegados.
21. Se podrían reunir las evaluaciones efectuadas en diversos países y, sobre la base de las experiencias vividas en el mayor número posible de países, formular una serie de normas de calidad voluntarias aplicables a la formación lingüística y cívica. Convendría que esto se hiciera en estrecho contacto con organizaciones educativas de rango internacional.





Capítulo 2

Participación ciudadana





En el presente capítulo se aborda el amplio campo de la participación ciudadana desde dos ángulos: en primer lugar, se estudian las organizaciones que prestan servicios y se dan ejemplos de cómo éstos pueden hacerse más accesibles para los inmigrantes, favoreciendo de este modo un sentimiento de pertenencia a la sociedad. En segundo lugar, se estudia cómo lograr una participación activa en ésta. Inmigrantes y no inmigrantes pueden ser movilizados en torno al diálogo religioso o en torno a las diferentes facetas de la ciudadanía activa: participación en las elecciones o en órganos consultivos, adquisición de la nacionalidad y participación social, incluidas las actividades de voluntariado. Al final del capítulo, en un recuadro sobre «cómo lograr unas entidades abiertas e incluyentes» se especifican medidas que se pueden adoptar para abrir las instituciones y organizaciones principales a todos los ciudadanos.

Las estrategias que responden a las necesidades y circunstancias especiales de los inmigrantes y que aprovechan sus habilidades favorecen su sensación de pertenencia y participación en la sociedad. Tanto las entidades públicas como las privadas deberían basar tales estrategias en la igualdad y en la falta de discriminación. Lo ideal es que estén hechas a medida, que sean flexibles y que se sometan a una evaluación periódica.

Entidades públicas y privadas deberían ser sensibles a todos los ciudadanos –tengan o no un origen inmigrante–, en su calidad de miembros, clientes, empresarios y trabajadores, consumidores y proveedores de servicios, líderes políticos y votantes, padres e hijos, profesores y alumnos. En las organizaciones principales hay una gran interacción entre inmigrantes y no inmigrantes, y su apertura anima a los inmigrantes a participar activamente en la vida de estas entidades y, por lo tanto, en la sociedad. La voluntad de los inmigrantes y su motivación para desempeñar un papel activo y el compromiso de las entidades de ser incluyentes se refuerzan mutuamente.

La apertura de las instituciones y organizaciones principales no es un proceso automático, sino que necesita el apoyo continuo y activo de las partes interesadas a todos los niveles. Los responsables de la formulación de políticas y los profesionales deben entender la naturaleza específica de una población diversa a fin de permitir la participación plena de todos los ciudadanos con independencia de su origen cultural, ético y nacional. La comprensión de las necesidades particulares y la estrecha cooperación con organizaciones especializadas, como las asociaciones de inmigrantes u ONG dedicadas a ayudar a estos últimos y a los refugiados son componentes esenciales del éxito de las estrategias encaminadas a su participación.



2.1 Competencia intercultural

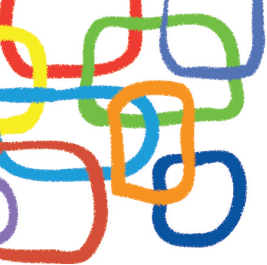
Adaptar los servicios a las necesidades especiales de los diferentes grupos de la población es un esfuerzo colaborativo que exige el desarrollo de una competencia intercultural en los servicios públicos y privados.

Un requisito básico de una sociedad equitativa es que los servicios sean accesibles para todos. Los proveedores de servicios públicos y privados tienen la responsabilidad de reducir y eliminar las barreras de acceso a las que puedan enfrentarse determinados grupos. Los inmigrantes son uno de los grupos que con frecuencia encuentra obstáculos debido a diferencias lingüísticas o culturales. Por consiguiente, su participación activa en la sociedad depende de un esfuerzo colaborativo para abordar y eliminar dichos obstáculos.

Las entidades públicas y privadas pueden emplear diferentes técnicas para que sus servicios sean más accesibles a los inmigrantes. Aunque cualquier esfuerzo por reducir las barreras de acceso tendrá un efecto positivo en la participación de estos últimos, tendrán mayor éxito las estrategias de inclusión que se inscriban en un cambio global de la cultura de las entidades. De este modo, las medidas por adaptar la organización a la diversidad no se quedarán en esfuerzos aislados, sino que se corresponderán con las metas y la identidad de la entidad en su conjunto. Tener personas de origen inmigrante en los consejos y los comités ayuda a contar con opiniones muy diversas con respecto a todas las decisiones clave. Las entidades pueden hacer uso de los registros existentes de personas de distintos contextos lingüísticos o culturales para hacer nombramientos para estos órganos. Las administraciones locales o los gobiernos pueden tener una base de datos de personas debidamente cualificadas de diversos orígenes que estén dispuestas a participar en órganos de decisión o consultivos.

Tanto si una entidad se encuentra todavía en las primeras fases de un cambio de cultura organizativa como si ha atravesado todo el proceso, es esencial que cuente con personal preparado para poner en práctica y gestionar las estrategias de inclusión. Dos maneras de hacerse con un grupo de personal que tenga competencia intercultural son la contratación y la formación. La competencia intercultural se puede incluir como componente de los perfiles exigidos para contratar educadores y trabajadores de centros escolares, trabajadores de las administraciones locales, personal hospitalario, asistentes sociales y otros. Aunque el conocimiento intercultural de los miembros del personal que están en contacto con el público es especialmente importante, también se





deberían usar criterios de diversidad en la contratación para puestos de mayor responsabilidad que no tienen ese contacto directo. Por otra parte, también las entidades que se dedican a la formulación de políticas o a la planificación y no a la prestación directa de servicios deben tomar en serio la diversidad.

Las iniciativas gubernamentales pueden fomentar la contratación de personal de origen inmigrante tanto en el sector público como en el privado. Por ejemplo, en el marco de la aplicación del libro blanco y plan de actuación danés «Visión y estrategias del Gobierno para mejorar la integración», publicado en junio de 2003, el Gobierno publicará a finales de 2004 un conjunto de herramientas que contendrá ideas para fomentar una composición diversificada de los trabajadores del sector público. En Italia, las estructuras sociales públicas de seis regiones de Italia meridional tienen adscritos sesenta mediadores culturales, que pueden ser inmigrantes o italianos, y en las oficinas de empleo locales trabajan treinta mediadores.

Paralelamente a la contratación, las entidades pueden aprovechar asimismo la preparación que ya tiene su personal. Por ejemplo, pueden reconocer y, en su caso, remunerar los conocimientos lingüísticos y culturales y los contactos comunitarios de su personal. En las entidades de mayor tamaño se pueden crear registros o bases de datos de las cualificaciones y competencias, señalando los miembros del personal que tienen origen inmigrante o que están familiarizados con las lenguas y las culturas de los inmigrantes. Los directores pueden fomentar y apoyar financieramente el estudio de lenguas por los empleados. El personal de todos los niveles debiera recibir formación sobre aspectos interculturales, que se puede incorporar a las unidades de formación funcional.

Como ejemplo de formación, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales checo tiene un programa educativo piloto por vía electrónica para ayudar en la integración de los extranjeros. Este programa irá ofreciendo poco a poco cursos de formación a los trabajadores del ministerio y a las oficinas de empleo de los distritos. Una de las metas es la de preparar una metodología para formar a tutores de las oficinas de empleo en conocimientos prácticos interculturales. Dichos tutores, posteriormente, podrán instruir por su cuenta a los funcionarios sobre cómo trabajar en un entorno multicultural.

En Austria, el proyecto «Interkurlotsen» financiado por EQUAL (www.interkurlotsen.at) ofrece formación a personas clave de entidades del ámbito de la administra-



ción pública, así como de empresas privadas y ONG. Dichas entidades tienen o bien una gran cantidad de inmigrantes entre sus trabajadores o bien muchos clientes de origen inmigrante. El programa de formación combina la concienciación cultural, seminarios sobre cuestiones especiales como el acoso moral, la integración horizontal de las cuestiones de género, aspectos críticos de la lucha contra la discriminación y la gestión de la diversidad. Asimismo, se presta atención y se ofrece información sobre las competencias de comunicación y la mediación (intercultural). Los participantes se convierten en «pilotos interculturales» que actúan como mediadores o personas de contacto para personas que han sufrido discriminación, y como expertos sobre la igualdad de trato en el empleo.

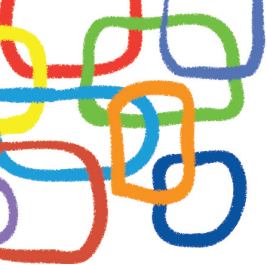
La contratación y la formación son estrategias complementarias en la creación de personal con competencia intercultural. Lo ideal es que el desarrollo de esta última entre los trabajadores sea una prioridad continua y no un hecho puntual.

Aun con una contratación y una formación específicas, es improbable que los grandes proveedores de servicios puedan cubrir por medio de su personal todo el espectro de diversidad lingüística, cultural y religiosa. Por este motivo, es importante que los empleados tengan un acceso fácil e inmediato a intérpretes preparados o a asesores especializados, por ejemplo, en temas culturales y religiosos. Se puede dar formación sobre cómo aprovechar mejor los servicios de interpretación y traducción. Cuando la competencia o la capacidad de la institución principal son insuficientes, un estrecho contacto con organizaciones especializadas puede resultar muy útil.

En la Comunidad Autónoma de Madrid, los inmigrantes pueden ser remitidos a centros de asesoramiento especial si los servicios generales -que siguen siendo el primer punto de parada- deciden que al inmigrante le convendría una consulta más extensa. En dos años, los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI), que están gestionados por ONG, prácticamente han duplicado el número de casos que atienden.

Los proveedores de servicios pueden aplicar su conocimiento intercultural en todas las interrelaciones con clientes. La comunicación personal se puede facilitar adaptando las horas de apertura y las posibilidades de transporte. Las estrategias de información pueden emplear diferentes lenguas y medios para llegar a comunidades concretas. En el caso de las entidades que dependen mucho de Internet, se puede instalar software especializado que permita la distribución electrónica de información en distintas lenguas sin tener los problemas de presentación, impresión y legibilidad que suelen afectar





tar a las escrituras no latinas. La información se debe comunicar activamente, y no esperar a que los inmigrantes se dirijan a la organización. Las estrategias de información se deben basar en el conocimiento de las comunidades, recomendándose la colaboración con redes de inmigrantes.

Las mejoras prácticas demuestran que las entidades principales que trabajan en estrecho contacto con expertos o con organizaciones especializadas mejoran inmensamente la accesibilidad de sus servicios para los inmigrantes.

Las entidades principales estarán mejor preparadas para atender a los inmigrantes si mejoran continuamente su nivel de competencia intercultural. Para reunir respuestas, se pueden utilizar mecanismos estructurados con los que recoger comentarios constructivos y manejar las quejas. Al mismo tiempo, los inmigrantes serán más capaces de utilizar los servicios si están informados sobre las distintas posibilidades y sobre las reglas que implica el acceder a los servicios.

El municipio y la administración hospitalaria de Alessandria (norte de Italia), bajo los auspicios del Consejo de Inmigración Territorial, trabajan para solucionar las dificultades a las que se enfrentan las mujeres magrebíes para tener pleno acceso a los servicios de salud durante el embarazo y el parto. Para empezar, se llevó a cabo un estudio sobre la situación personal y las actitudes que presentan las mujeres extranjeras en general con respecto a la maternidad y el parto, así como sobre sus opiniones acerca de las estructuras sanitarias correspondientes. Después se formó al personal de los servicios sanitarios de la provincia (consultorios, departamentos de obstetricia y pediatría) y de los servicios del municipio para la infancia (escuelas de educación infantil) sobre cuestiones multiétnicas. La última fase va dirigida directamente a la población magrebí, tanto hombres como mujeres, con idea de incrementar el nivel de conocimiento sobre los fines y los métodos de los servicios sanitarios y sociales.

En un proyecto austriaco que estudió a los inmigrantes dentro de los servicios sanitarios, la formación dirigida a los inmigrantes sirvió para impulsar actividades relacionadas con la competencia intercultural del personal general. Desde 1997, la organización ZEBRA de la ciudad de Graz impartió formación a inmigrantes para que ayudaran a miembros de sus comunidades a acceder al sistema sanitario, prestaran asesoramiento y actuaran de intérpretes durante las visitas al médico. Esos inmigrantes se convir-



tieron en «trabajadores de enlace» voluntarios. Posteriormente, se organizó un curso de formación para «asesores de salud», basado en el reconocimiento de que los propios servicios de salud saldrían beneficiados igualmente de los conocimientos y las competencias interculturales. Los inmigrantes preparados ahora como asesores de salud no sólo ayudan a los miembros de su comunidad, sino que también asesoran a las entidades de atención sanitaria principales.

www.zebra.org.at

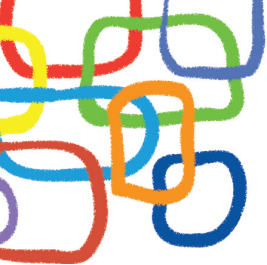
Se podría introducir la competencia intercultural como norma (europea) de gestión de la calidad a tener en cuenta cuando los gobiernos decidan apoyar organizaciones o en licitaciones públicas.

Debido al amplio abanico de proveedores de servicios que existen en las esferas pública y privada, se deberán utilizar diversas estrategias para fomentar la competencia intercultural. Se debería poder elegir entre varias técnicas para adaptarse a la diversidad cultural y lingüística. El *Land* alemán de Renania del Norte-Westfalia ha respondido a esta necesidad de contar con diferentes posibilidades al publicar su «Manual de aplicación sobre la integración». En este manual, que va dirigido a los municipios, se describen «soluciones administrativas» satisfactorias para la aplicación de las políticas de integración. Se ofrecen ejemplos para municipios grandes y pequeños y se da información acerca de los instrumentos empleados para introducir la práctica, los costes y beneficios y los factores de éxito. Los municipios pueden elegir los ejemplos que mejor se adapten a su situación y emplear las herramientas proporcionadas para facilitar la participación de los inmigrantes en sus estructuras y servicios. También en Alemania, los «servicios migratorios» (*Migrationsdienste*), dirigidos por organizaciones de protección social tanto religiosas como seculares, emplean distintas modalidades de apertura a los inmigrantes.

2.2 Modos de atraer la participación de ciudadanos e inmigrantes

La ciudadanía activa da a conocer las capacidades de los inmigrantes y sugiere formas de sacar el mayor partido de ellas, tanto en beneficio de los propios inmigrantes como en el de la sociedad en su conjunto.





El acceso a los servicios es un aspecto importante de la participación en la sociedad, pero no el único. Inmigrantes y no inmigrantes se vinculan entre sí y con la sociedad dentro de asociaciones de voluntarios, congregaciones religiosas o en el escenario político. Es en este ámbito donde tiene lugar la ciudadanía activa y donde la participación en un empeño común contribuye a la integración. Mientras que en el campo del acceso a los servicios hay que prestar mucha atención a los obstáculos para que sean incluyentes y a cómo eliminarlos, cuando el centro de interés es la ciudadanía activa se ponen de relieve las capacidades y se sugieren formas de sacar el mayor partido de ellas, tanto en beneficio de los propios inmigrantes como en el de la sociedad en su conjunto.

Aunque la tarea de desarrollar al máximo la participación afecta a entidades de todos los sectores, hay modos de atraer a ciudadanos e inmigrantes que son específicos de determinadas áreas de la sociedad. Así pues, las entidades que actúan en dichas áreas pueden tomar medidas concretas para crear oportunidades de participación de los inmigrantes. En el área de la participación religiosa, el diálogo puede ser un modo de atraer a inmigrantes y no inmigrantes de todos los credos y confesiones. Los órganos consultivos y los derechos electorales son un paso en el camino hacia la plena ciudadanía que va unida a la adquisición de la nacionalidad. Y facilitar que los inmigrantes hagan labores de voluntariado es una buena manera de promover la participación ciudadana en la esfera social.

2.2.1 Diálogo religioso

La religión con frecuencia desempeña un papel positivo en el proceso de integración, que se puede potenciar facilitando el diálogo entre distintas comunidades religiosas de inmigrantes y entre ellas y la sociedad en general.

La religión puede ser un vehículo de integración social y ofrece numerosas oportunidades para una interacción positiva. Al igual que la cultura más en general, la religión es un elemento de integración. Puede constituir un marco importante para el desarrollo de la ciudadanía y de las competencias que ésta conlleva.

Las principales confesiones cristianas cuentan con una larga tradición en el establecimiento de estructuras de diálogo entre ellas, que con frecuencia sirven de punto de partida para el debate con otras confesiones o religiones. Las iglesias



anfitrionas pueden abrir las estructuras de diálogo ecuménico a las iglesias de inmigrantes. También pueden participar en el diálogo interreligioso y fomentarlo. Este último puede tener lugar entre comunidades específicas (por ejemplo, el Foro Abrahámico en Alemania, que reúne a cristianos, musulmanes y judíos –véase www.interkultureller-rat.de), o tener un alcance más general. Por ejemplo, la red Inter Faith del Reino Unido se esfuerza por desarrollar unas buenas relaciones entre las comunidades de las religiones bahai, budista, cristiana, hindú, jainista, judía, musulmana, sij y zoroastrista. Según un estudio realizado por la red, ahora existen más de 130 grupos, consejos y foros interreligiosos locales en el Reino Unido. (www.interfaith.co.uk)

Los gobiernos deberían apoyar el diálogo interreligioso facilitando el establecimiento de plataformas de diálogo y aportando recursos cuando proceda.

Los gobiernos han fomentado expresamente el diálogo interreligioso como medio para prevenir los conflictos o las tensiones entre comunidades y, especialmente desde el 11 de septiembre de 2001, como modo de contrarrestar el fundamentalismo. Las instituciones de distintos niveles pueden contribuir a ese diálogo entre religiones creando plataformas de debate o ayudando a resolver la situación jurídica de las iglesias de inmigrantes. Pese al éxito que han tenido las iniciativas de este tipo en muchos casos, es importante precisar que el diálogo, incluido el interreligioso, no es una «solución de efecto rápido» y que no siempre puede resolver los conflictos inmediatos.

Además de intensificar la comunicación entre diferentes grupos religiosos, los gobiernos pueden intentar instaurar unas estructuras de diálogo entre representantes gubernamentales y religiosos. Por ejemplo, en 1992 en el Reino Unido, el Gobierno creó el Consejo Religioso Interurbano (ICRC), un órgano presidido por un ministro del Gobierno y compuesto de representantes de las comunidades cristiana, hindú, judía, musulmana y sij. El ICRC tiene como centros de interés la renovación urbana y la inclusión social y contribuye a las políticas de cohesión entre comunidades del Ministerio del Interior británico.

(www.neighbourhood.gov.uk/faith_communities.asp?pageid=169) Existe también un «grupo de ministros de la fe a favor de la cohesión comunitaria» que se ocupa de cuestiones similares. Un problema puede ser el hecho de que no exista un interlocutor único para todas las religiones o credos. Las instituciones públicas tienen que tomar a veces decisiones difíciles sobre con qué organizaciones relacionarse.





Muchas de las consultas entre el Gobierno y las congregaciones religiosas se refieren a las consecuencias de la separación entre Iglesia y Estado, que es un hecho común a muchos, aunque no a todos los países europeos. Dentro del espectro existen modelos diferentes, desde el laicismo estricto hasta la confesionalidad del Estado. En varios países, la distinción entre religioso y laico se ha convertido en tema de discusión en relación con los residentes musulmanes. Al negociar la función de la religión en la vida pública, es esencial que todos participantes del debate estén bien informados. Por ejemplo, el Gobierno francés publicará una «guía republicana» para distribuir en los centros educativos, explicando las normas que conlleva el laicismo. A la inversa, el conocimiento de la religión es esencial para el Gobierno y para la población en general. Todas las partes interesadas pueden contribuir desarrollando material informativo adecuado y métodos con los que mejorar el conocimiento de las religiones entre el personal de las administraciones públicas, los periodistas y la población en general, incluidos los escolares. Los programas de este tipo hasta ahora han predominado más en el área de la cultura, y los modelos que han tenido éxito se podrían adaptar al ámbito religioso.

2.2.2 Ciudadanía

La participación en los procesos políticos es uno de los elementos más importantes de la ciudadanía activa. La participación política de los inmigrantes ofrece oportunidades de integración y debería ser apoyada en sus diferentes formas, lo cual incluye la adquisición de la nacionalidad, los derechos electorales locales y las estructuras consultivas.

La participación política presenta muchas facetas, por ejemplo, votar, afiliarse a partidos políticos, seguir debates políticos en las noticias, participar en campañas electorales, ponerse en contacto con políticos, escribir cartas a representantes gubernamentales o presentarse como candidato a unas elecciones.

Los inmigrantes alcanzarán el grado máximo de derechos políticos si se convierten en ciudadanos del país en el que residen. En lo que se refiere a los no ciudadanos, se ha dirigido una cierta atención al concepto de la «ciudadanía cívica». En su *Comunicación sobre una política comunitaria de migración*, de noviembre de 2000, la Comisión definió ésta como una forma de garantizar determinados derechos y obligaciones básicos a los inmigrantes que irán adquiriendo gradualmente a lo largo de varios años. La ciudadanía cívica ayudaría a los inmigrantes a establecerse con éxito en la sociedad y



podría ser también un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión. La Comisión siguió elaborando el concepto en su *Comunicación sobre inmigración, integración y empleo* de junio de 2003, en la que recomendaba conceder a todos los residentes el derecho de sufragio y a presentarse como candidato, como mínimo en las elecciones locales.

Fuera del proceso electoral, los inmigrantes con frecuencia tienen la oportunidad de participar en cámaras o foros consultivos. Éstos pueden constituir una valiosa herramienta de participación política, representación y defensa de los intereses de residentes extranjeros, especialmente en el nivel local. En todas las formas de participación política, los inmigrantes tienden a participar más conforme llevan más tiempo de residencia, aunque dependiendo de factores individuales como la edad, la educación y los ingresos. No obstante, la participación depende además de manera esencial de la creación de estructuras que den oportunidades a los inmigrantes y de la apertura de las instituciones sociales.

Derechos electorales

La representatividad y la legitimación democrática de las políticas aumentan si los derechos políticos oficiales se hacen extensivos a los inmigrantes. Cuando existen esos derechos oficiales, se deben poner en práctica con un compromiso de todas las partes, incluidos los partidos políticos.

Los derechos electorales constituyen el núcleo de la participación política en las democracias. En el nivel local, sobre todo, proporcionan a los inmigrantes una representación política en decisiones que afectan a sus intereses más inmediatos. Por ejemplo, a muchos inmigrantes les preocupan en especial las políticas en materia de vivienda social, sanidad y educación, áreas en las que las administraciones municipales suelen tener bastantes competencias. La mayoría de los Estados miembros de la UE han concedido ya algunos derechos electorales a los inmigrantes en el nivel local, con grados diversos de restricción.

Los gobiernos deberían conceder derechos electorales a todos los residentes, como mínimo en el nivel local, y reducir los obstáculos para ejercer estos derechos, por ejemplo las tasas o los trámites burocráticos. Se puede animar a los inmigrantes a que ejerzan los derechos electorales por medio de campañas de información y de la creación de capacidad, contando sobre todo con las redes creadas por las asociaciones de inmigrantes.





Irlanda es un país en el que existen pocas limitaciones con respecto a las elecciones locales, ya que el tiempo de residencia que se exige es comparativamente pequeño (residencia habitual desde el 1 de septiembre de 2003 para las elecciones locales del 11 de junio de 2004) y tanto los solicitantes de asilo como los refugiados reconocidos y los inmigrantes de todas las nacionalidades pueden registrarse para votar. En Luxemburgo, los no nacionales adquieren derechos electorales tras cinco años de residencia (los ciudadanos de fuera de la Unión Europea sólo pueden votar, mientras que los de la Unión Europea pueden presentarse además como candidatos). En 2003 se puso en marcha una campaña nacional para animar a los extranjeros a registrarse en los censos electorales. No es un proceso automático, y hay que ir al ayuntamiento a registrarse. En el marco de la Comisión Gubernamental para los Extranjeros se creó un grupo de trabajo que incluía representantes de diferentes departamentos y ministerios, así como organizaciones no gubernamentales. Los folletos y pancartas se publicaron en distintas lenguas. Se observó que una buena estrategia era dirigirse a los individuos influyentes de las comunidades extranjeras.

El interés de los inmigrantes por votar aumenta con la presencia de candidatos de origen inmigrante. Aunque los inmigrantes se pueden presentar como independientes (así sucedió con la mayoría de los que se presentaron a las elecciones locales irlandesas de junio de 2004), también se pide a los partidos políticos principales que fomenten activamente la participación de candidatos inmigrantes. Es importante que estos últimos tengan la posibilidad de defender temas transversales y no sólo cuestiones relativas a los inmigrantes, lo que podría tener un efecto segregador.

Los partidos políticos podrán contar con una mayor participación de inmigrantes cuando se abstengan de emplear un discurso retórico contra ellos en sus manifestaciones públicas. En este contexto, el Comité Nacional sobre el Racismo y el Interculturalismo irlandés (NCCRI) ha publicado un «Protocolo contra el racismo para los partidos políticos» en relación con lo que la realización de las campañas electorales, que han suscrito todos los partidos políticos parlamentarios (www.nccri.com/elections.html). Muchos partidos políticos promueven la inclusión de los inmigrantes en la sociedad y en sus instituciones, pero pasan por alto su propia función ejemplarizante, así como la necesidad de programas educativos o de acercamiento específicos. Con frecuencia los inmigrantes tienen menor acceso a los recursos financieros y a las redes sociales que contribuyen al éxito en las elecciones y en casi todos los países se requieren mayores esfuerzos para apoyar su participación.



Órganos consultivos

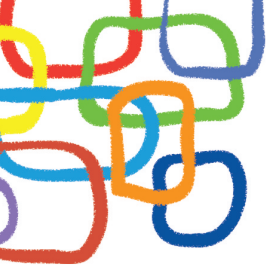
Los órganos consultivos de rango local y nacional tienen la posibilidad de estimular la participación política de los inmigrantes y de mejorar las políticas de integración comunicando las opiniones de los representantes de los inmigrantes a los medios gubernamentales y a otras partes interesadas. Conviene que desarrollen una labor activa y que sus miembros reciban ayuda para producir contribuciones de alta calidad.

Las estructuras consultivas otorgan sólo un nivel pequeño de derechos políticos, pero pueden ser útiles para fomentar la participación de los inmigrantes en la vida pública. A nivel local, puede mejorar y armonizar las relaciones entre los residentes extranjeros y otros sectores de la comunidad (poderes públicos, organismos de la administración, ciudadanos nacionales). A escala nacional, los gobiernos pueden tener en cuenta las opiniones de los inmigrantes sobre los proyectos de ley o los programas relativos a la integración. Estas estructuras consultivas existen en casi todos los países europeos, establecidas generalmente por iniciativa de los gobiernos. Por ejemplo, en la República Checa, la Comisión del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales ejerce la función de órgano consultivo y de formulación de políticas. En Estonia, la Mesa Redonda Presidencial sobre las Minorías Nacionales debate temas de la vida política y pública, entre ellos algunos relativos a aspectos étnicos.

En algunos casos, la ley exige el establecimiento de órganos consultivos cuando la comunidad de extranjeros alcanza un cierto tamaño. Por ejemplo, en Luxemburgo, los municipios que presentan más de un 20% de extranjeros están obligados a crear comisiones consultivas. En Dinamarca, la Ley sobre Integración prevé el establecimiento del Consejo Nacional para las Minorías Étnicas, compuesto de representantes de los consejos de integración locales. Estos últimos pueden ser creados por los municipios, habiéndose creado hasta la fecha unos setenta.

Los órganos consultivos, especialmente los de nivel nacional, con frecuencia incluyen representantes de asociaciones no gubernamentales y asociaciones de inmigrantes, junto con representantes de las administraciones públicas y de los interlocutores sociales. Por ejemplo, el Consejo Consultivo para los Asuntos de los Inmigrantes portugués, la Organización Nacional de Coordinación de la Política de Integración de los Inmigrantes italiana, y el Foro para la Integración de los Inmigrantes español incluyen estos tres grupos. En la escala local, los órganos consultivos con frecuencia se compo-





nen de representantes locales electos e inmigrantes. En algunos casos, hay órganos «puramente» inmigrantes que celebran reuniones periódicas entre sí y, de vez en cuando, se reúnen con los poderes públicos y con otras partes interesadas.

La consulta debe tener en cuenta la diversidad de las poblaciones inmigrantes, por lo que es preciso encontrar unos mecanismos aceptados para la selección de sus representantes. En Luxemburgo, los quince representantes de los inmigrantes de que consta el Consejo Nacional de Extranjeros son elegidos en función de la representación proporcional de su comunidad dentro de la población, teniendo en cuenta el censo más reciente. En la estructura de diálogo nacional de los Países Bajos, las minorías están representadas por federaciones de organizaciones de grupos minoritarios. Para admitir a dichas federaciones se comprueba su representatividad, y la comprobación se repite periódicamente. En algunos países se celebran elecciones para los comités consultivos. Otros confían en expertos o en personas conocidas que actúan en el ámbito de la integración de los inmigrantes. Sin embargo, no siempre está claro si los miembros lo son a título individual o en calidad de representantes de su circunscripción o su organización. También puede ser difícil acceder a determinadas comunidades dentro de la población inmigrante.

La flexibilidad en la composición de los órganos consultivos será de gran utilidad a los fines de la consulta, teniendo presente que la representatividad se puede conseguir de diferentes maneras. Dejar que en las sesiones participen observadores o miembros sin derecho a voto puede incrementar la transparencia y favorecer la confianza en las estructuras consultivas.

Aunque las cámaras consultivas no tienen poder decisorio, por lo general tienen derecho a deliberar y a presentar propuestas. Pueden emitir opiniones o dictámenes por propia iniciativa, pero generalmente responden a las propuestas legislativas o de actuación del Gobierno contribuyendo a las audiencias y presentando comentarios escritos sobre los proyectos de ley. Por este motivo, su orden del día suele estar determinado por el del Gobierno. Con frecuencia su aportación llega en una fase tardía del proceso de formulación de la política y tiene una influencia limitada en la configuración de la ley o el programa en su forma definitiva.

Debido a las limitaciones antes expuestas, los órganos consultivos no pueden ser un sustituto de los plenos derechos electorales y siguen siendo un medio paralelo para que el Gobierno reciba comentarios constructivos de las comunidades a las que afec-



tan sus políticas y actuaciones. También brindan a los inmigrantes unas oportunidades de visibilidad e influencia que tendrían que aprovechar plenamente, ya que la existencia de un «punto de referencia» bien organizado hace más difícil que los interlocutores tanto públicos como privados soslayen la consulta. Habría que fomentar su función como «escuela de democracia» para los inmigrantes, sin dejar que se reduzcan a meras tertulias. En particular, habría que procurar una relación más estrecha con el Parlamento o con los concejos municipales. En varios municipios italianos, entre ellos Roma y Turín, inmigrantes sin derecho a voto, con una función consultiva, asisten al concejo municipal junto con los representantes electos.

La influencia de los inmigrantes es mayor cuando la aportación es de gran calidad y los grupos tienen iniciativa. Sin embargo, para suscitar contribuciones que puedan influir pronto y de manera significativa en el proceso de formulación de políticas, las comunidades han de tener la capacidad de entablar un debate informado y continuo. Aunque las iniciativas de creación de capacidad pueden ser muy fructíferas, el trabajo de los órganos consultivos con frecuencia se ve muy limitado por el hecho de que sus miembros por lo general no están retribuidos.

En el Reino Unido, las «redes comunitarias» pueden recibir ayudas para proyectos dentro del programa de subvenciones para la igualdad racial de «Conexión de las comunidades». En Portugal, el programa «Oportunidades para la segunda generación» intenta promover la inclusión social de los jóvenes de barriadas pobres, sobre todo inmigrantes de segunda o tercera generación. Creando asociaciones con la sociedad civil, el programa ofrece formación y hace una gran inversión en la creación de Centros de Inclusión Digital (CID), que intentan desarrollar las competencias de los jóvenes para participar plenamente en la sociedad de la información. Atendiendo más específicamente a la participación política, el Gobierno sueco ha introducido un programa especial de subvenciones para organizaciones nacionales de inmigrantes con el fin de incrementar las oportunidades de éstos y fomentar su participación en la vida pública. En la actualidad hay unas treinta organizaciones nacionales de inmigrantes. Varias de ellas disponen de pequeñas secretarías.

La consulta no tiene que realizarse necesariamente dentro de «órganos de inmigrantes» específicos. Varios municipios han creado estructuras consultivas locales para abordar temas específicos (familia, educación, economía, energía, medio ambiente, desarrollo económico y mercantil, vivienda, empleo, movilidad, juventud, deporte, etc.). Se puede alentar a los inmigrantes a participar junto a los ciudadanos en el trabajo de estos órganos consultivos.





Adquisición de la nacionalidad

La concesión de la nacionalidad puede ser una herramienta de integración. Facilitar su adquisición disminuye la disparidad de derechos entre los ciudadanos y los inmigrantes que son residentes de larga duración y puede abrir un mayor abanico de oportunidades de participación.

En casi todos los países europeos, el proceso normal de integración legal lleva consigo una consolidación gradual de la situación y una ampliación de los derechos por etapas a lo largo de varios años. Generalmente no se prevé una adquisición rápida de la nacionalidad. Sin embargo, la inmigración continua y la presencia de un grupo creciente de no nacionales que tienen la residencia permanente ha llevado a muchos gobiernos a modificar las normas al respecto, por lo general haciendo más fácil la adquisición de la nacionalidad.

Debido al cambio de normas, han aumentado las tasas de solicitud de la nacionalidad, aunque en algunos casos sigue estando por debajo de lo esperado. El Ministerio del Interior del Reino Unido ha encargado un estudio acerca de los factores que influyen en las decisiones de solicitar la nacionalidad, analizando detenidamente los alicientes y los obstáculos, incluidos los específicos de determinadas nacionalidades. Aunque la falta de información es un motivo frecuente de que las cifras de solicitudes sean bajas, también los inmigrantes aspiran a diferentes derechos dependiendo de su situación. Algunos inmigrantes no desean adquirir la nacionalidad porque perderían la ciudadanía de su país de origen o tendrían que renunciar a títulos hereditarios o al derecho a tener propiedades en su país. Por lo tanto, ampliar los derechos electorales y hacer más fácil la adquisición de la nacionalidad son estrategias complementarias. Por otra parte, disminuir la disparidad de derechos entre los ciudadanos y no ciudadanos haría que la adquisición de la nacionalidad no fuera tanto una estrategia para conseguir la seguridad jurídica como una manifestación positiva de un cambio de identidad política.

En algunos países, la adquisición de la nacionalidad se considera como el resultado y la prueba definitiva de integración de los inmigrantes. Se recurre a exámenes de lengua y de otro tipo para verificar el nivel de integración de los solicitantes. Tales exámenes pueden tener un efecto negativo en las tasas de naturalización por su dificultad o por la exigencia de pagar unas tasas.

Cuando se hagan exámenes de cara a la adquisición de la nacionalidad, se pueden tener en cuenta las circunstancias particulares de la persona. Los inmigrantes deberían disponer de cursos preparatorios que sean asequibles y de buena calidad.



Aunque la adquisición de la nacionalidad se considere a veces como el «punto final» de la trayectoria de integración, no se trata de una «medida mágica». Puede que los inmigrantes de la segunda y la tercera generación que tienen la ciudadanía sigan sufriendo discriminación y no tengan la sensación de pertenecer a la sociedad. Por lo tanto, también se tendría que prestar atención a otras oportunidades de participación, aunque sea deseable una tendencia continua a que se facilite la adquisición de la nacionalidad.

2.2.3 Participación social

El voluntariado es una forma de participación social en la que los inmigrantes desempeñan un importante papel como ciudadanos activos. Facilitar su participación y valorar su contribución favorece su inclusión y moviliza sus capacidades.

La participación social engloba un amplio conjunto de actividades en organizaciones destacadas y en organizaciones de inmigrantes. Participando en instituciones sociales y proyectos, los inmigrantes desempeñan un papel activo en la sociedad y tienden puentes hacia la sociedad de acogida y sus miembros. La participación social incluye actividades muy diversas: participación activa en grupos, como grupos de ocio, clubes de servicios, organizaciones deportivas y recreativas, consejos escolares, grupos ecologistas, asociaciones de defensa del patrimonio, asociaciones vecinales o grupos de solidaridad internacional. El aspecto del voluntariado entre los inmigrantes ilustra el valor y las características especiales de su participación social.

Los inmigrantes recién llegados suelen entrar pronto en contacto con el sector del voluntariado, ya que en casi todos los países europeos los voluntarios desempeñan un importante papel en la introducción de los recién llegados. Asumen funciones muy diversas, que incluyen servicios de asesoramiento, información y protección social. Los planes personales de «acogida», «guía» o «contacto» con frecuencia establecen valiosos vínculos entre los recién llegados y la sociedad de acogida. En Estonia, un programa de intercambio familiar para niños de familias de habla estonio y no estonio ha logrado mejorar las competencias lingüísticas de los niños, además de sus competencias sociales y la tolerancia mutua. En virtud de este plan, jóvenes sobre todo no estonios pueden pasar entre una semana y dos meses con una familia estonia que viva en el campo y participan activamente en su vida diaria. El objetivo del intercambio es reducir las barreras lingüísticas de los niños, introducir la cultura, la historia y las tradiciones estonias y favorecer la relación entre familias no estonias y estonias.





Los propios inmigrantes trabajan como voluntarios tanto en asociaciones de inmigrantes como en organizaciones destacadas. La intervención de muchas personas en «asociaciones de autoayuda» de inmigrantes no siempre es reconocida como una forma de voluntariado, pese a que casi todas las organizaciones de inmigrantes dependen mucho del trabajo voluntario de sus miembros. Dichas organizaciones se concentran a menudo en la autoayuda, pero también se dedican a muchas otras actividades. Muchos inmigrantes participan en organizaciones que fomentan el codesarrollo. Otros participan en el movimiento ecologista. Las asociaciones de inmigrantes de hecho suelen ser menos «monofuncionales» que los clubes convencionales, y engloban funciones diversas entre las que se cuentan actividades de ocio, deportivas, culturales, religiosas y políticas, aparte del debate de problemas prácticos.

La intervención en organizaciones destacadas es la segunda faceta de la participación social de los inmigrantes. En el sector voluntario, el éxito de dicha intervención a menudo depende de la apertura de las estructuras de captación. La captación para asociaciones voluntarias se produce en su mayor parte por el boca a boca, de modo que la falta de contactos extraoficiales entre los inmigrantes y la población mayoritaria tiende a repetirse en la composición de las organizaciones voluntarias. También ocurre a veces que, entre los inmigrantes, se desconoce la diversidad de funciones en las organizaciones voluntarias. Sin embargo, las organizaciones que trabajan con voluntarios advierten cada vez más de las ventajas de diversificar estos últimos reflejando las comunidades de las que trabajan. En Irlanda, muchos grupos de apoyo a solicitantes de asilo han incluido con éxito a estos últimos dentro de sus comités de gestión. En el Reino Unido, las organizaciones benéficas nacionales han designado a personas que captan voluntarios de todas las comunidades locales. La evaluación de un programa estatal británico a este respecto («Black and Minority Ethnic Twinning») hace pensar que las organizaciones principales deben buscar voluntarios de manera activa, que a algunos voluntarios potenciales quizá les falte confianza, pero que también es importante insistir en el potencial para desarrollar las capacidades.

En Alemania, el proyecto «Apoyo a la participación ciudadana de repatriados (Spätaussiedler)» de la fundación «Los ciudadanos por los ciudadanos» recibe financiación estatal desde 2001. El grupo destinatario está formado tanto por personas de la localidad como por repatriados. Promotores de proyectos locales, como agencias de voluntarios, agencias de protección social y centros de educación de adultos participan en organizar seminarios y talleres sobre la participación ciudadana. La finalidad de estos actos es motivar la participación ciudadana de los repatriados y proponer formas concretas de participar.



Habría que fomentar la participación de los inmigrantes en organizaciones voluntarias destacadas. Conviene que las estrategias de captación de miembros voluntarios tengan en cuenta la diversidad cultural.

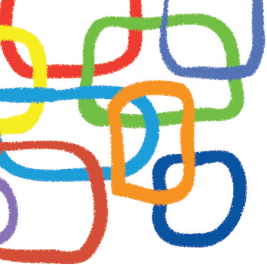
En las barriadas urbanas, hay muchas posibilidades de participación social por parte de todos los grupos -jóvenes y mayores, minoritarios y mayoritarios. La mejora de la vivienda y del entorno, el fomento del desarrollo económico local y la mejora de servicios públicos generales como los servicios de salud, educación y vivienda son objetivos que comparten inmigrantes y no inmigrantes y que pueden servir para reunir a todos en torno a un empeño común.

La organización neerlandesa FORUM considera sus Estudios de Planificación para Residentes como un modo innovador de estimular la participación social. Lo habitual es que un estudio de planificación se organice en un barrio que esté a punto de experimentar una reestructuración urbana. Consiste en un grupo de entre diez y veinte residentes, fundamentalmente de minorías étnicas, que siguen un programa determinado a lo largo de un período de tres meses. En una serie de hasta diez seminarios prácticos comentan sus deseos y sueños relativos a temas de vivienda y catalogan sistemáticamente los problemas y las oportunidades que existen en su vecindario. Colaboran con los expertos para transformar sus ideas en propuestas viables, empleando fotografías, diagramas y dibujos. Los planes elaborados se presentan a funcionarios de la administración local, a asociaciones de viviendas y a promotores y se preparan para ser incluidos por los responsables de la formulación de políticas en los planes urbanísticos oficiales.

www.forum.nl

La apertura de las instituciones y organizaciones destacadas a todos los ciudadanos, sean o no de origen inmigrante, se produce con el tiempo. Con frecuencia supone un cambio organizativo, pudiéndose distinguir diferentes etapas (desde la planificación hasta la evaluación). Se podría contemplar la posibilidad de elaborar y aprobar a escala nacional e incluso europea una carta voluntaria acerca de los grandes principios en los que se sustentan las estrategias de apertura e inclusión de las organizaciones. Dicha carta se podría desarrollar en concertación con las iniciativas europeas en materia de gestión de la calidad.





Los gobiernos de todos los niveles pueden dar un buen ejemplo aplicando técnicas y herramientas para hacerse más abiertos e incluyentes ellos mismos y exigiendo requisitos a este respecto a las organizaciones que reciban subvenciones o participen en licitaciones públicas.

2.3 Cómo lograr unas entidades abiertas e incluyentes



Planificación estratégica y formulación de las políticas

La primera etapa consiste en la formulación de un plan organizativo para responder a la diversidad cultural, lingüística, religiosa, etc., de la población. Se requiere un firme liderazgo desde arriba. Todas las partes de la organización debieran conocer el plan y ajustar al mismo sus propios procesos de planificación. En las entidades de gran tamaño la preocupación por la diversidad se tendría que reflejar no sólo en los planes globales, sino también en los departamentales. Las prioridades definidas en el plan tendrían que reflejarse, por otro lado, en la asignación de recursos.

La planificación comienza con un conocimiento de la composición y el alcance de la entidad: ¿cuántos inmigrantes participan en ella, y cuáles son sus funciones y características? Un inventario de las personas pertenecientes a la entidad puede ser el punto de partida para determinar las necesidades, así como las capacidades a las que hay que recurrir.



Aplicación de las políticas

En una etapa posterior, la entidad tendrá que integrar las consideraciones relativas a la diversidad en su funcionamiento a todos los niveles. Se asegurará de que haya acceso a todos los servicios o actividades, y mantendrá una comunicación periódica con personas de diversos orígenes. En la contratación, recompensará la competencia intercultural; ofrecerá formación o buscará ayuda externa para ayudar al personal o a los miembros a responder de manera efectiva a la diversidad.



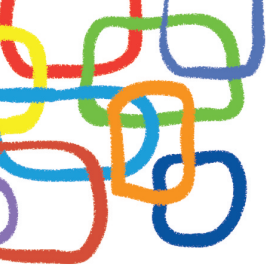
Informes y evaluación

La entidad informará de la cifra y el origen de los clientes, usuarios o participantes, de la intervención de estas personas en la concepción y la aplicación de las políticas, de la cantidad de personal que recibe formación sobre la diversidad cultural, etc. Los infor-



mes mostrarán además qué esfuerzos se realizan para llegar a una población plural (y cómo se refleja esto en la asignación de recursos) y cómo son valorados dichos esfuerzos por los grupos destinatarios. La evaluación periódica de los resultados fundamentará la planificación y aplicación de las políticas de la entidad.





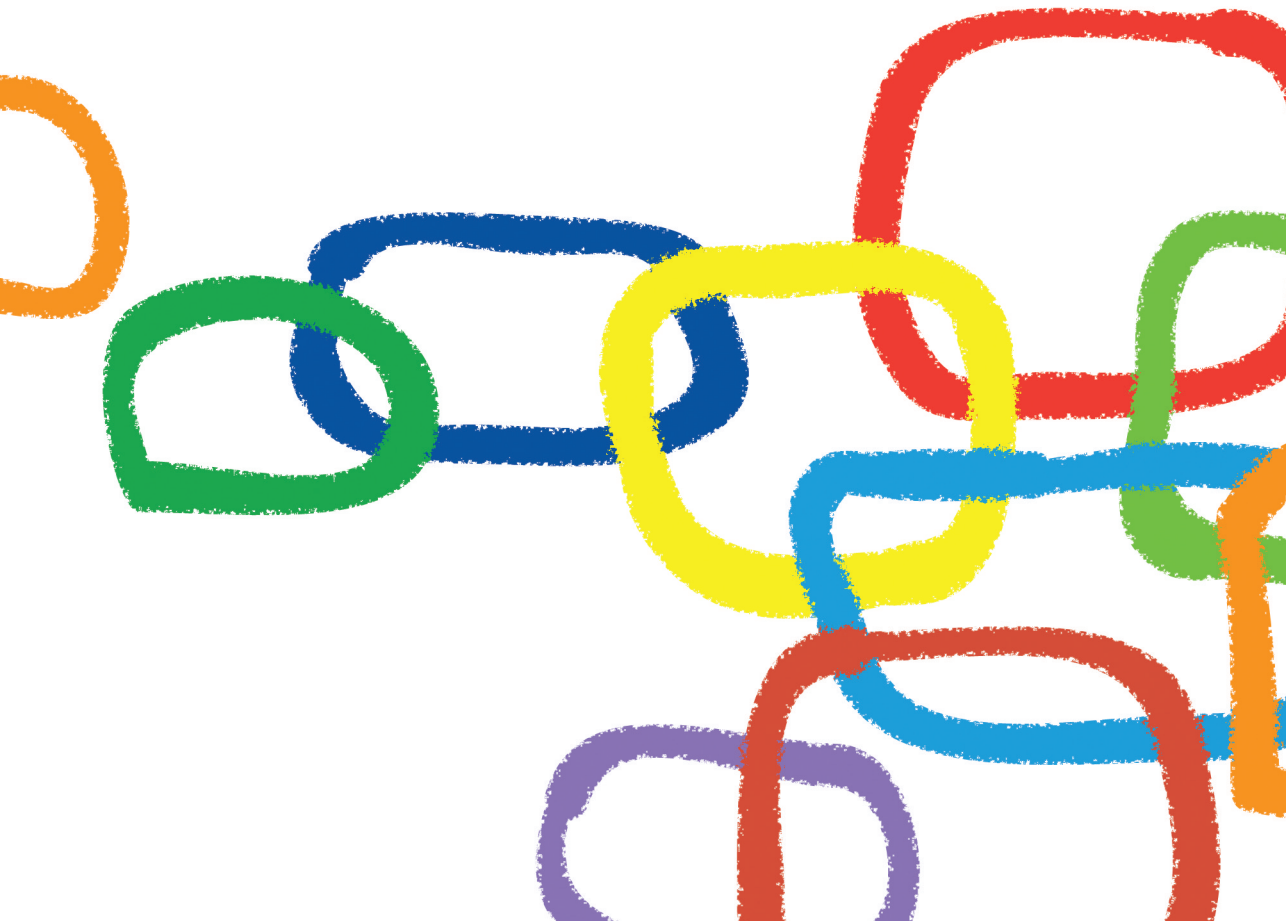
Capítulo 2: Conclusiones

1. Las estrategias que responden a las necesidades y circunstancias especiales de los inmigrantes y que aprovechan sus habilidades favorecen su sensación de pertenencia y participación en la sociedad. Tanto las entidades públicas como las privadas deberían basar tales estrategias en la igualdad y en la falta de discriminación. Lo ideal es que estén hechas a medida, que sean flexibles y que se sometan a una evaluación periódica.
2. Adaptar los servicios a las necesidades especiales de los diferentes grupos de la población es un esfuerzo colaborativo que exige el desarrollo de una competencia intercultural en los servicios públicos y privados.
3. La contratación y la formación son estrategias complementarias en la creación de personal con competencia intercultural. Lo ideal es que el desarrollo de esta última entre los trabajadores sea una prioridad continua y no un hecho puntual.
4. Las mejoras prácticas demuestran que las entidades principales que trabajan en estrecho contacto con expertos o con organizaciones especializadas mejoran inmensamente la accesibilidad de sus servicios para los inmigrantes.
5. Se podría introducir la competencia intercultural como norma (europea) de gestión de la calidad a tener en cuenta cuando los gobiernos decidan apoyar organizaciones o en licitaciones públicas.
6. La ciudadanía activa da a conocer las capacidades de los inmigrantes y sugiere formas de sacar el mayor partido de ellas, tanto en beneficio de los propios inmigrantes como en el de la sociedad en su conjunto.
7. La religión con frecuencia desempeña un papel positivo en el proceso de integración, que se puede potenciar facilitando el diálogo entre distintas comunidades religiosas de inmigrantes y entre ellas y la sociedad en general.
8. Los gobiernos deberían apoyar el diálogo entre religioso facilitando el establecimiento de plataformas de diálogo y aportando recursos cuando proceda.
9. La participación en los procesos políticos es uno de los elementos más importantes de la ciudadanía activa. La participación política de los inmigrantes ofrece oportunidades de integración y debería ser apoyada en sus diferentes formas, lo cual incluye la adquisición de la nacionalidad, los derechos electorales locales y las estructuras consultivas.
10. La representatividad y la legitimación democrática de las políticas aumentan si los derechos políticos oficiales se hacen extensivos a los inmigrantes. Cuando existen esos derechos oficiales, se deben poner en práctica con un compromiso de todas las partes, incluidos los partidos políticos.



11. Los gobiernos deberían conceder derechos electorales a todos los residentes, como mínimo en el nivel local, y reducir los obstáculos para ejercer estos derechos, por ejemplo las tasas o los trámites burocráticos. Se puede animar a los inmigrantes a que ejerzan los derechos electorales por medio de campañas de información y de la creación de capacidad, contando sobre todo con las redes creadas por las asociaciones de inmigrantes.
12. Los órganos consultivos de rango local y nacional tienen la posibilidad de estimular la participación política de los inmigrantes y de mejorar las políticas de integración comunicando las opiniones de los representantes de los inmigrantes a los medios gubernamentales y a otras partes interesadas. Conviene que desarrollen una labor activa y que sus miembros reciban ayuda para producir contribuciones de alta calidad.
13. La flexibilidad en la composición de los órganos consultivos será de gran utilidad a los fines de la consulta, teniendo presente que la representatividad se puede conseguir de diferentes maneras. Dejar que en las sesiones participen observadores o miembros sin derecho a voto puede incrementar la transparencia y favorecer la confianza en las estructuras consultivas.
14. La concesión de la nacionalidad puede ser una herramienta de integración. Facilitar su adquisición disminuye la disparidad de derechos entre los ciudadanos y los inmigrantes que son residentes de larga duración y puede abrir un mayor abanico de oportunidades de participación.
15. Cuando se hagan exámenes de cara a la adquisición de la nacionalidad, se pueden tener en cuenta las circunstancias particulares de la persona. Los inmigrantes deberían disponer de cursos preparatorios que sean asequibles y de buena calidad.
16. El voluntariado es una forma de participación social en la que los inmigrantes desempeñan un importante papel como ciudadanos activos. Facilitar su participación y valorar su contribución favorece su inclusión y moviliza sus capacidades.
17. Habría que fomentar la participación de los inmigrantes en organizaciones voluntarias destacadas. Conviene que las estrategias de captación de miembros voluntarios tengan en cuenta la diversidad cultural.
18. Los gobiernos de todos los niveles pueden dar un buen ejemplo aplicando técnicas y herramientas para hacerse más abiertos e incluyentes ellos mismos y exigiendo requisitos a este respecto a las organizaciones que reciban subvenciones o participen en licitaciones públicas.

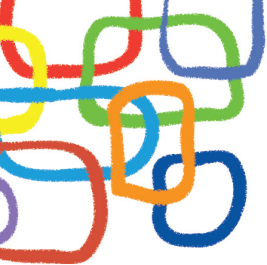




Capítulo 3

Indicadores





En el presente capítulo se estudian los indicadores como herramienta para los responsables de la formulación de políticas y los profesionales. Los indicadores pueden medir la situación real de los inmigrantes y señalar en qué medida avanza la integración. También permiten observar cómo evolucionan las políticas con el tiempo. Una utilización fructífera de los mismos se basa en una recopilación adecuada de datos y en la cuidadosa selección de los indicadores atendiendo a los objetivos generales de integración. A escala transnacional o europea, los indicadores permiten hacer comparaciones entre países e impulsar unas políticas de integración más dinámicas.



Utilidad de los indicadores sobre la integración

Los indicadores pueden servir como herramienta para:

- Valorar cuantitativa y cualitativamente los procesos de integración
- Resumir políticas de integración complejas
- Hacer un seguimiento de la evolución y las tendencias y medir los avances
- Establecer unos objetivos y puntos de referencia para los procesos y las políticas de integración
- Conocer las repercusiones no intencionadas de las leyes, las políticas y las actividades prácticas
- Determinar quiénes influyen en la realización de la integración
- Poner de manifiesto si se respetan las obligaciones de los que intervienen
- Alertar precozmente sobre posibles desvíos de la atención
- Impulsar medidas preventivas
- Favorecer el consenso social en las negociaciones en caso de limitación de los recursos
- Sacar a la luz aspectos que se hayan descuidado o silenciado

Para medir mejor la integración y la repercusión de las políticas al respecto, las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales podrían desarrollar unos conjuntos de indicadores de la integración.

Los indicadores de la integración de los inmigrantes pueden ayudar a medir y comparar los avances, a observar las tendencias y la evolución y a reflejar tanto las tasas de



participación de los inmigrantes y su sensación de pertenencia a la sociedad como el nivel de aceptación de los mismos en la población. Es decir, los indicadores pueden ayudar a comprender mejor el proceso de integración. Asimismo, pueden ayudar a medir la función y los efectos de las medidas de actuación, a reconocer las lagunas y a elegir de manera eficaz el destino de los recursos. Dada la complejidad del proceso de integración, se puede descomponer en aspectos en los que sea posible medir la evolución y los resultados y hacer evaluaciones de las repercusiones que sean útiles para la política.

Los indicadores permiten hacer comparaciones entre grupos concretos de inmigrantes y entre ellos y la población en general, entre países y regiones, y entre distintas fases de integración o distintas etapas del desarrollo de la política. Se utilizan en evaluaciones comparativas, que permiten reconocer tanto las áreas mejorables como las actuaciones positivas. En la administración pública actual, los indicadores se utilizan frecuentemente para evaluar la eficacia de las políticas nacionales y comparar los resultados por grupos de países (por ejemplo, en el marco del PNUD en lo relativo al desarrollo y en el marco de la OCDE en lo relativo a la economía o la educación). También interesa cada vez más utilizar indicadores para hacer comparaciones entre Estados miembros de la UE. Aunque no existe ningún conjunto completo de indicadores sobre la integración de los inmigrantes, a escala nacional o internacional, sí existe un repertorio de conceptos y métodos en áreas de actuación conexas, como el empleo, la empresa, la educación y la inclusión social.

Por un lado, se podría explorar la posibilidad de incluir indicadores relacionados con la integración de los inmigrantes en los actuales mecanismos de indexación y evaluación comparativa. Por otro lado, se podría crear un mecanismo dedicado exclusivamente a la integración de los inmigrantes que incorporara las dimensiones socioeconómica, cultural, civil y política de la integración.

Muchos Estados miembros suelen emplear indicadores fuera de los ámbitos económico y jurídico. Por ejemplo, en los Países Bajos se elaboran «monitores de la integración» semestrales que estudian la situación de las minorías étnicas en los planos socioestructural (mercado de trabajo, iniciativa empresarial étnica y educación), socio-cultural (relaciones interétnicas, aceptación de las minorías y orientación cultural de las minorías) y político-institucional (participación política y representación de las minorías en la administración pública).





Crear indicadores pertinentes y fiables que abarquen todas las dimensiones de la integración es una tarea ambiciosa que se enfrenta a numerosas dificultades, en especial, aunque no exclusivamente, en el ámbito europeo, debido a la pluralidad de poblaciones inmigrantes, instrumentos de política, definiciones y estadísticas. En este contexto destacan especialmente las divergencias sobre a quién considerar inmigrante: ¿quién es inmigrante? ¿qué hay que tener en cuenta, la nacionalidad o el país de nacimiento? ¿cómo se definen la segunda y la tercera generación? ¿hay que contemplar a los inmigrantes individualmente o en grupo? En las comparaciones a escala de la Unión Europea, la definición que más frecuentemente se utiliza es la de «nacionales de terceros países» ¿se trata de un compromiso aceptable u «oculta» dimensiones fundamentales de la integración?

Otro problema es qué se entiende por «integración». Aunque en su concepto de la integración todos los Estados miembros combinan elementos tanto de «asimilación» como de «multiculturalismo», la importancia relativa que se da a cada uno de ellos varía notablemente entre países. Si bien el debate sigue en marcha, se observan algunas coincidencias en la elección de las metas de la integración: con sus políticas, los Estados miembros esperan contribuir a unos resultados positivos para los inmigrantes en las áreas del empleo, la vivienda, la educación, la sanidad, etc.; intentan facilitar su acceso a los servicios y desean que participen como ciudadanos activos en los ámbitos social y político. Estos resultados, hasta cierto punto, se pueden medir o redefinir, y se puede comparar su consecución a lo largo del tiempo y entre países.

Sin embargo, la medición presenta otras complicaciones: ¿con quién se compara a los inmigrantes? En el sistema de seguimiento de los Países Bajos normalmente se ha comparado a grupos de inmigrantes con la población autóctona. ¿Es el criterio correcto en todos los casos? Por ejemplo, en relación con el uso de la seguridad social, los inmigrantes no siempre tienen los mismos derechos que los no inmigrantes. También se deben tener en cuenta las diferentes estructuras de edad y niveles socioeconómicos cuando se comparan comunidades inmigrantes y no inmigrantes. En los Países Bajos se está trabajando en la definición de unos umbrales que marquen la pauta para cada dimensión de la integración. Una vez determinados los umbrales, se podrá medir la distancia de un grupo a los mismos.

Una manera de elaborar y aplicar indicadores es mediante el proceso de evaluación comparativa. Este método surgió en un contexto empresarial, pero en el sector público se reconocen cada vez más sus posibilidades para evaluar e impulsar políticas.



Incluye la especificación de las áreas mejorables, el establecimiento de unos criterios, la comparación de los resultados propios con los de otros y una evaluación y adaptación continua a fin de respetar los criterios establecidos.

La evaluación comparativa requiere el establecimiento de unos criterios de comparación. Los indicadores deberán tener una interpretación normativa clara y explícita y así los usuarios sabrán en qué dirección deben ir los cambios para que representen un avance.

El modelo que está desarrollando el centro de investigación y documentación neerlandés WODC señala las «oportunidades» y los «riesgos» asociados a la integración: tener un trabajo remunerado es una oportunidad, mientras que vivir de la seguridad social es un riesgo; la inmigración matrimonial se señala como riesgo, mientras que respetar las normas y valores imperantes constituye una oportunidad. En muchos países, pueden surgir dudas sobre si un determinado resultado es una oportunidad o un riesgo para una buena integración. Por ejemplo, ¿un cierto grado de segregación en la vivienda es siempre un riesgo? ¿No podría ser una oportunidad para crear una infraestructura étnica que incluya posibilidades económicas para los inmigrantes?

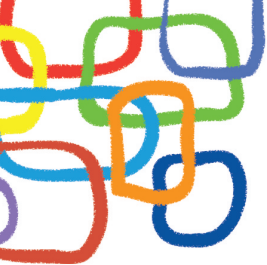
3.1 Creación de las condiciones necesarias

Para evitar los tropiezos y emplear los indicadores en todo su potencial se necesita una comprensión clara de las técnicas aplicables a su elaboración y utilización, tales como el análisis de las partes interesadas y la recopilación de datos.

Consultas a las partes interesadas

Si se quiere que los indicadores aporten conocimientos valiosos de la integración, deben guardar una relación lo más estrecha posible con la experiencia real de la integración. Tanto los que la experimentan como los que la observan de cerca tienen sus propias impresiones y opiniones sobre en qué consiste una integración con éxito, en qué áreas se requieren mejoras y qué efectos han tenido las políticas. Sus opiniones se deben incluir en la formulación de indicadores y objetivos. La integración, como proceso en el que interviene el conjunto de la sociedad, también interesa a sus principales participantes a diferentes niveles, quienes debieran tener la oportunidad de exponer sus prioridades y experiencias con respecto a la integración de los inmigrantes.





Se tendrían que organizar amplias consultas a las partes interesadas acerca de las prioridades y los objetivos relacionados con los indicadores, dirigidas, en particular, a organizaciones de inmigrantes y de ayuda a los inmigrantes.

Las actividades de consulta a las partes interesadas y el análisis de éstas ya son habituales en, por ejemplo, la concepción y la ejecución de proyectos de desarrollo en los países en desarrollo, y cada vez se aplican más en otros ámbitos de actuación y en otros países.

Recopilación y utilización de datos

Es posible producir datos adecuados y fiables para distintos tipos de indicadores, analizar detenidamente la relación entre los resultados y la política, y facilitar las comparaciones internacionales elaborando indicadores en diferentes niveles. La preocupación más inmediata de los gobiernos suele ser que sus políticas y programas den buenos resultados, y es en éste contexto donde se pueden crear muchas condiciones indispensables para la utilización fructífera de indicadores. Tanto la planificación a fondo como la evaluación de los programas o proyectos de integración generan datos y estimulan reflexiones acerca de las metas y las premisas de la política de integración.

Conviene emplear indicadores tanto en la fase de planificación como en la fase de evaluación de los programas y proyectos de integración. En los proyectos financiados con fondos públicos, la evaluación debe formar parte de la ejecución del proyecto y tener asignada una parte realista del presupuesto.

Al igual que en muchos países que presentan programas de integración avanzados, Dinamarca estudia la eficacia de las actividades de los municipios. En los informes se miden, por ejemplo, el tiempo supuesto y real que transcurre desde la concesión de un permiso de residencia hasta que los participantes consiguen un trabajo regular o se matriculan para estudiar. En Finlandia, el Ministerio de Trabajo, en cooperación con la Asociación de Administraciones Locales y Regionales Finlandesas, ha puesto en marcha un proyecto encaminado a elaborar unos criterios de calidad que ayuden a los municipios y a otros agentes locales a ejecutar y hacer un seguimiento de los programas de integración en virtud de la Ley de integración. En un esfuerzo por fomentar la participación, se ha realizado asimismo un estudio de la ley desde el punto de vista de los inmigrantes. El proyecto relativo a los «criterios de calidad» responde a los resultados de una encuesta realizada a los municipios en 2002, en la que se pedía una ins-



trucción más concreta y práctica en cuanto a la aplicación de la Ley de integración. Ahora están preparando preguntas pormenorizadas para guiar la evaluación, por ejemplo, sobre el abanico de servicios disponibles, los recursos humanos y financieros, la participación de los inmigrantes en la planificación y la ejecución como trabajadores remunerados, el reparto de tareas y responsabilidades, y la formación disponible en materia de diversidad e igualdad.

Tomando como base la evaluación, en muchos países se han iniciado intercambios de las mejores prácticas. Por ejemplo, el Gobierno danés ha creado la base de datos destinada a este fin (www.erfaringsdatabasen.dk). También un boletín publicado por el Ministerio de Integración contiene información sobre las mejoras prácticas en el ámbito de la integración laboral.

Se pueden elaborar indicadores que permitan desarrollar lo aprendido de la evaluación en una estrategia a largo plazo. En este contexto es indispensable que se haga una planificación a largo plazo de la política de integración. Por ejemplo, el programa estatal estonio de «Integración en la Sociedad Estonia 2000-2007» es un documento conceptual y estratégico donde se definen unos principios básicos, unos objetivos y una serie de actividades.

La disponibilidad de datos es quizá la condición fundamental para una utilización eficaz de los indicadores. La Comisión Europea está preparando actualmente un proyecto de directiva sobre la armonización de la recopilación de datos en los Estados miembros para facilitar el desarrollo de indicadores y la evaluación comparativa. La Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales está estudiando las distintas formas de recogida y utilización de datos en los ámbitos de la igualdad y la lucha contra la discriminación. La Dirección General de Justicia e Interior está estudiando cómo formular unas definiciones comunes en el ámbito de la migración y aplicarlas uniformemente en toda la Unión. En este contexto, cabe mencionar asimismo Eurostat y la Encuesta sobre los Hogares de la Comunidad Europea (ECHP).

La República Checa se está adaptando explícitamente a las actuales tendencias internacionales en la recopilación de información estadística y datos sobre migración e integración. Poco a poco, está creando un «Concepto para la selección y el tratamiento de datos estadísticos sobre migración e integración de los extranjeros en el territorio de la República Checa», de carácter general. Portugal ha instaurado un Centro de Seguimiento de la Inmigración, cuyas funciones principales consisten en proporcionar





datos fiables y comparables y en realizar estudios. El Centro de Seguimiento comprende ocho centros de investigación, y el Gobierno trabaja en estrecha colaboración con asociados del mundo académico.

Las fuentes más completas de datos estadísticos se encuentran en los países que utilizan un registro nacional de población. Por ejemplo, la Oficina Central de Estadística de los Países Bajos genera información estadística relacionando los datos del registro con el país de nacimiento de los ciudadanos. La consignación del país de nacimiento por parte de los municipios posibilita hacer un seguimiento de la segunda generación nacida en los Países Bajos al igual que de la primera generación. El instrumento de medición que está creando el WODC neerlandés se basa también en el padrón nacional general, con sus entradas individuales. De dicho padrón extrae conjuntos de individuos pertenecientes a distintos grupos. Se pueden distinguir poblaciones de inmigrantes grandes y pequeñas, o formar grupos con arreglo a otras características (edad, sexo, motivos de la emigración o situación de origen, por ejemplo, nivel de estudios en el momento de la llegada). Se pone la condición de que los grupos consten de más de 100 individuos y de que se utilicen datos de conjunto. En los Países Bajos se utilizan asimismo datos suplementarios diversos, por ejemplo, las evaluaciones de los encargados de examinar el dominio de la lengua neerlandesa, notas de exámenes de cualificación educativa o respuestas a un cuestionario sobre los valores modernos. Se realizan encuestas periódicas entre grupos de inmigrantes.

Finlandia consta igualmente de un registro nacional de población, y el Servicio Nacional de Estadística ha realizado un completo estudio de las condiciones de vida de los inmigrantes (www.tilastokeskus.fi). En el estudio se emplearon tanto datos del registro como entrevistas, pero sin combinarlos.

En todos los países, la decisión de reunir información sobre grupos específicos implica una decisión de invertir recursos. En este caso, los indicadores sirven de incentivo para reunir datos más globales. Es necesario establecer unas prioridades: en lugar de acumular datos sobre muchos aspectos diferentes, los gobiernos han de centrar atención en las cuestiones que son fundamentales para el éxito y la eficacia de sus políticas de integración. Con frecuencia puede que se requieran datos desglosados, pero reunirlos puede ser difícil por motivos relacionados con los recursos o la tradición política. En virtud de la experiencia histórica y de diversas tradiciones nacionales, un número considerable de países europeos sigue siendo reticente a registrar el origen étnico o la pertenencia a un grupo étnico.



La mejora y la ampliación de la recopilación de datos sobre temas relacionados con la integración de los inmigrantes deben respetar las directrices internacionales y europeas (incluidas las relativas a la protección de datos). Los indicadores pueden servir para detectar las áreas en las que faltan datos y formular prioridades. Cuando se aíslan grupos concretos de inmigrantes para examinarlos, deberán estar claros los criterios de selección y definición, y la información que se reúna no se deberá utilizar con fines discriminatorios.

3.2 Selección de los indicadores

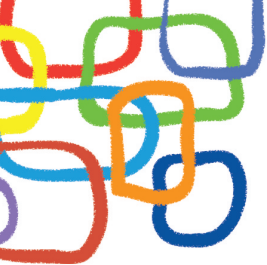
Existen distintos tipos de indicadores, desde indicadores estadísticos hasta indicadores de tipo más cualitativo. Se emplean para distintos fines y van destinados a diferentes públicos. La selección y el número de indicadores que se utilicen dependerán además de los recursos disponibles.

Conviene emplear una combinación de distintos indicadores, pero se anima a entidades gubernamentales y no gubernamentales a que empleen indicadores similares.

Se pueden elaborar indicadores «objetivos» y «subjetivos» para aprehender los diversos aspectos de la integración. Los indicadores «objetivos» o «cuantitativos» suelen ser de tipo estadístico o jurídico y miden, por ejemplo, las tasas de empleo y desempleo o el acceso a determinados derechos reconocidos por la ley, como el derecho a votar en las elecciones locales. Los indicadores «subjetivos» o «cualitativos» tienden a observar actitudes o percepciones, por ejemplo, la satisfacción en el trabajo o la sensación de pertenencia a un determinado país o entorno. Conforme los gobiernos van prestando más atención a las dimensiones personales de la integración y, en concreto, a la frecuencia y la intensidad de las interacciones sociales, van ganando importancia los indicadores subjetivos.

En su esfuerzo de seguimiento, los Países Bajos tienen en cuenta la dimensión «cultural», que incluye el ocio, la religión, la familia y los valores relacionados con todos estos ámbitos de la vida. Dinamarca intenta medir la incidencia de los contactos entre inmigrantes y no inmigrantes, en especial en la esfera privada. Del mismo modo, la Comisión sobre la Integración italiana ha formulado el objetivo de estudiar las relaciones de los inmigrantes con la comunidad receptora, intentando evaluar la tendencia a la estabilización y la interacción con la población nacional.





Aunque los indicadores subjetivos suelen ser más difíciles de medir que los objetivos, no hay que considerarlos no fiables o faltos de importancia. Se pueden utilizar datos procedentes de encuestas (como el Eurobarómetro), entrevistas con inmigrantes o la opinión pública para responder a preguntas sobre la integración desde un punto de vista subjetivo. La búsqueda de información con frecuencia exige métodos participativos, que contribuyen a que los indicadores interesen a los inmigrantes. Igualmente importantes son las actitudes de la sociedad receptora, por ejemplo, los sentimientos en torno a los conceptos de ciudadanía y nación (o sobre los extranjeros y las minorías). La información sobre las actitudes puede servir también para explicar indicadores «objetivos»; por ejemplo, las actitudes de los empresarios hacia los inmigrantes podrían explicar el número de inmigrantes que trabajan en empresas «locales».

En Estonia se ha llevado a cabo un gran sondeo de opinión para estudiar la evolución de las relaciones interétnicas y las opiniones al respecto de las dos comunidades lingüísticas. Aproximadamente dos tercios del más de un millar de encuestados eran estonios, mientras que la otra tercera parte estaba integrada por representantes de otras nacionalidades. Se realiza un continuo seguimiento de los medios de comunicación para evaluar sistemáticamente los procesos de integración en los medios de comunicación en estonio y en ruso. Mediante análisis cuantitativos y cualitativos de textos se determinan los principales aspectos relacionados con la integración y las opiniones difundidas. También en Lituania, dentro del Sistema de Información de la Administración de Extranjeros, se evalúa cómo tratan los medios de comunicación cuestiones relativas a la integración, así como la percepción que tiene la población de los extranjeros.

Los sistemas de seguimiento globales incluyen indicadores tanto objetivos como subjetivos. Ya en 1995 el Consejo de Europa decidió elaborar indicadores de tres tipos: indicadores de *accesibilidad* dedicados al marco jurídico en el que viven los inmigrantes, indicadores que describen la *situación real* de los inmigrantes en el país de acogida e indicadores sobre las *actitudes* de los inmigrantes y de la población mayoritaria. El Comité de Expertos para la Integración y las Relaciones Intercomunitarias del Consejo de Europa sigue elaborando un instrumento de indicadores que sirva de referencia a los responsables de la formulación de políticas. El instrumento incluye ahora ocho áreas fundamentales: empleo, vivienda, atención sanitaria, nutrición, educación, información y cultura. Se proponen además unos indicadores con los que medir si se garantizan unas funciones públicas básicas para los inmigrantes a una escala más general: igualdad ante la ley, lucha contra la discriminación y posibilidades asociativas.



Dentro de cada epígrafe, el instrumento enumera una serie de cuestiones, seguidas de los indicadores correspondientes. Una característica distintiva del instrumento de indicadores es que aborda los llamados «elementos invisibles», que se refieren a las actitudes de los inmigrantes, por ejemplo, su satisfacción en el trabajo o su nivel de confianza en las entidades financieras. También se refieren a la población autóctona al incluir indicadores sobre el nivel de solidaridad con los inmigrantes. Como fuente de información se propone utilizar encuestas, pero para muchas de las cuestiones relativas a los «elementos invisibles» aún no se han formulado indicadores específicos.

Se pueden desarrollar indicadores tanto objetivos como subjetivos para abordar los diferentes aspectos de la integración, así como perfeccionar las definiciones y los métodos de recopilación de datos en ambas categorías. Se podría prestar una especial atención al desarrollo de métodos de encuesta innovadores capaces de reflejar las perspectivas de los inmigrantes y de las poblaciones de acogida.

Indicadores de resultados y de política

Es esencial distinguir claramente entre indicadores de política y de resultados. Estos últimos valoran la situación efectiva de los inmigrantes, por ejemplo en lo que se refiere a las tasas de participación en el mercado laboral. Los indicadores de política, por su parte, observan la cantidad de recursos que se ha dedicado a un determinado servicio o programa (como los nuevos programas sanitarios), o las condiciones jurídicas (como el reconocimiento de títulos).

Generalmente se prefieren los indicadores de resultados porque se considera que reflejan la situación real de los inmigrantes y no las intenciones de los gobiernos. Por ejemplo, el Comité de protección social de la UE, en el conjunto de indicadores que propuso, acordó referirse preferentemente a los resultados antes que a los medios para alcanzarlos. Se consideró que el esfuerzo en materia de política no es un tema de evaluación adecuado, ya que los Estados miembros difieren en los medios para combatir la exclusión social y la pobreza, por lo que el hecho de que un gobierno invierta menos en un tipo concreto de programa puede obedecer a unos planteamientos y no a una deficiencia que haya que subsanar. Por otra parte, el Comité consideró que centrar la atención en los resultados podría favorecer una actitud de colaboración entre los diferentes órganos nacionales cuyas políticas influyen en el resultado. Por consiguiente, los indicadores sobre el esfuerzo en materia de política sólo se deberían utilizar como complemento cuando no se disponga de indicadores de resultados.





En cambio, los indicadores de resultados no responden necesariamente a la pregunta de si las medidas de política influyen de hecho en la integración de los inmigrantes y en qué medida. Puede que los inmigrantes consigan integrarse con independencia de la política del Gobierno, o incluso a pesar de la misma. Si la unidad de análisis es el individuo, esta dificultad es bastante grande, ya que las decisiones individuales se componen de muchos aspectos y motivaciones diferentes. Los indicadores de política pueden ser valiosos sobre todo en las áreas en las que son importantes las normas jurídicas. Por ejemplo, los indicadores propuestos por el Consejo de Europa incluyen, como indicadores sobre la «igualdad», la ratificación de instrumentos jurídicos específicos, la existencia de determinadas disposiciones jurídicas, órganos o servicios especializados, comités consultivos, etc.

Muchos países utilizan a la vez indicadores de resultados y de política. Por ejemplo, el Gobierno danés ha formulado varios indicadores de la integración entre los que figura la rapidez con la que los extranjeros son contratados y aprenden danés, el hecho de que terminen o no unos estudios que les cualifiquen para una profesión, y si los municipios aplican o no sanciones, y en qué medida, cuando los extranjeros no participan o faltan al trabajo, a las medidas de activación o a las clases de danés.

Con frecuencia los gobiernos emplean indicadores para observar los progresos a lo largo del tiempo. Para ello se pueden observar cohortes de inmigrantes, o recurrir a otras formas de investigación longitudinal y de recopilación de datos. Puesto que la integración es una situación más que un proceso, la perspectiva temporal es especialmente importante. Los progresos en algunos indicadores (por ejemplo, los logros educativos) pueden ser una prueba de integración, además de ofrecer nuevas oportunidades de integración en este ámbito o en otros.

Para conocer los efectos de una medida de actuación concreta, se podría hacer una comparación temporal: medir los resultados antes y después de poner en práctica la medida, y atribuir la diferencia a sus efectos. Sin embargo, puede ser que hayan intervenido otros factores o incluso que los logros se hayan producido a pesar de la política y no gracias a ella. Además, el funcionamiento y la accesibilidad de las instituciones (por ejemplo, los servicios de salud) a lo largo de un período prolongado podrían ser más importantes para la integración que unas medidas de actuación aisladas.

Se pueden emplear los indicadores de política, sobre todo, para hacer un seguimiento de las normas jurídicas, los derechos y las disposiciones normativas que facilitan la integración, y emplear los indicadores de resultados para observar la situación de los inmigrantes y la consecución de los objetivos de integración. Hay que tener cuidado al



establecer relaciones entre las políticas y los resultados. Habría que realizar análisis periódicos del funcionamiento y la idoneidad de los indicadores, valorando su fiabilidad, las dificultades técnicas que pudieran existir y la disponibilidad de datos.

Niveles de indicadores

Los indicadores utilizados para la comparación internacional deben dar cabida a definiciones diversas y a distintas situaciones de disponibilidad de datos.

Se pueden utilizar diferentes tipos de indicadores para los niveles europeo, nacional y local. Los empleados en cada nivel pueden ser específicos de ese nivel y referirse a las circunstancias de grupos concretos. Por ejemplo, en el marco de la Estrategia de Empleo de la UE hay indicadores de dos niveles: los indicadores básicos (o primarios) miden los avances con respecto a los objetivos definidos en las Directrices para el empleo, mientras que los indicadores de contexto (o secundarios) sirven de apoyo a los indicadores básicos al dar una visión de las políticas y los resultados nacionales. En 2002 había 35 indicadores básicos y 64 indicadores de contexto. En 2003 se realizó un análisis completo de todos los indicadores, creándose una nueva lista que incluye 40 indicadores básicos y 26 indicadores de contexto.

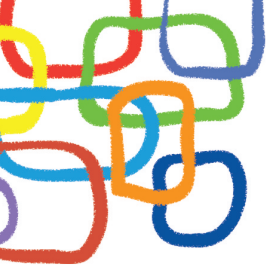
Los indicadores de la inclusión social se desarrollan en tres niveles: los de nivel 1 son los principales e incluyen los elementos que se consideran más importantes. Los indicadores de nivel 2 apoyan a los indicadores principales y describen otras dimensiones de los problemas. Los indicadores de nivel 1 y nivel 2 son «convenidos y definidos de común acuerdo». Los indicadores de nivel 3 pueden ser más específicos de un país, definiéndolos cada Estado miembro para poner de manifiesto características específicas en áreas concretas, y para ayudar a interpretar los indicadores de nivel 1 y nivel 2. Los indicadores de nivel 3 no requieren estar armonizados a escala de la Unión Europea.

Es necesario distinguir entre niveles de indicadores. En las comparaciones europeas o internacionales, los indicadores de nivel superior son los que deberían tener el mayor grado de uniformidad por lo que respecta a las definiciones y al formato de los datos.

Definición de objetivos

A medida que aumenta la disponibilidad de datos y que los sistemas de seguimiento se hacen más dinámicos, se pueden definir unos objetivos para orientar las políticas de integración y demostrar la voluntad política de mejorarla.





Los objetivos funcionan mejor cuando son específicos y cuando hay grandes incentivos para alcanzarlos. Por ejemplo, el *Cuadro de indicadores de la política de empresa*, un instrumento de seguimiento inscrito en el marco de la Estrategia de Lisboa, contiene objetivos cuantitativos definidos por los Estados miembros para siete áreas prioritarias de la política de empresa. El horizonte temporal varía hasta un máximo de siete años y en las actualizaciones periódicas del cuadro de indicadores se enuncian los objetivos anunciados por los Estados miembros junto con su situación actual, la situación a la que se quiere llegar y la fecha fijada para ello.

También a nivel de la Unión Europea, el proceso de inclusión social intenta aumentar el número de objetivos definidos por los Estados miembros. Las *Directrices comunes de los PNA inclusión para 2003-2005* contienen un apéndice sobre la «Definición de los objetivos», donde se propone que los Estados miembros apliquen unos objetivos genéricos, acompañados de otros más detallados, que establezcan unas metas en aspectos de política social, incluida la integración de los inmigrantes. Sin embargo, en el *Informe conjunto sobre la inclusión social de 2003* se observa la falta de datos sobre grupos vulnerables, y más concretamente sobre grupos de inmigrantes y pertenecientes a minorías étnicas, pues sólo un pequeño número de países (Reino Unido, Bélgica, Países Bajos, España y Francia) enuncia datos o indicadores para personas de origen inmigrante. Pocos son los objetivos definidos y pocos los países que hacen un intento por determinar tendencias positivas y negativas en las condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes.

Los objetivos funcionan como instrumento dinámico de la formulación de políticas cuando existe la voluntad política de alcanzarlos y de aprender de su seguimiento y evaluación. Su definición se basa en una estrecha relación entre seguimiento y aplicación. Puesto que la ejecución de la política de integración está con frecuencia descentralizada, se puede trabajar con indicadores en distintos niveles.

3.3 Cooperación europea

Los gobiernos pueden emplear los indicadores para medir los resultados y para facilitar que se emitan juicios sobre si sus políticas han sido o no eficaces. Pero los indicadores constituyen además un poderoso instrumento comparativo. Registrar los resultados de los países en diferentes facetas de la política de integración puede crear una especie de competencia positiva entre ellos. La actuación o la falta de actuación, el



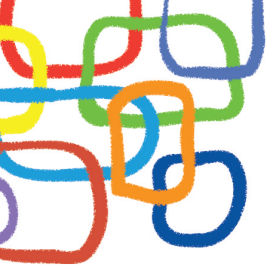
compromiso o la falta de compromiso se pueden medir y comparar. Lo más probable es que la comparación de políticas y actuaciones sea posible mediante indicadores generales. Se podría elaborar un núcleo común de indicadores de este tipo que abarcara únicamente los aspectos que todos consideren importantes y que empleara conjuntos de datos de los que disponga la gran mayoría de los Estados miembros o incluso todos ellos.

Los países que presenten unas condiciones similares en lo que se refiere a la recopilación de datos, la definición de las categorías de inmigrantes y las normas de privacidad podrían decidir el utilizar unos mismos indicadores de nivel inferior para beneficiarse de las comparaciones. Los Estados miembros que ya dispongan de sistemas de seguimiento completos podrían intentar irlos haciendo más comparables. Otra posibilidad es que los Estados miembros que se encuentren en etapas similares de la formación de la política y que tengan políticas similares mejoren su situación utilizando los mismos indicadores, objetivos y puntos de referencia. Estos Estados miembros podrían poco a poco ir compartiendo sus prácticas habituales con un grupo más amplio de países.

Se dispone de distintos métodos para realizar mediciones contrastadas de los resultados de los Estados miembros. Por ejemplo, el *Cuadro de indicadores de la política de empresa* normaliza los valores de los indicadores calculando unos índices, en los que el índice de la UE es 100. Posteriormente los resultados de los países se comparan con el promedio de referencia de la UE en cada uno de los indicadores. Se establece una franja arbitraria del 25% por encima y por debajo de la media. Los valores que se alejan de la media de la UE representan una ventaja o desventaja relativa, de modo que los indicadores superiores al 125% o inferiores al 75% se considera que reflejan unos resultados buenos (o malos). Por otra parte, se considera que un país está aventajado en un área de actuación si el 50% o más de los indicadores de esta área alcanzan un índice de 125 o más y el resto de los indicadores alcanza un índice de al menos 95. Por el contrario, si el 50% o más de los indicadores se sitúa por debajo de 75 y los demás no superan 105, se considera que el área es deficiente.

La herramienta de indicadores del Consejo de Europa, que estudia ocho esferas básicas de la vida, propone comparaciones en toda una serie de indicadores que se refieren tanto a resultados como a derechos reconocidos por la ley. En el ámbito del empleo y las condiciones de vida, propone comparar, por ejemplo, el número de hogares de origen inmigrante en los que no se tiene un empleo remunerado, el número





de inmigrantes que han estado desempleados al menos una vez, la disponibilidad de medios de reinserción profesional para los trabajadores inmigrantes que se han quedado en paro, y el porcentaje de inmigrantes que tiene un puesto acorde con su cualificación. También propone comparar la proporción autóctonos/inmigrantes en relación con los puestos de trabajo mal pagados y la jubilación anticipada, el tiempo medio de renovación de los contratos, y las ayudas destinadas a los permisos de paternidad y al cuidado de los niños. También se pueden medir y comparar entre países las diferencias entre autóctonos e inmigrantes en el porcentaje de hogares endeudados con prestamistas no oficiales, y en el porcentaje de hogares que no disponen de una cuenta bancaria o una hipoteca.

Las comparaciones pueden tener asimismo una utilidad concreta para los responsables de la formulación de políticas en forma de ideas o «mejores prácticas». Las prácticas se pueden comparar dentro de un país, lo que presenta las ventajas de que es más fácil acceder a datos e información sensibles, de que a menudo se dispone inmediatamente de datos normalizados y de que quizá haya menos obstáculos para transferir las prácticas. En las comparaciones internacionales se precisan más tiempo y recursos para conseguir la comparabilidad de los datos y la información. Sin embargo, mirar al exterior en busca de mejores prácticas con frecuencia genera una mayor innovación. Cuando el alcance del tema está claramente definido y los «socios de la evaluación comparativa» están en continua comunicación entre sí, las ventajas pueden ser considerables.

Al emplear indicadores sobre la integración de los inmigrantes, se puede aprovechar el potencial de innovación de las comparaciones entre países. Se pueden realizar comparaciones a escala de la UE en un número limitado de indicadores básicos. Países con unas condiciones previas similares pueden realizar comparaciones de mayor alcance utilizando indicadores de nivel inferior.

Indicadores de la ciudadanía cívica

Mientras que los aspectos socioeconómicos de la integración de los inmigrantes han hallado en parte su lugar en varios mecanismos a escala de la Unión Europea, no existen estructuras que permitan abordar las otras dimensiones de la integración que son importantes para los Estados miembros. Se pueden adoptar tres medidas para subsanar esta deficiencia sin crear nuevas obligaciones por medio de nuevos mecanismos institucionales.



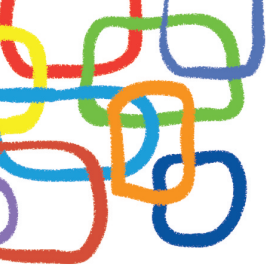
En primer lugar, se puede mejorar la coordinación entre los diferentes mecanismos de política socioeconómica que hayan incorporado, en mayor o menor medida, aspectos relacionados con la integración de los inmigrantes. La Estrategia Europea de Empleo, el proceso de inclusión social, el cuadro de indicadores de la política de empresa y otros mecanismos tocan todos ellos cuestiones que guardan relación con la integración, como el empleo, los ingresos o la iniciativa empresarial de las minorías y los inmigrantes. Procurando una mayor coordinación, las diferentes direcciones generales y unidades que intervienen en la gestión de estos mecanismos pueden contribuir a una mayor coherencia en el seguimiento y la definición de objetivos sobre las dimensiones socioeconómicas de la integración de los inmigrantes.

En segundo lugar, es preciso definir de manera más positiva y conferir una identidad distintiva a los «otros» elementos de la integración, que trascienden el ámbito socioeconómico. ¿Cuáles son los aspectos singulares que conforman la dimensión cívica de la integración de los inmigrantes? Se pueden decidir varios temas básicos para delimitar claramente las áreas de la integración que entran en el mandato de Justicia e Interior o se relacionan con el mismo. Se puede emplear el título de «ciudadanía cívica» para expresar el carácter específico de estos aspectos.

En tercer lugar, los aspectos de ciudadanía cívica se pueden vincular a aspectos generales de la justicia y los asuntos de interior, por ejemplo los derechos humanos. Esta vinculación consolidará el lugar de la ciudadanía cívica dentro este ámbito y asegurará la coherencia con otras políticas del mismo ámbito. Se puede asociar a este proceso a grupos existentes, como la red europea sobre la inmigración (EIN) o los puntos nacionales de contacto sobre la migración y la integración. En el análisis de los datos pueden intervenir grupos de expertos científicos independientes. El mecanismo puede ser diferente según el tipo de indicador, orientado a la política o en los resultados.

Los aspectos de ciudadanía cívica se prestan al seguimiento y a la definición de objetivos por medio de indicadores tanto de política como de resultados. Los indicadores de política son importantes en este ámbito porque están estrechamente relacionados con las normas jurídicas. Los derechos de los que gozan los inmigrantes, el tiempo de residencia que se requiere para obtener tales derechos y el hecho de que las disposiciones administrativas faciliten o no su obtención, son medidas cruciales del compromiso de un país con la integración. Muchas de las medidas pertinentes figuran en los apartados de dos directivas aprobadas por la Unión Europea: la directiva sobre la reunificación familiar y la directiva sobre los residentes de larga duración, cuyas normas



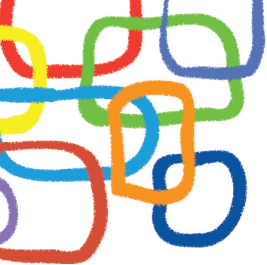


pueden servir como indicadores, mientras que el seguimiento de su transposición puede ser una actividad de evaluación comparativa en la que intervengan todos los Estados miembros de la Unión.

La evaluación comparativa de las políticas de integración se puede vincular estrechamente con el programa legislativo. Con ello aumentaría la repercusión general de las políticas de justicia e interior en los ciudadanos de terceros países.

Los indicadores de resultados y los objetivos revisten una importancia similar. ¿Cuántos inmigrantes optan por adquirir la nacionalidad cuando tiene la posibilidad? ¿Cuántos votan o se presentan como candidatos a elecciones? ¿Se pueden definir objetivos en cuanto a tasas de adquisición de la nacionalidad o participación electoral? Los indicadores de resultados dan una idea del progreso real de la integración y pueden señalar áreas prioritarias en las que hacen falta iniciativas políticas a escala de la Unión Europea o nacional. Conocer resultados puede ayudar a orientar los programas de financiación en todos los niveles. También puede aumentar los efectos del intercambio de mejoras prácticas, ya que los responsables de la formulación de políticas pueden buscar deliberadamente ejemplos de los países que presentan grandes logros en un campo concreto. Las estructuras antes mencionadas pueden generar la información necesaria para hacer un seguimiento efectivo de las políticas y los resultados en materia de ciudadanía cívica, y ayudar a los países a sacar el máximo partido de los indicadores de integración de los inmigrantes.





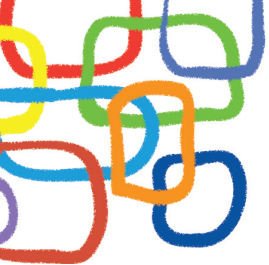
Capítulo 3: Conclusiones

1. Para medir mejor la integración y la repercusión de las políticas de integración, las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales podrían desarrollar conjuntos de indicadores de la integración.
2. Por un lado, se podría explorar la posibilidad de incluir indicadores relacionados con la integración de los inmigrantes en los actuales mecanismos de indexación y evaluación comparativa. Por otro lado, se podría crear un mecanismo dedicado exclusivamente a la integración de los inmigrantes que incorporara las dimensiones socioeconómica, cultural, civil y política de la integración.
3. La evaluación comparativa requiere el establecimiento de unos criterios de comparación. Los indicadores deberán tener una interpretación normativa clara y explícita y así los usuarios sabrán en qué dirección deben ir los cambios para que representen un avance.
4. Se tendrían que organizar amplias consultas a las partes interesadas acerca de las prioridades y los objetivos relacionados con los indicadores, dirigidas, en particular, a organizaciones de inmigrantes y de ayuda a los inmigrantes.
5. Conviene emplear indicadores tanto en la fase de planificación como en la fase de evaluación de los programas y proyectos de integración. En los proyectos financiados con fondos públicos, la evaluación debe formar parte de la ejecución del proyecto y tener asignada una parte realista del presupuesto.
6. La mejora y la ampliación de la recopilación de datos sobre temas relacionados con la integración de los inmigrantes deben respetar las directrices internacionales y europeas (incluidas las relativas a la protección de datos). Los indicadores pueden servir para detectar las áreas en las que faltan datos y formular prioridades. Cuando se aíslan grupos concretos de inmigrantes para examinarlos, deberán estar claros los criterios de selección y definición, y la información que se reúna no se deberá utilizar con fines discriminatorios.
7. Conviene emplear una combinación de distintos indicadores, pero se anima a entidades gubernamentales y no gubernamentales a que empleen indicadores similares.
8. Se pueden desarrollar indicadores tanto objetivos como subjetivos para abordar los diferentes aspectos de la integración, así como perfeccionar las definiciones y los métodos de recopilación de datos en ambas categorías. Se podría prestar una especial atención al desarrollo de métodos de encuesta innovadores capaces de reflejar las perspectivas de los inmigrantes y de las poblaciones de acogida.



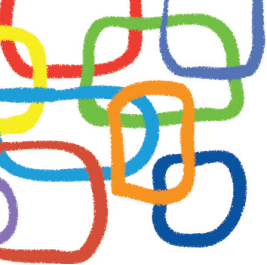
9. Se pueden emplear los indicadores de política, sobre todo, para hacer un seguimiento de las normas jurídicas, los derechos y las disposiciones normativas que facilitan la integración, y emplear los indicadores de resultados para observar la situación de los inmigrantes y la consecución de los objetivos de integración. Hay que tener cuidado al establecer relaciones entre las políticas y los resultados. Habría que realizar análisis periódicos del funcionamiento y la idoneidad de los indicadores, valorando su fiabilidad, las dificultades técnicas que pudieran existir y la disponibilidad de datos.
10. Los indicadores utilizados para la comparación internacional deben dar cabida a definiciones diversas y a distintas situaciones de disponibilidad de datos.
11. Es necesario distinguir entre niveles de indicadores. En las comparaciones europeas o internacionales, los indicadores de nivel superior son los que deberían presentar el mayor grado de uniformidad por lo que respecta a las definiciones y al formato de los datos.
12. A medida que aumenta la disponibilidad de datos y que los sistemas de seguimiento se hacen más dinámicos, se pueden definir unos objetivos para orientar las políticas de integración y demostrar la voluntad política de mejorarla.
13. Al emplear indicadores sobre la integración de los inmigrantes, se puede aprovechar el potencial de innovación de las comparaciones entre países. Se pueden realizar comparaciones a escala de la UE en un número limitado de indicadores básicos. Países con unas condiciones previas similares pueden realizar comparaciones de mayor alcance utilizando indicadores de nivel inferior.
14. La evaluación comparativa de las políticas de integración se puede vincular estrechamente con el programa legislativo. Con ello aumentaría la repercusión general de las políticas de justicia e interior en los ciudadanos de terceros países.





Anexo:

Adecuación de políticas
en los programas



En el presente anexo se exponen de manera esquemática siete etapas de la concepción y ejecución de programas de integración. Se basan en los ejemplos ofrecidos en los capítulos anteriores, así como en los principios aplicables a la gestión de programas y la planificación estratégica. Ayudarán a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales a plasmar los objetivos generales de la política en programas de integración. Asimismo, las siete etapas pueden servir de títulos para los grupos de objetivos e indicadores de resultados, así como de los capítulos del informe de actividades de un programa. Por último, las siete etapas podrían servir de marco para el intercambio de buenas prácticas en los niveles nacional y europeo.

1. Justificación de la actuación

Para obtener el apoyo político y público necesario para que se asignen recursos a los programas de integración y aprovechar al máximo el compromiso de las partes interesadas, es importante dejar clara la justificación de estos programas y transmitírsela a las partes interesadas y al público en general. La justificación demuestra que existe un problema, ilustra cuáles serán los efectos del programa, describe los objetivos y conecta un programa específico con los objetivos generales de integración.

Por ejemplo, la justificación de los programas de introducción y de formación lingüística:

- *Demuestra* que a grupos numerosos de personas –sean o no inmigrantes- les faltan conocimientos de la lengua y de los valores y costumbres principales hasta el punto de que ello representa un obstáculo para su participación en la sociedad.
- *Ilustra* cómo tales conocimientos aumentan la confianza y autosuficiencia de los beneficiarios.
- *Describe* los destinatarios (quiénes son los beneficiarios) y la orientación (capacidades que se deben desarrollar)
- *Conecta* estos programas con los objetivos generales de integración y cohesión social, participación y ciudadanía.

Por ejemplo, la justificación de la participación ciudadana:

- *Demuestra* que, en virtud de sus especiales características socioeconómicas, grupos numerosos de personas carecen de un verdadero acceso a organizaciones

principales hasta el punto de que ello les priva de disfrutar de sus derechos cívicos en detrimento de su bienestar. También priva a las organizaciones de la participación de personas que podrían realizar una gran aportación, en detrimento de la vitalidad de la organización.

- *Ilustra* cómo las organizaciones que presentan una diversidad cultural y socioeconómica mejoran la calidad de sus servicios, aumentan la satisfacción de sus clientes o usuarios y fomenta el sentimiento de pertenencia; ilustra cómo las organizaciones, admitiendo miembros de diferentes grupos, contribuyen a una sociedad activa y participativa.
- *Describe* los destinatarios (quiénes son los beneficiarios) y la orientación (servicios que se deben mejorar, talentos que hay que movilizar y grupos a los que hay que comprometer)
- *Conecta* estos programas con los objetivos generales de integración en la sociedad (acceso e igualdad, participación y sentimiento de pertenencia)

2. Formulación del programa

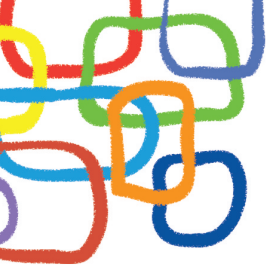
En aras de la eficacia es importante que los programas estén bien formulados y que se basen en un detenido análisis de los problemas que se van a abordar. Ello incluye:

- Actividades de cartografiado
- Investigación científica
- Asesoramiento de expertos
- Aprendizaje de otros programas
- Consultas a partes interesadas

3. Consultas a partes interesadas

Para asegurarse de que los programas aborden los verdaderos problemas, que estén bien representados los distintos intereses y que las partes interesadas se identifiquen con los programas, es fundamental consultar tempranamente a las partes interesadas.

- La determinación de las partes interesadas permitirá distinguir entre quienes piden programas y quienes los ejecutan, así como entre los que se benefician de los programas directamente o los que lo hacen de manera indirecta.



- El reconocimiento y la valoración de sus diferentes puntos de vista e intereses –que con frecuencia dependen del sexo, la situación socioeconómica y los motivos de la migración- posibilitarán el establecimiento de distinciones al evaluar las necesidades.
- Un inventario de los temas sensibles, las posibles deficiencias y las trabas, así como de las oportunidades de éxito posibilitarán la concepción de medidas específicas para abordarlos.
- Un diálogo serio y continuo con las partes interesadas generará apoyo político y público y la cooperación de los beneficiarios, además de reforzar el compromiso y la dedicación a la hora de participar en los programas.

4. Delimitación de los problemas

Para poder definir unas prioridades, en los programas se deberán describir pormenorizadamente y analizar a fondo los problemas que se desean abordar.

- Un análisis de los problemas demostrará, por ejemplo, cuáles son las deficiencias lingüísticas y en qué grupos aparecen, o cuáles son las barreras que dificultan la participación y a qué grupos afectan.
- Un análisis de las partes interesadas demostrará el número de personas directa o indirectamente afectadas.
- Un análisis técnico determinará qué se necesita hacer para resolver los problemas.
- Un análisis de las organizaciones señalará qué organizaciones deberán ser incluidas o ser objeto del programa.

5. Definición de los objetivos

Para llegar a un acuerdo sobre el programa entre las partes interesadas, es esencial describir los medios y los fines a los que aspira.

- Una descripción de la situación deseada expondrá los efectos positivos y las ventajas, tanto para los beneficiarios como para el conjunto de la sociedad.
- La descripción mostrará qué se debe conseguir y permitirá establecer un conjunto de objetivos claros y precisos jerarquizados.
- Esta descripción permitirá además a las partes interesadas seleccionar y acordar los objetivos programáticos: grupos destinatarios, tipo de formación, etc.

- Una evaluación de los objetivos comprobará si éstos se pueden conseguir con éste o quizá con otros programas.

6. Elección de las estrategias

Para favorecer la ejecución efectiva del programa, es fundamental determinar y contemplar varias posibles estrategias con las que obtener sus objetivos.

- La determinación y selección de las estrategias se guiará por los objetivos programáticos.
- Se consultará a las partes interesadas acerca de la determinación y selección de las estrategias y se dará gran importancia a sus opiniones.
- La dotación de recursos incluye cuestiones presupuestarias (porcentaje de la subvención, contribución de los beneficiarios, patrocinio del sector privado) cooperación con el sector del voluntariado, etc.
- Una parte esencial del proceso de selección de las estrategias es la evaluación de cómo contribuyen a lograr la igualdad entre los sexos y la igualdad étnica.

7. Ejecución del programa

Un plan para la ejecución eficiente del programa incluye:

- Un acuerdo sobre el nivel de gobierno (local, regional o nacional) al que pertenece el organismo responsable y de financiación.
- En caso de responsabilidad compartida -con organizaciones del sector privado, asociaciones de inmigrantes y de voluntariado-, un acuerdo sobre la rendición de cuentas y la (co)financiación.
- En caso de contratación externa, un acuerdo sobre el pliego de condiciones para la licitación y las normas de calidad con respecto a la formación.
- Un plan de evaluación y de estudio de las repercusiones que determine si el programa ha conseguido sus objetivos y ha abordado los problemas señalados, si las partes interesadas han respetado su compromiso y si la ejecución se ha gestionado adecuadamente.



Notas finales

El presente documento se ha basado en los documentos temáticos, documentos de conclusiones y presentaciones escritas y orales de los tres seminarios técnicos, en los documentos presentados a la Comisión y a los consultores por los puntos nacionales de contacto sobre la integración y otros delegados de la conferencia, así como en los cuestionarios sobre la política de integración presentados por los puntos nacionales de contacto en respuesta a las peticiones de la Comisión. Otras fuentes son:

Comisión Europea, *Comunicación sobre inmigración, integración y empleo*, COM (2003) 336.

Comisión Europea, *Primer informe anual sobre migración e integración*, COM (2004) 508.

Comisión Europea, *Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo 2003/2004*, COM (2004) 24.

Consejo Europeo, *Decisión relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros*, DO L 197 de la UE de 05.08.03.

Comisión Europea, *Informe conjunto sobre la inclusión social en el que se resumen los resultados del examen de los planes nacionales de acción en favor de la inclusión social (2003-2005)*, COM (2003) 773.

Comité de protección social (2003), *Directrices comunes de los PNA inclusión para 2003-2005*.

Comisión Europea, *A Pocketbook of Enterprise Policy Indicators, 2003 edition: How Member States and Candidate Countries rank in the 2003 Enterprise Scoreboard*.

MPG, documentos elaborados para el seminario sobre el segundo ciclo de la Diversity Policies Network, Bruselas, 11-12 de septiembre de 2003.

Ines Michalowski, *An overview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States*, investigación encargada por el ACVZ neerlandés, febrero de 2004.

Caritas Europea, CCME, COMECE, CCMI, JRS-Europa, QCEA, *Comments on the Communication from the European Commission on Immigration, Integration and Employment, COM (2003) 336 final*, abril de 2004.

Departamento de Inmigración y Asuntos Multiculturales, Australia, *Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society*, 1998.

Consejo de Europa, *Local consultative bodies for foreign residents – a handbook*, escrito por Sonia Gsir y Marco Martiniello, Consejo de Europa, julio de 2004 (también en francés).

INBAS Sozialforschung, *Migrant and Ethnic Minority Volunteering. A transnational exchange programme within the framework of the Community Action Plan to combat social exclusion (2002-2006)*, informe de síntesis europeo, agosto de 2003.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Poverty Reduction Practices: ESCAP Strategies in Poverty Reduction – Transfer of Good and Innovative Practices*, E/ESCAP/CPR/3, 4 de agosto de 2003 (también en francés, además de chino y ruso).

Alistair Ager, *Indicators of Refugee Integration* [próxima aparición, Ministerio del Interior del Reino Unido].

Jan Entzinger y Yongmi Schibel, *Benchmarking Citizenship Policies*, documento elaborado para el Índice de Inclusión Europeo, 2004.

Consejo de Europa, *Measurement and indicators of integration*, Community Relations Series, Consejo de Europa 1997.

Consejo de Europa, *Proposed Indicators for Measuring Integration of Immigrants and Minorities with a View to Equal Rights and Opportunities for all*, MG-IN (2003) 7.



Puntos nacionales de contacto sobre la integración

República Checa:	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Unidad de Integración de los Extranjeros
Dinamarca:	Ministerio de Integración – Unidad para la Política de Integración
Alemania:	Bundesministerium des Innern – Referat M8
Estonia:	Cancillería del Estado – Oficina del Ministro de Población y Asuntos Étnicos
Grecia:	Ministerio del Interior – Dirección de Extranjería y Migración – Sector de Integración Social
España:	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración – Dirección General de Integración de los Inmigrantes
Francia:	Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale – Direction de la Population et des Migrations
Irlanda:	Department of Justice, Equality and Law Reform – Reception & Integration Agency
Italia:	Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo
Letonia:	Secretaría del Ministro de Funciones Especiales relativas a los Asuntos de Integración en la Sociedad
Lituania:	Ministerio de Seguridad Social y Trabajo – Integración Europea y Departamento de Relaciones Internacionales
Luxemburgo:	Ministère de la Famille et de l'Intégration – Commissariat du Gouvernement aux étrangers

Hungría:	Ministerio del Interior – Oficina de Inmigración y Nacionalidad
Países Bajos:	Ministerio de Justicia – Departamento de Política de Integración de las Minorías
Austria:	Bundesministerium für Inneres – Abteilung III/4
Polonia:	Ministerio de Política Social - Departamento de Asistencia Social e Integración
Portugal:	Gabinete Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Presidência
Eslovenia:	Ministerio del Interior – Dirección de Migración
Eslovaquia:	Ministerio del Interior – Oficina de Migración
Finlandia:	Ministerio de Trabajo – Departamento de Política
Suecia:	Ministerio de Justicia – División de Integración de los Inmigrantes y Diversidad
Reino Unido:	Home Office – Social Policy Unit – Immigration and Nationality Directorate

