

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Regímenes locales y gobernanza de la inmigración.. El papel de las organizaciones no gubernamentales en Madrid y Barcelona.**

Liz Johana Rincón Suárez.

Cita:

Liz Johana Rincón Suárez (2009). *Regímenes locales y gobernanza de la inmigración.. El papel de las organizaciones no gubernamentales en Madrid y Barcelona. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1004>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Regímenes locales y gobernanza de la inmigración. El papel de las organizaciones no gubernamentales en Madrid y Barcelona**

*Liz Johana Rincón Suárez*

*Socióloga, de la Universidad del Rosario (Col)*

*Especialista en gerencia y gestión cultural*

*Master en Investigación en Sociología,*

*Universidad de Barcelona*

*Investigadora del Centro de Investigaciones en Sociedad, Salud y Cultura*

*Profesora de la Facultad de Relaciones Económicas e Internacionales,*

*Universidad Autónoma de Colombia.*

## **1. INTRODUCCIÓN**

La ciudad Europea en la era globalizada, es el hábitat de los principales fenómenos de la modernidad, en ella interactúan las dimensiones locales, nacionales y globales, es el territorio sobre el cual los estados han delegado el poder y donde se gestionan las tendencias para asumir la garantía de los derechos de ciudadanía. Esta condición hace de la ciudad un contexto oportuno para el análisis de la transformación de los gobiernos.

Con el fortalecimiento de nuevos actores sociales como el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos y las políticas públicas en el ámbito urbano, son negociadas a partir de nuevas configuraciones del poder. Ante la multiplicidad de actores, las instituciones locales se encuentran en un periodo de adaptación que ha significado un reto para la intervención pública.

Este modelo de horizontalidad del poder propio de la gobernanza moderna supone el funcionamiento de la democracia, de un estado comprometido, de un sector privado responsable y de una ciudadanía empoderada, sin embargo la aparición de un fenómeno complejo como la inmigración produce una clara tensión entre lo formal y lo real, es decir, ante la voluntad expresa de construir una sociedad equitativa e incluyente, emergen grupos desventajados por su condición de extranjeros, con una ciudadanía fragmentada y sin el estatus de actor político (Solé, 2008).

En esta tensión, las organizaciones no gubernamentales han jugado un papel decisivo no sólo como proveedoras de servicios sociales sino como actores de presión para la consecución de derechos sociales y políticos. Este artículo se ocupa de analizar *cómo el carácter de interacción de las organizaciones a favor de la inmigración, con los distintos agentes sociales y políticos configura un tipo de gobernanza de la inmigración específico en las ciudades*. Con lo cual los regímenes locales desarrollarán una tendencia particular en la ejecución de sus planes de inmigración.

En este sentido, se propone comparar las ciudades de Madrid y Barcelona, a partir de: 1. los tipos de organizaciones que trabajan a favor de la inmigración 2. La interacción de las organizaciones con el gobierno local de la ciudad y 3. El nivel de incidencia de las organizaciones en los planes para la inmigración de ambas ciudades, con el matiz de la participación política inmigrante.

Las organizaciones de apoyo a la inmigración constituyen uno de los canales de interacción de la población extranjera con los gobiernos de las ciudades. Estas organizaciones han revitalizado las democracias locales en términos de facilitar un cambio en las orientaciones de la política pública sobre inmigración y a su vez han cubierto la demanda de asistencia social, para dicha población.

A partir del aumento de los flujos migratorios, la inmigración pasó de ser un fenómeno asistido únicamente por las Organizaciones de apoyo, a ser una de las prioridades de la agenda pública. En este trayecto, las organizaciones han participado de manera efectiva como soporte a la intervención. De ser meras entidades de asistencia, se transformaron en instituciones especializadas en necesidades urgentes como la enseñanza del idioma, la creación de un espacio de acogida, la alimentación, la educación y la vivienda.

## **2. INMIGRACIÓN Y CIUDAD**

La inmigración ha abierto un abanico de posibilidades al debate de la ciudadanía, de los derechos y de las identidades. Luego que el fenómeno alcanzara un crecimiento desmedido en los países ricos de Europa y en América del Norte, la inmigración deja de verse como un hecho coyuntural para convertirse en un proceso estructural de los Estados.

Las principales causas de este fenómeno obedecen a la transformación del modelo capitalista hacia la lógica del transnacionalismo, de la deslocalización de las empresas y de la necesidad de

aumentar la rentabilidad de las inversiones a partir de la flexibilización del mercado, la externalización de puestos de trabajo, la disminución de las prestaciones sociales de los trabajadores y la consolidación de mano de obra barata y fácilmente adaptable al ciclo económico (MAGDOFF 2006).

El modelo de trabajadores invitados a Europa tuvo como consecuencia la migración de mano de obra de los países pobres a los países que demandaban sus servicios, sin embargo, los trabajadores no retornaron, al contrario, demostraron formas de arraigo y la voluntad clara de ser ciudadanos del país de acogida debido a la ausencia de oportunidades en sus territorios de origen. El “no retorno” y los constantes flujos de tránsito implica para los estados, la revisión de su concepción estado – céntrica de las identidades políticas.

El interés por mantener la ciudadanía desde la nacionalidad por parte de los Estados Nación contrasta con su desnacionalización en materia económica (SASSEN, 2004) y en ese mismo sentido, con su voluntad por desterritorializarse y re – escalar a sus ciudades hacia lo global (BRENNER, 2004) frente a su discriminación selectiva de visitantes y ciudadanos.

En este sentido Sassen<sup>1</sup> advierte que estos fenómenos han favorecido la consolidación de fuerzas sociales opuestas, es así como se encuentran “micro – luchas” de los ciudadanos desventajados como la subclase o los inmigrantes, que obtienen un estatus de actor político en la medida que accionan por obtener una ciudadanía social.

Esta fuerza se organiza ejerce y práctica la ciudadanía<sup>2</sup> sin embargo el grado de participación efectiva no solo depende de la iniciativa y organización de la sociedad civil, sino que en el contexto de los regímenes urbanos neoliberales, está sujeta en gran medida a la capacidad de táctica y estrategia en el momento de construir coaliciones para obtener sus derechos sociales o políticos.

En este contexto, las ciudades han tenido que avanzar en la integración de los inmigrantes en la vida pública y en la batería básica de servicios sociales. En múltiples ciudades europeas es la ciudad, la líder en legitimar los modelos de integración antes que el mismo estado y en algunos casos como Barcelona, las ciudades han sido pioneras del tratamiento a la inmigración incluso entrando en tensión con las normativas estatales.

Con la rápida transformación de las ciudades, las instituciones tienden al diseño de políticas innovadoras y a la mejora de los procesos de gobernabilidad, este esfuerzo supone la integración de actores sociales en los gobiernos urbanos. En este sentido ¿cómo integrar a la población extranjera no comunitaria, que carece de derechos de ciudadanía plena?

---

<sup>1</sup> Ver: Revista Téina N. 04, La ciudad. Entrevista a Saskia Sassen.

<sup>2</sup>- entendida como “una conjunción de tres elementos consecutivos: la posesión de ciertos derechos así como la obligación de cumplir ciertos deberes en una comunidad específica (...) que se ha vinculado en general a la nacionalidad y a la oportunidad de contribuir a la vida pública de esa comunidad a partir de la participación” Ver: Lukes y García. Ciudadanía: Justicia Social, identidad y Participación. Siglo XXI editores, España: 1999. p. 1.

### 3. MARCO ANALÍTICO Y METODOLOGÍA

#### 3.1 Gobernanza y derechos de ciudadanía

El concepto de gobernanza se encuentra ampliamente generalizado, según Mayntz (2001) se refiere a un nuevo estilo en la dirección del gobierno, el cual deja de ser estático y vertical para abrir paso a la multiplicidad de actores y a la innovación de las instituciones. Sin embargo el concepto fue difundido por la perspectiva económica, en la cual *governance* aludía a la capacidad de acuerdos intersectoriales y de coordinación de los gobiernos para mejorar la eficacia de las administraciones públicas.

Aunque los estudios sobre gobernanza incluyen diversos enfoques nuestra área de interés es aquella que vincula la llamada *gobernanza moderna* la cual involucra acciones conjuntas entre organizaciones y actores corporativos autónomos (sector privado) con las instituciones del estado para el diseño e implementación de las políticas públicas Mayntz (2001), con el fin de generar auto regulación social del Estado y participación efectiva, fundamento de la democracia deliberativa.

Siguiendo el argumento de Mayntz, existen tres actores relevantes en la gobernanza moderna: actores corporativos, las organizaciones productivas y de servicios y las asociaciones voluntarias, las cuáles servirían como canales de representación y trabajo desde la misma ciudadanía. La manera cómo convergen los agentes consolidará tendencias de gestionar los planes de los gobiernos.

Al respecto Kooimans establece un punto de encuentro de los actores y lo denomina *interacción* definido como un fenómeno social en el que sector privado y público busca llegar a acuerdos para solventar las demandas sociales de una manera innovadora e interdependiente. “Esto se traduce en unos roles nuevos y en la expansión de las ONG en muchas partes del mundo, en grupos de interés especiales que se van implicando en los asuntos de gobernanza”<sup>3</sup> de tal modo que las interacciones de estos nuevos agentes configurarían las acciones de la administración pública.

Parte de la interacción entre los actores expuestos puede observarse a través del enfoque de los regímenes urbanos (RU). El planteamiento de Clarence Stone, expone la tensión existente entre democracia y coaliciones con los agentes públicos y privados, dicha tensión se expresa en quienes desean participar y hacen parte de grupos históricamente marginados: los excluidos, refiere Stone, “necesitan introducirse dentro de la política de inversión y convertirse en miembros de la coalición local que gobierna”<sup>4</sup> de modo que requieren participar en los acuerdos de implementación de políticas. Stone y los teóricos del RU plantearon como unidad de análisis el poder de aquellos agentes que participan en las coaliciones a fin de tipificar las diferentes formas que este poder puede comportar: Stone identificó cuatro tipos de RU: el régimen de *mantenimiento*, referido a la

<sup>3</sup> Véase: Kooimans . Gobernar en Gobernanza p. 173.

<sup>4</sup> Ver: Casellas citando a Stone. Aproximaciones para el análisis de la Transformación Urbana. Urban Regime Analysis en el contexto Europeo” en *Doc Anál Geogr.* 46: 2005 p. 141.

permanencia del statu quo; el régimen de *desarrollo*, el cual promueve crecimiento económico y requiere un alto recurso; el régimen *progresivo* centrado en las ganancias sociales que se derivan del crecimiento económico y un último tipo de régimen, el *de promoción de grupos desventajados* que implica una movilización de masas (marginadas o excluidas) con elevados recursos y alta coordinación. (Stone citado por Casellas, 2005).

En esta misma vía Moulaert, Martinelli y González (2007) proponen modelos de análisis de régimen urbano que partan desde el grado de innovación social en los procesos de gobernanza locales. Los autores plantean de un lado el análisis de la distancia entre discursos hegemónicos y prácticas verdaderas en las instituciones y de otro la observancia del cambio institucional a partir de las fuerzas hegemónicas y contra hegemónicas (en esta última se ancla el concepto de agencia de los actores). De hecho, los sistemas institucionales deben adaptarse al continuo proceso de cambio, con lo cual la implementación de estos regímenes urbanos no se da en una forma pura, al contrario las tensiones sociales darán como resultado regímenes híbridos.

En esta lógica lo local es el terreno en el cual la innovación social podría darse de manera efectiva, gracias al papel de agentes creativos como el barrio, la comunidad o lo urbano, lo cual supone la cercanía entre estado y sociedad civil, así “la gobernanza es más fácil (...) cuando existe una relación directa entre gobierno y gobernados”<sup>5</sup>. Si bien para las instituciones es un reto consolidar un régimen socialmente innovador, en los actores significa repensar sus estrategias convencionales con el fin de lograr insertarse en las nuevas dinámicas y lógicas de la participación social y política.

Ahora bien, el desafío de las ciudades es precisamente cómo llevar a cabo el proceso de gobernanza de la inmigración, en un contexto urbano de posicionamiento de las ciudades, donde existe una clara limitación jurídica y legal impuesta por el marco estatal y una tensión política entre los sectores ultra – conservadores y los más democráticos y de izquierda.

En el caso Español, la inmigración ha sufrido un desmedido incremento y ha producido una serie de transformaciones. De ser un país emisor de extranjeros, se configuró como un país receptor. Da cuenta de ello, la migración masiva de países antes colonias españolas y aquellos provenientes de Europa del Este, los cuales conformaron para el 2006 el 9, 27% del total de la población nacional.

Dado que existe una fuerte relación entre las migraciones y los enclaves económicos más importantes del país, los principales núcleos receptores de inmigración son Madrid y el Arco Mediterráneo (Catalunya y Valencia). De las cifras contempladas por el Instituto Nacional de

---

<sup>5</sup> Ver: Moulaert, Martinelli y González. Social innovation and Governance in European Cities. En: *European Urban and Regional Studies*. 2007; 14 p. 206.

estadística, 4.192.835 personas se encuentran en situación de legalidad, es decir con permisos de residencia en el país.

Sin embargo como afirma Miravert, existen claras limitaciones para el avance de la ciudadanía y los derechos tanto sociales como políticos derivados de ella. Así las cosas, pueden identificarse como límites externos, primero: el nivel de reconocimiento parcial o total y el bloqueo de la incorporación a la esfera pública por parte de las instituciones; segundo: el ejercicio de los derechos de participación garantizado por los subsistemas electorales, los circuitos asociativos y la frustración de las expectativas de las organizaciones inmigrantes; y tercero: la distancia entre el modelo de democracia y el funcionamiento de los sistemas democráticos existentes por los cuales, se da una integración cívica siempre y cuando existan condiciones de posibilidad. (MIRAVERT p. 6.)

A su vez existen límites internos que tienen que ver con los comportamientos políticos de los inmigrantes y su capacidad de asociacionismo. El primer caso se refiere a la relación que establecen las organizaciones sociales inmigrantes con las estructuras institucionales, las organizaciones de interés locales y con las otras organizaciones inmigrantes, además de esta relación, se identifica como límite el desinterés electoral (en el caso de los países que contemplan el voto como derecho) debido a la ausencia de representatividad de los intereses.

El segundo caso, tiene que ver con la apertura de la estructura de oportunidades a todas las formas del asociacionismo inmigrante, es decir a la presión y al reconocimiento de las organizaciones en la esfera pública a través de su participación, que en algunos casos obedece a juegos políticos de sumisión de estas asociaciones para obtener prebendas o derechos, de manera que se encuentran en una relación de subordinación y no de poder real. (MIRAVERT, p. 13), en cualquier caso, las organizaciones son captadoras y gestoras del recursos materiales y simbólicos, de manera que su participación implica la movilización de estos recursos y el reconocimiento en la esfera pública.

Mac Carthy y Jekin (1984) introdujeron la definición de recursos como factores explicativos en la reivindicación de grupos en desventaja social y política. Para los autores, los recursos se hallan distribuidos de manera desigual tendiendo hacia grupos particulares. Esta discusión plantea cómo los recursos pueden tipificarse según la moral, la cultura, la organización social y los recursos materiales al mismo tiempo, los tipos de acceso a los recursos pueden ser examinados a partir de su capacidad de autoproducción, recursos agregados, apropiación de recursos y patrocinios (EDWARDS, MAC CARTHY, 2006).

Sumada a la movilización de recursos, la obtención de derechos políticos y la inclusión de los inmigrantes y sus asociaciones está influenciada por las políticas alrededor de la integración inmigrante y la diversidad. Como las filosofías políticas y los nacionalismos, las configuraciones institucionales locales afectan la incorporación de los inmigrantes en la esfera pública. De tal forma

que la estructura de oportunidades políticas determinará su acceso al sistema político. Esto quiere decir que las políticas leyes y procedimientos burocráticos abren o cierran canales para la consecución de la ciudadanía y la obtención de derechos (BLOEMRAAD, 2006).

Naturalmente, los colectivos inmigrantes que han adquirido la ciudadanía tras años de permanencia en las ciudades de referencia, han desarrollado mayores posibilidades de participación y de tejido asociativo, sin embargo, no son las asociaciones inmigrantes las que lideran los debates sobre sus derechos - a pesar de su voluntad política - en contraste son las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones voluntarias, las que en el contexto de la gobernanza vienen a jugar un papel relevante en la presión y movilización de recursos. El denominado tercer sector, en el ámbito de la inmigración está compuesto por aquellas organizaciones no gubernamentales Españolas, las de carácter mixto (inmigrantes y autóctonos) y las inmigrantes (Solanes, 2006).

Este artículo explora el papel de las Organizaciones de Apoyo a la Inmigración (en adelante OAI) en la configuración de un tipo de gobernanza de la inmigración de las ciudades de Madrid y Barcelona, por ser éstas las mayores captadoras de flujos de inmigración en España y por comportar matices diversos, según Bruquetas “ While in Barcelona citizen participation and political and administrative decentralization were a priority for the new democratic governments, no such initiatives were launched in Madrid”<sup>6</sup> a su vez Fauser (2008) reconoce las diferencias entre ambas ciudades en los procesos de inserción política de la población inmigrante.

Partimos de un supuesto fundamental: Las ciudades son comparables debido a que con frecuencia los procesos de inclusión de la población inmigrante se dan a partir de contextos locales, estas poblaciones generan un arraigo mayor con sus ciudades receptoras que con los estados que los acogen (Koopmans, 2004). En este proceso cobra sentido lo local y la ciudad representa el escenario institucional de apertura o cierre de las negociaciones, arreglos y de la participación de las OAI en la esfera pública.

Dado que el principal objeto de análisis son las OAI de las ciudades en referencia, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad presenciales de algunas de las organizaciones que son reconocidas en el ámbito local por su experiencia con el apoyo a la inmigración, de igual manera la información fue alimentada por memorias y comunicados de sus principales actividades en este campo.

---

<sup>6</sup> Ver: Fauser, M. citando a Bruquetas “Autoridades locales e integración política en ciudades de nueva inmigración: Los casos de Madrid y Barcelona” p. 129.

### 3.2. OPERACIONALIZACIÓN DEL MARCO ANALÍTICO:

Para abordar el tema en cuestión nos referimos a los siguientes conceptos claves: se define *gobernanza* como las interacciones entre los actores implicados en el diseño y ejecución de las políticas públicas dentro del marco de la democracia deliberativa. De tal modo que como actores sociales identificaremos: el sector privado, las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales, por ser estas últimas objeto de la investigación. Ahora bien, como *gobernanza de la inmigración* entenderemos las interacciones de los actores sociales con el fin de solucionar las problemáticas de la población inmigrante, con dos matices relevantes: la obtención de derechos de ciudadanía de dicha población y la configuración de los planes de los gobiernos urbanos de Madrid y Barcelona.

Para avanzar en la caracterización de estas interacciones, se plantea como marco para el análisis los aportes de la teoría del régimen urbano (RU) para concluir tendencias de las ciudades en la gestión de la inmigración a partir de la capacidad de poder de las OAI, es decir se vinculará el RU como expresión de la gobernanza de la inmigración a nivel local. Para tal fin se involucra el aporte de Stone sobre los tipos de Régimen Urbano y la perspectiva de Moulaert sobre los procesos de cambio institucional a partir de la innovación social siguiendo a Moulaert et al. (2007), “social innovation exists in relation with the satisfaction of material and non-material needs, promoting a better redistribution of resources and also changing the power relations related with the production and reproduction of social exclusion dynamics”. En esta lógica el poder que comportan los actores sociales, y la capacidad de movilización de recursos, configuraría un tipo de régimen urbano:

**Tabla: TIPOS DE PODER DE LOS ACTORES SOCIALES QUE CONFIGURAN REGÍMENES URBANOS**

Tipo de poder	Características	Agentes	Tipo ideal de régimen	Grado de influencia
Sistémico	Derivado del lugar privilegiado que se ocupa en el sistema.	Grupos económicos	Régimen de mantenimiento	Posición estructural de ventaja.
De mando o control social	Requiere movilización de recursos	Instituciones	Régimen de desarrollo	Dominio limitado Número restringido de actividades.
De Coalición	Se refiere a acuerdos entre agentes que comparten objetivos similares con recursos complementarios.	Agentes no interesados en dominar pero sí en negociar.	Régimen acumulativo	Inestable
De producción social	Grupo de intereses que genera una estructura con funciones de gobernabilidad necesarias.	Agentes que logran el control del liderazgo a partir de los intereses en coalición.	Régimen progresivo de la clase media	Intencional y activo

Fuente: elaboración propia 2008

A partir de este enfoque se construyen los siguientes indicadores para el análisis de la influencia de las OAI en el tipo de gobernanza de la inmigración:

- a. Potencial para la acción: entendido como la capacidad de actuación de las organizaciones de apoyo para la inmigración (OAI). Este indicador se compone de las categorías: capacidad de representación en función de la población que pretenden implicar, la capacidad de movilización de recursos materiales y simbólicos y la intención de reivindicación de derechos políticos o sociales es decir su carácter reivindicativo o asistencial.
- b. Interdependencia: como relaciones de cooperación entre actores y participación en redes y plataformas de acción, como señalaba Gerometta (2005) la interdependencia evidenciaría un nivel de innovación social debido al carácter solidario y cooperante de los actores.
- c. Participación efectiva: definida como la capacidad de incidencia en la toma de decisiones y en el diseño de las políticas sobre inmigración, tiene que ver con que las acciones e ideologías de las OAI sean vinculadas a las decisiones de la administración pública.

Teniendo en cuenta las orientaciones teóricas, se han elaborado las siguientes dimensiones para la exploración. El diseño de las variables se ha construido a través de la indagación teórica explicada con anterioridad y se encuentra ajustada a los casos específicos del estudio.

**Tabla II: Variables implicadas en el estudio**

<b>DIMENSIÓN</b>	<b>INDICADOR</b>	<b>VARIABLES DEL INDICADOR</b>
<b>Estructura del poder político</b>	<b>Incidencia de los partidos políticos en la gestión de la inmigración.</b>	<b>Partidos en el poder</b> <b>Coalición entre partidos</b>
<b>Tipo de organización</b>	<b>Potencial de acción</b>	<b>Capacidad de representación</b> <b>Capacidad de movilización de recursos</b> <b>Intención de reivindicación de derechos sociales y políticos</b>
	<b>Interdependencia</b>	<b>Trabajo en redes y plataformas</b>
	<b>Participación efectiva</b>	<b>Incidencia en los canales de participación</b> <b>Incidencia en la agenda pública sobre inmigración</b>
<b>Gobernanza y Régimen Urbano</b>	<b>Grado de apertura de las instituciones públicas</b>	<b>Canales de participación política</b> <b>Presupuestos participativos</b> <b>Vinculación de las reclamaciones de las OAI en la agenda pública</b>
	<b>Nivel de participación de los actores privados</b>	<b>Subvenciones a las OAI</b> <b>Alianzas con OAI</b> <b>Partidos que apoyan a la inmigración</b> <b>alianzas con las OAI en coyunturas</b>

Fuente: elaboración propia 2008

Con el fin de indagar en las variables se consideró la siguiente muestra de informantes, miembros de diferentes OAI en las ciudades de Madrid y Barcelona, cabe anotar que algunas de estas organizaciones pertenecen a grandes plataformas internacionales que desarrollan actividades en ambas ciudades:

**Tabla II: Composición de la muestra de informantes privilegiados en las ciudades de estudio**

Ciudad/Agente social	Plataformas	Organizaciones no gubernamentales	Asociaciones Mixtas	Entidades gubernamentales	Actores de relevancia política
Madrid	CEAR	Madrid Puerta Abierta	Aculco	Secretaría para la Inmigración Comunidad de Madrid	Comisiones Obreras de Madrid
Barcelona	S.O.S Racisme		Ariperu		
	Caritas Internacional	Casals dels Infants del Raval	Rumbos	Mediación Intercultural	Iniciativa por Catalunya Els Verds
MSF		Casal Pakistaní	Generalitat de Catalunya		

Fuente: elaboración propia 2008

#### 4. ANÁLISIS DE RESULTADOS

##### 4.1. Estructura del poder político y Planes Locales de Inmigración en Madrid y Barcelona

Las estructura del poder político y la aplicación de las políticas y planes a nivel urbano son dos elementos relevantes en la configuración de la gobernanza de la inmigración, las posturas ideológicas y las valoraciones sobre la inmigración serán determinantes en el diseño de políticas de intervención en este ámbito. En el contexto de este estudio se cuenta con tres niveles de esta estructura, el gobierno Nacional, el gobierno de las Comunidades Autónomas de Catalunya y Madrid y los Ayuntamientos de las ciudades Barcelona y Madrid.

Tradicionalmente España cuenta con tres partidos de alta representatividad: el Partido Popular (PP), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la Izquierda Unida (IU) sin embargo a nivel autonómico, Catalunya cuenta con algunas tendencias políticas alternativas, como los partidos Esquerra Republicana de Catalunya, Iniciativa per Catalunya Els Verds (ICV) y Convergència i Unió de carácter nacionalista.

A partir de los programas electorales para las elecciones de 2008, se pueden concluir algunos puntos de encuentro y ciertas diferencias substanciales en el proyecto de tratamiento a la inmigración y los derechos de los extranjeros. De un lado, existe consenso en la necesidad de garantizar la igualdad, insertar a la población inmigrante en la estructura de bienestar, desarrollar estrategias de co – desarrollo y facilitar los procesos de reagrupación familiar. De otro lado, tanto el PSOE como el PP, expresan la voluntad manifiesta de continuar con la política de control de flujos de inmigración irregular en las fronteras, desde el liderazgo de las fuerzas armadas y en alianza con los países fronterizos, al mismo tiempo que optan por la migración temporal con un claro propósito de trabajadores invitados.

Ahora bien, cada partido tiene unos aspectos de divergencia; en el caso del PP, llama la atención la figura de los *contratos de integración* una propuesta en donde la población inmigrante manifestaría integrarse a la lengua, costumbres y leyes del Estado Español, con especial énfasis en la igualdad de género pese a las tradiciones del lugar de origen, y al compromiso de retorno al país emisor si el proyecto económico no se obtuviera. Este contrato sería evaluado y monitoreado por las autoridades competentes.

El PSOE además vincula la necesidad de incrementar la migración selectiva, es decir permitir la entrada de mano de obra con altos niveles técnicos o profesionales y evaluar aquellos trabajadores que no cumplan con los requerimientos educativos, con el fin de fortalecer la competitividad de la industria y la empresa española. A su vez propone la permanencia de los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE) y la extensión del periodo de retención de personas en situación de irregularidad.

Los partidos locales de las Comunidades de Catalunya y Madrid, actúan en un marco similar, con excepción de Iniciativa Per Catalunya Els Verds e Izquierda Unida, los cuales desarrollan una postura reivindicativa desde la concepción de la inmigración como una oportunidad. Es así que involucran la necesidad de replantear el concepto de ciudadanía nacional al de ciudadanía cívica o residente, vinculan los derechos políticos como una necesidad prioritaria para el modelo de integración, y plantean los derechos sociales sin distinción de la situación legal de los extranjeros. De las propuestas evaluadas son la que contienen más elementos de innovación en la gestión de la gobernanza de la inmigración, debido al reconocimiento del asociacionismo y la adjudicación del estatus de actor político a la fuerza inmigrante.

Aunque en el marco del Estado Nacional Español el PSOE se mantiene en el poder, el Gobierno Autonómico de la Comunidad de Madrid es liderado por el PP y en el caso de la Comunidad de Catalunya, existe una coalición tripartita entre las izquierdas y el PSOE. Este elemento configura de una manera diversa la orientación de las políticas locales, produciendo variaciones en los planes de los Ayuntamientos que son evidentes más en el nivel narrativo de las políticas que en el nivel de ejecución de los planes y programas.

Tradicionalmente el PSOE ha mantenido alianzas con los sectores trabajadores de ambas comunidades, favoreció la normalización masiva de 2005 y vinculó las reclamaciones de los sindicatos contra la explotación laboral inmigrante. A su vez, lideró la propuesta del voto municipal junto con ICV e IU durante el 2006. Sin embargo las coaliciones en Catalunya al respecto de este

tema, comportan diferencias substanciales, con respecto a las últimas decisiones tomadas por el Gobierno Nacional del PSOE en acuerdo con la Directiva Europea sobre inmigración<sup>7</sup>.

Las tendencias políticas son más visibles en las orientaciones de los planes y políticas en el tema: España inicia la intervención de la inmigración en 1994 con el *Plan para la integración de personas inmigrantes*, en el cual se adoptaron 26 medidas en los ámbitos normativos, sociolaborales, educativos, de convivencia territorial y de participación social. Producto de este plan surgieron dos instituciones: *el observatorio Permanente de la Inmigración y el Foro para la integración Social de los Inmigrantes*. Posteriormente en el periodo 2001 – 2004, entra en marcha el *programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración GRECO* (Pajares, 2002).

Según Bonino y Aragón (2003) la experiencia del Programa GRECO, fue altamente criticada por su orientación asimilacionista, en la cual la perspectiva de derechos y obligaciones era unidireccional, el proceso de integración dependía entonces de la capacidad de adaptación de la población inmigrante, bajo un argumento de *culturización* que nada tenía que ver con los marcos proveídos por la Unión Europea.

Finalmente la inmigración se reguló por la Ley de Extranjería, bajo la Ley orgánica 14 de 2003, donde se incorporó cierta mirada bidireccional, sin embargo en lo referido a la participación ciudadana inmigrante, la posibilidad del sufragio se condicionó bajo el criterio de reciprocidad entre países<sup>8</sup>, quedando limitada la oportunidad de repensar la ciudadanía nacional, hacia la ciudadanía cívica y los derechos políticos. Empero, en el 2006 la coalición conformada por el Partido Socialista Obrero, la Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya Els verds, lideró una propuesta con el fin de institucionalizar el derecho al sufragio de la población inmigrante a nivel municipal que incidió en la posibilidad de abrir el debate en la esfera pública pero no logró su puesta en marcha (ORTEGA Y HEREDIA 2008).

Finalmente en el 2007, se aprueba el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* el cual recoge la orientación bidireccional de la U.E, la presión ejercida por las organizaciones que trabajan a favor de la inmigración y de inmigrantes y las investigaciones en torno al tema en todo el territorio español. Según este plan 234.694 personas han obtenido la nacionalidad española, la mayoría de países latinoamericanos, con un 50% del total desde 1992, distribuido en un (11%) para el colectivo peruano, (10%) República Dominicana, (9%) Ecuador, (8%) Argentina, (8%) Colombia y (6%) Cuba.

---

<sup>7</sup> La Directiva enunciada por el informante de ICV como Directiva de la Vergüenza, reglamenta la re – agrupación familiar, involucra el tema de las aulas especiales para inmigrantes en el sector educativo, propone la repatriación masiva y el fortalecimiento de los Centros de Internamiento para Extranjeros.

<sup>8</sup> La condición de reciprocidad se refiere a la posibilidad de voto para los ciudadanos españoles en los Estados emisores de la inmigración.

Es claro que los niveles altos de concesión de la nacionalidad impactan en los procesos de adquisición de derechos políticos como elegir y ser elegido, este plan además contempla la promoción del asociacionismo inmigrante y de su participación en los escenarios locales de toma de decisiones.

La ley de extranjería y los planes desarrollados hasta ahora constituyen el nivel Macro de las políticas. A su vez, a nivel Micro, las ciudades cuentan con programas específicos para el tratamiento y gestión de la inmigración, que para este caso se centrará en el plan de acción denominado *Ciudadanía e inmigración 2005 – 2008* de Barcelona y el *plan Madrid de Convivencia Social Intercultural 2005 – 2008* (HERRERA Y MORCILLO, 2007).

El modelo Barcelona es reconocido por su capacidad inclusiva, el desarrollo de una ciudadanía cívica, social y política, el interculturalismo y la producción de capital social a partir de procesos como la gestión del conocimiento, cultural y artística y la atracción del sector financiero y del turismo. La posición de Barcelona como una ciudad creativa y emprendedora hacia el estatus de ciudad global está reconocida ampliamente, su capacidad de atracción la ha constituido en un nodo económico relevante en el contexto español y europeo, pero a su vez es también una de las ciudades de tradición inmigrante tanto interna como externa. (García (2008) Solé (2008), Cavalcanti (2008), Benach (2008)).

De allí que haya consolidado una trayectoria reconocida en los temas de integración, da cuenta de ello la creación en 1989 del SAIER (Servei d'atenció a Inmigrants Estrangers i Refugiats), la injerencia de las ONG's durante el *informe Girona* de 1992 en reacción a la *Ley de Inmigración de 1990*, el espacio consultivo *Consell Municipal de Inmigració* de 1997 y el desarrollo del plan: *Vía catalana para la integración* en el cual se reconocen los derechos sociales de sanidad, enseñanza y servicios sociales donde a su vez se introduce el reagrupamiento familiar como un derecho (Garreta, 2007; Però, 2008). Actualmente Barcelona cuenta con una Secretaría para la Inmigración y su plan de acción denominado *Ciudadanía e inmigración 2005 – 2008*.

Según datos del Ayuntamiento de la Ciudad, Barcelona cuenta con 250.789 extranjeros empadronados, alrededor de 15, 6% del total de habitantes de la ciudad. De este total, los extranjeros comunitarios representan el 21, 34%, el restante corresponde a extranjeros no comunitarios en su mayoría procedentes de América Latina (Ecuador 25,3%, Bolivia 16, 3% Perú 14,4% Colombia 12, 4% y Argentina 10, 07%), Asia (Pakistán 13,09% y China 11, 09%) y África (Marruecos 13.3%) (Cavalcanti y Solé, 2008).

Para la Ciudad, la problemática de la inmigración es un reto que incluso genera tensiones con el ámbito nacional “El sistema de separación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas puede comportar, en la práctica, una complicación en la ejecución de las políticas de integración social que son competencia de la Generalitat, dado que no se puede separar la política de

inmigración de las políticas de integración y porque además la integración social es el objetivo que deberían perseguir el conjunto de políticas” (Garreta 2007 p. 73). Finalmente son las instituciones las responsables de manejar de manera estratégica la gestión de la problemática y las acciones concertadas con las organizaciones de presión y con los marcos legales e institucionales Nacionales.

Para el caso de la comunidad de Madrid, según el Instituto Nacional de Estadística, los saldos de inmigración presentan resultados de 141.941 inmigrantes, de los cuáles 54.529 son Comunitarios y 87.712 procedentes de América (69.612) África (11.289) Asia (6.681) y Oceanía (80). En porcentaje con respecto a la población extranjera se presentan como grupos extranjeros: Rumanía 18, 45%, Ecuador 13,70%, Marruecos 8,07%, Colombia 6, 88%, Bolivia 5, 73%, Perú, 5, 43%, China 3,34%, Bulgaria 2, 99%, República Dominicana 2, 98% y Polonia 2, 58<sup>9</sup>. Madrid cuenta con 25.109 nacionalizados, de los cuales el 88, 5 % son latinoamericanos y se concentran en ecuatorianos, colombianos, peruanos y dominicanos, con un porcentaje menor de argentinos.

Mientras que Barcelona, logró la construcción de un plan anterior al Estatal (1993), Madrid, ha caminado de la mano de los planes estatales. En esta ciudad inició el proceso de implementación en el 2001 con el *Plan Regional para la inmigración de la consejería de servicios sociales* el cual tuvo vigencia hasta el 2003. Una de las características positivas del plan es la inclusión de los criterios de bidireccionalidad e integración, sin embargo en cuanto a los procesos de obtención de la ciudadanía, Madrid aún se rige a las directrices de la ley de extranjería, no considera como en el caso de Barcelona, la ciudadanía residente, sino que plantea la ciudadanía desde la nacionalidad por filiación de sangre y reciprocidad política.

Actualmente los procesos de gestión de la diversidad en Madrid se alimentan de las instituciones creadas por el Estado Nacional para la movilización de la población inmigrante: *el Foro para la inmigración y el observatorio permanente de inmigración*. El ayuntamiento actúa como mediador en los procesos de participación social de las asociaciones inmigrantes.

De una manera distinta a Catalunya, la población extranjera en Madrid es mayoritariamente latinoamericana, mientras que en Barcelona es Magreb, esto podría indicar alguna configuración diferente de la participación y la organización inmigrante<sup>10</sup>. Actualmente Madrid cuenta con el plan “Convivencia social e intercultural 2003 – 2008, el cual ha sido evaluado por las organizaciones inmigrantes y a favor de la población inmigrante en el marco del Foro para la Inmigración, sin haber concluido aún este proceso.

---

<sup>9</sup> Fuente: Observatorio para la inmigración Informe de la comunidad extranjera empadronada en la Comunidad de Madrid. 2008.

<sup>10</sup> Se intuye que la población Magreb se ha insertado en la vida cotidiana de las ciudades como un actor económico a nivel local de allí su papel de abastecimiento en los vecindarios, mientras que la población latinoamericana tiene otras formas de inserción en las ciudades (trabajadores de servicios generales, obreros etc)

Dadas las limitaciones existentes en el ámbito de la participación política de los inmigrantes y el claro enfoque de las políticas públicas hacia la cobertura de las necesidades básicas urgentes de la población, podría concluirse que las administraciones han optado por solventar las dificultades de la acogida y han avanzado en equipamientos, órganos e instituciones como los Centros de Acogida para Inmigrantes de Madrid o el SAIER de Barcelona.

La diferencia de las orientaciones de los planes locales, coincide con las tendencias políticas en el poder, constituyéndose en un factor explicativo del tipo de gobernanza de cada ciudad, sin embargo este aspecto como se anotó anteriormente pertenece a una dimensión más narrativa de la política, lo cual no asegura que se ejecute en la práctica real. Según los enfoques de los planes podemos advertir los siguientes matices:

**TABLA caracterización de los planes de inmigración (estatal y locales)**

Plan	Posturas sobre la ciudadanía		Posturas sobre los derechos políticos		
	En términos de la ciudadanía	En términos de la interdependencia de los actores	Derecho al voto a escala de municipio	Asociacionismo inmigrante	
<p><b>Nivel: nacional</b></p> <p>Estado Español</p> <p>Plan: Ciudadanía e Integración 2007 – 2010</p>	Nacional con la reglamentación jurídica que se ha establecido	Partenariado Con las OAI y el tejido asociativo local.	Se contempla su estudio y necesaria implementación, bajo la forma de reciprocidad, para tal fin invita a establecer acuerdos bilaterales con los países emisores de inmigración.	Acompañado por las OAI y sin llegar a conformar guetos o colectivos aislados.	<p>Consejo Económico y Social</p> <p>Foro para la Integración Social de los Inmigrantes</p> <p>Comisión laboral tripartita de inmigración.</p> <p>Observatorio permanente de la Inmigración</p>
<p><b>Nivel: Local</b></p> <p>Madrid</p> <p>Plan: Convivencia Social Intercultural 2005 – 2008</p> <p>Tipo de modelo que enuncia:</p> <p>Modelo Convivencial</p>	Nacional con voluntad expresa para facilitar dicho proceso.	Redes Con las grandes plataformas y las asociaciones del tejido local.	Reconoce el acuerdo de reciprocidad con los países de origen	Promoción del tejido social inmigrante sin llegar a formas guetizadas.	<p>Foro Madrid de Diálogo y Convivencia</p> <p>Observatorio de las Migraciones y de la convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid (OMCI)</p> <p>Comisiones de trabajo (OMCI)</p>
<p><b>Nivel: local</b></p> <p>Barcelona</p> <p>Plan: Ciudadanía e Inmigración 2005 – 2008</p> <p>Tipo de modelo que enuncia:</p> <p>Modelo intercultural</p>	Contempla la realidad de la globalización y la necesidad de ciudadanía cívicas basadas en la residencia permanente	Redes con las OAI locales en igualdad de oportunidades	Se propone el derecho al sufragio como principio para la integración.	Legitima la asociación inmigrante como un actor político independiente	<p>Consell Municipal de Inmigració</p> <p>Pacto social para vivir Juntos y Juntas.</p> <p>Oficina contra la discriminación</p>

Fuente: elaboración propia 2008.

Mientras el Plan de Barcelona reconoce que el Estado Español ha sido restrictivo frente a la solicitud de participación política inmigrante y al acceso de la nacionalidad, el Plan Madrid no desarrolla una propuesta crítica sino que al contrario reivindica la posición del Estado Español. Por

esta misma razón Plan Barcelona reflexiona sobre la necesidad de dar mayor competencia a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos para gestionar la inmigración.

El modelo convivencial del Plan Madrid postula la adaptación del inmigrante a la ciudad con el compromiso de la integración por su vía y compromiso. De otro lado, se advierte como principal necesidad de la población inmigrante los accesos a servicios y la participación “social”, mientras que el Plan Barcelona vincula la participación “política” y sostiene la necesidad de la alteridad de los pueblos, expresando además que la inmigración debe involucrarse en un proyecto de ciudad no solo de Estado.

Gran parte del modelo Madrid se centra en las políticas de bienestar, mientras que el Plan Barcelona, busca la gestión de un cambio cultural a partir del pacto local entre fuerzas políticas y agentes sociales. Sin embargo Madrid al tener la condición de capitalidad cuenta además con la infraestructura del Estado, generando una especie de tendencia híbrida en la ciudad: la convergencia entre un marco estatal pero con los matices importantes del marco municipal.

La principal contradicción de las políticas se centra en su nivel operativo, es decir la traducción de los planes a programas específicos. Bien sea por razones de adjudicación presupuestaria o de voluntad política, los programas no vinculan la formalidad de los planes. Ambas ciudades cuentan con Proyectos similares, con algunas diferencias específicas como el aprendizaje de la lengua catalana en Barcelona o la formación *on line* en la diversidad por parte de Madrid. Sin embargo sigue siendo interesante la apuesta por la ciudadanía residente de Barcelona y la condición de derechos sin importar la situación legal o jurídica.

Es obvio que la tradición inmigrante en Catalunya, provee un plus para la ciudad en términos que ha reflexionado y puesto a prueba algunos modelos de integración y posee un tejido asociativo históricamente reconocido por su alto nivel de movilización. Por tal razón comparar con Plan Madrid que se encuentra en un intento de evaluación del primer plan podría ser arriesgado. Sin embargo, llama la atención que a nivel de ejecución de programas Barcelona no plantee innovaciones sociales coherentes con sus planteamientos progresistas e insertos en los debates académicos actuales. Parte de esta incoherencia hace que partidos políticos como IU y ICV critiquen con severidad las actuales tendencias del PSOE y que no exista una total interdependencia entre la mirada ideológica y la realidad operativa.

Barcelona ha incorporado todo un proyecto de ciudad a las políticas locales, con lo cual se ha construido un modelo que no sólo maneja una narrativa a nivel de imagen de ciudad cosmopolita y abierta sino que ha trascendido a los niveles formales y discursivos de los planes para la inmigración. Dichas innovaciones a partir de sus concepciones sobre la ciudadanía, son influenciadas por diversas élites del sector privado, tanto el sector académico que toma parte en el diseño de las políticas como

las OAI que tradicionalmente han presionado como parte de la trayectoria del tercer sector en Barcelona. Sin embargo la estructura institucional no parece muy abierta a la participación y a la movilización de recursos, esto lo veremos con más atención en las interacciones de las OAI con las instituciones gubernamentales locales.

Madrid por el contrario ha sabido mantener una narrativa de carácter pragmático y operativo, su discusión y mirada sobre la inmigración se traslada al debate asistencial y esto ha configurado una manera de asumir el papel de las OAI y de las acciones encaminadas al bienestar de la población extranjera. Aunque como ciudad no aporte demasiado a la innovación social, la fuerza que le otorga el ser la capital de un Estado, hace que la infraestructura de la participación sea mayor que en Barcelona, pero limita estos espacios públicos a un procedimiento administrativo sin ser una participación vinculante.

Finalmente la manera como Madrid y Barcelona han diseñado sus políticas es coherente con la estructura del poder político local, sin olvidar que las OAI de cada ciudad han tenido un proceso de inserción en la esfera pública divergente. El cómo las OAI han configurado su poder, tiene que ver también con su estructura interna y la manera de negociar con las instituciones gubernamentales.

## **4.2 La Gobernanza de la inmigración desde las OAI**

Luego de la identificación del fenómeno migratorio como responsabilidad del Estado Nacional, las organizaciones de apoyo tomaron diversas orientaciones. En algunos casos, continuaron siendo las proveedoras de derechos sociales pero con la canalización de recursos económicos estatales, en otros, el reconocimiento de la población inmigrante como fuerza social dio como resultado un matiz más reivindicativo hacia la obtención de derechos políticos y de ciudadanía plena. Esta diversificación del tejido asociativo, derivó en una nueva forma de cómo los actores negocian y diseñan la política de inmigración.

El potencial de acción de estas organizaciones depende en gran medida del nivel de reconocimiento que hayan adquirido en la arena pública, a su vez, su capacidad de participación efectiva, favorecerá la generación de alianzas con otros actores como el sector privado y los partidos políticos, construirá modelos de gestión de la inmigración especiales para cada contexto y facilitará o no la obtención de derechos sociales y políticos de la población inmigrante, es decir, actuará como grupo de presión para la consecución de derechos de ciudadanía de los extranjeros no comunitarios.

Para el caso de esta investigación, las organizaciones se diferencian entre: aquellas pertenecientes a grandes plataformas internacionales: Cruz Roja, CEAR, Cáritas, Médicos sin

Fronteras (MSF); las organizaciones locales cuyo radio de acción se encuentra concentrado en la escala local de la ciudad, como barrios o sectores específicos Madrid Puerta Abierta, S.O.S Racisme, Casals dels infants del Raval y finalmente existen organizaciones cuyo origen es netamente inmigrante como La Casa Pakistaní, Vida Sana, ARIPERU y ACULCO.

Los tipos de organización se configuran a partir de tres categorías, de un lado, el potencial para la acción, constituido por la capacidad de representación, la intención reivindicativa y la capacidad de movilización de recursos simbólicos y materiales. De otro lado se encuentra la interdependencia, es decir el nivel de alianzas, coaliciones con los demás actores de la esfera pública y el trabajo en red, que supone una mayor complejidad de la organización y la posibilidad de una acción multinivel, y finalmente la participación efectiva, con lo cual la organización, cumple las funciones de representar, presionar y tomar decisiones en los espacios y canales de la esfera pública.

Por sus capacidades de actuación, la naturaleza de su ideología y sus planes operativos las organizaciones pueden catalogarse como: de grandes plataformas, creativas, reivindicativas y negociadoras. A su vez existen organizaciones en transición que aún no llegan a representar un actor de presión pero que mantienen una participación constante y poseen recursos para la actuación. Respecto a la configuración interna de cada una de ellas, se pueden caracterizar los tipos de organizaciones, estableciendo para cada una las categorías un alto nivel (+++) un nivel medio (++) y un bajo nivel (+) de innovación social en la gobernanza de la inmigración:

Tabla IV: Tipología de las OAI implicadas en el estudio<sup>11</sup>

Tipos de organización	Potencial de acción			interdependencia		Participación efectiva	Potencial Innovador
	Capacidad de Representación	Intención de reivindicación de derechos políticos y sociales de la población inmigrante	Capacidad de movilización de recursos	Sector privado (pr)	Sector público (pu) Partido Político (pp)		
Grandes plataformas	+++	+++	+++	++	(pr) (pu)	+++	++
Organizaciones creativas	+++	++	++	+++	(pr)	+	+++
Organizaciones reivindicativas	+++	+++	+++	++	(pu)	++	+++
Organizaciones en transición	++	+	+	+	(pu) (pr)	+	+
Organizaciones subsidiarias	+	+	+++	+++	(pu) (pp)	+++	+

Fuente: elaboración propia

<sup>11</sup> Estos niveles han sido evaluados a partir de las entrevistas a informantes clave de las OAI participantes en la exploración.

Suponemos que a mayor interacción de las organizaciones de apoyo a la inmigración con los actores institucionales y privados de la ciudad, mayores posibilidades de construir un modelo de gobernanza de la inmigración con un alto nivel de innovación social. En este orden de ideas, una interacción parcial o menor, generará un tipo de gobernanza excluyente o de un régimen urbano de mantenimiento de una hegemonía. De tal forma que en la medida en que las interacciones sean lideradas por cierto tipo de organizaciones se facilitará o no la obtención de la ciudadanía plena de la población inmigrante.

Aquellas organizaciones pertenecientes a las grandes plataformas, han logrado un alto nivel de potencial para la acción, al mismo tiempo participan de manera efectiva y en una dimensión de red, por su misma tradición y origen. Debido a su presencia internacional, mantienen una línea específica de acción, manejan un alto recurso simbólico por la recordación de sus logos y la intervención humanitaria. Al tener este reconocimiento mediático son escasamente reivindicativas, sin embargo en coyunturas específicas como las leyes de extranjería o las repatriaciones masivas han tenido un papel fundamental de presión política, tal es el caso de ACCEM<sup>12</sup> en las protestas del movimiento sin papeles.

En contraste las organizaciones creativas tendrían un potencial para la acción medio, ya sea por su carácter asistencial, no reivindicativo o por carecer de recursos suficientes para la consecución de sus metas. Estas organizaciones dependen de las subvenciones pero tienen un alto grado de autogestión, con lo cual crean estrategias para la acción que son eficaces. Con frecuencia están coordinadas con el sector privado y con otras organizaciones creativas. Dado su carácter local (reducido a la escala de barrio) y específico (correspondiente a un sector como mujer, infancia, educación etc.), el nivel de participación efectiva es bajo, se encuentran aisladas de los espacios de participación y en algunos casos desconocen los planes y políticas de inmigración, sin embargo son las encargadas de ejecutar la mayoría de sus programas.

Al contrario de esta situación las organizaciones subsidiarias, tienen un bajo nivel de representación, constituyen asociaciones nuevas que tienen cierto grado de profesionalización y formación técnica, que no expresan intenciones de reivindicación, pero que trabajan en alianza con las instituciones, concursan en las subvenciones del sector privado y mantienen relaciones diplomáticas con los partidos políticos. Estas organizaciones tienen una participación efectiva tanto

---

<sup>12</sup> Aunque Accem no hace parte de esta investigación fue referida con frecuencia por los informantes, junto con Amnistía Internacional.

en los presupuestos como en las decisiones en la esfera pública, a menudo sus posturas políticas suelen ser de consenso hacia la tendencia hegemónica de las discusiones.

De otro lado, las organizaciones reivindicativas se caracterizan por tener un alto nivel de representación, una clara intención de protesta y presión por la obtención de derechos sociales y políticos y suelen tener un nivel medio de alianza con el sector público, trabajan en redes y plataformas de organizaciones no gubernamentales y foros, pero su participación es parcial y a menudo coyuntural. Estas organizaciones lideran acciones específicas y coinciden con los sindicatos y los partidos políticos de izquierda pero no tienen un acuerdo formal con estos últimos.

Finalmente, las organizaciones en transición, a menudo están constituidas por asociaciones inmigrantes<sup>13</sup> que han sido tutorizadas por las organizaciones reivindicativas o creativas. Su potencial para la acción es bajo debido al carácter reciente de muchas de ellas y la ausencia de recursos materiales propios. Se han insertado a la esfera pública a través de las organizaciones mentoras y comienzan a ser ejecutoras de presupuestos. Considerando además su potencial elector, trabajan de manera informal con partidos políticos con tendencia mayoritaria a las ideologías de izquierda.

Ahora bien, cada uno de los tipos encontrados en las dos ciudades de estudio, han incidido en la concepción y aplicación de los distintos planes para la inmigración. A su vez, existen variaciones entre el nivel de incidencia en la gobernanza de la inmigración según el tipo de organizaciones que se han consolidado en las ciudades.

Con frecuencia las organizaciones pertenecientes a grandes plataformas tienen una alta incidencia en la gobernanza de la inmigración. Sus acciones no son de ningún tipo reivindicativo aunque algunas organizaciones hayan hecho parte de movimientos coyunturales como las tomas a las Iglesias por parte del movimiento sin papeles y los pronunciamientos en las regularizaciones del 2005. Por el contrario, suelen actuar en una perspectiva neutral con las administraciones públicas de las ciudades. En cierta medida, mantienen la frontera de las ONG's dedicadas a la asistencia social y al soporte de derechos sociales bajo proyectos de carácter mixto, sin involucrarse en los espacios políticos como entes de presión.

Por tal razón puede concluirse que las organizaciones de grandes plataformas suelen subsistir en regímenes urbanos donde el poder de movilización de recursos se adquiere a través de la pertenencia a ciertas élites. Aún teniendo los recursos necesarios para consolidarse como agentes de presión de las políticas, suelen ser entidades de soporte a la ejecución de los presupuestos contemplados por las administraciones. Su nivel operativo y escasa voluntad de participación política

---

<sup>13</sup> Sin embargo existen organizaciones inmigrantes como Aripuru, Aculco o In Batuta, que han avanzado hacia organizaciones negociadoras o reivindicativas.

produce cierto tipo de gobernanza liderada de manera vertical por los gobiernos locales. De manera similar, las organizaciones subsidiarias comportan un bajo nivel de innovación social, en términos que se ocupan de la ejecución de los presupuestos locales sin un involucramiento real en los canales de participación, a menudo son estas organizaciones las ganadoras de las convocatorias públicas, dada su focalización en este objetivo.

De otro lado, las organizaciones creativas inciden en la gobernanza en función de su trayectoria en la ciudad, la capacidad para ejecutar presupuestos y las interacciones que hayan desarrollado con los gobiernos locales. Un ejemplo de ello es *Casals dels Infants del Raval* en Barcelona, quienes participan de las partidas económicas del Ayuntamiento, y a su vez han hecho parte en algunas coyunturas de presión. En contraste *Madrid Puerta Abierta*, mantiene un alto potencial para la acción sin formar alianzas de tipo político y sin ejercer protestas de manera formal, de tal manera que aunque su capacidad crítica sea alta y su nivel de intervención reconocido a nivel de barrio y de ciudad, no participa en los espacios y debates públicos, esta ausencia incide una gobernanza jerárquica sin el aporte del trabajo creativo de este tipo de asociaciones, el resultado es la separación de acciones y el establecimiento de un tejido social débil.

Pese a ello, las organizaciones creativas, suelen apoyar procesos democráticos a nivel micro – local, con lo cual su afectación se da en los niveles más básicos de la gobernanza: los colectivos de inmigrantes que participan en los programas y que se convierten en facilitadores o mediadores interculturales como el caso de *Rumbos* en Barcelona, o *Aculco* en Madrid.

En contradicción con esta dinámica, las organizaciones reivindicativas plantean de entrada innovación social, su aparición y presión en la arena pública se orienta a la consecución de modelos democráticos e interculturales. Del conjunto de organizaciones son las que posibilitan la inserción de los inmigrantes en la política local. Tal es el caso de los diferentes debates adelantados por *SOS Racismo* en el marco del Foro Madrid para la obtención del voto inmigrante a nivel municipal, o la intervención de *CEAR* contra los Centros de Internamiento para Inmigrantes. Aunque las *Comisiones Obreras*, no han sido establecidas como ONG's, también cumplen un papel similar en las ciudades, siendo en Barcelona y Madrid, líderes de las regularizaciones masivas y de la lucha por la denuncia de la explotación laboral de los trabajadores inmigrantes.

De otro lado, las organizaciones en transición aún carecen de recursos de movilización para una real incidencia en la gobernanza de la inmigración, según las percepciones de las organizaciones, son estas las más susceptibles a manipulaciones políticas por parte de los partidos o los intereses de los gobiernos locales. Su carácter de intervención en los espacios de participación es de consenso sin plantear una línea discursiva clara, su escaso nivel de representación hace de ellas, un territorio fértil a la hora de coaliciones y toma de decisiones de las organizaciones más fuertes, por tal razón modelan

tipos de régimen urbano híbridos pero en algunas ocasiones al aliarse con organizaciones más reivindicativas pueden afectar hacia modelos más innovadores y menos estáticos.

En esta misma línea se encuentran las organizaciones inmigrantes que intentan involucrarse como subsidiarias y ejecutoras de presupuestos como la organización *Vida Sana* o culturales y protectoras como el *Casal Pakistání*. Todas ellas inician un proceso de inserción hacia la esfera pública, a través de alianzas con los partidos políticos, en su mayoría de izquierdas o desde la obtención de recursos por patrocinadores privados, a menudo pertenecientes al sector financiero como *la Caja Madrid*, *la Caixa Catalunya* y *Bancaja* o al sector de seguros como *Mapfre* en el caso específico de Barcelona.

En Barcelona, el papel de las OAI no sólo en el sector inmigración sino en las diferentes reclamaciones de la sociedad civil, ha configurado un tejido asociativo empoderado con mayor fuerza de las organizaciones reivindicativas locales y con el asenso de organizaciones en transición hacia la configuración de organizaciones creativas. Estas condiciones hacen de las OAI barcelonesas, asociaciones con un alto componente crítico con el gobierno local y su administración pública, con lo cual, la interacción entre estos actores suele caracterizarse por tensiones frente a las decisiones o los presupuestos en materia de inmigración. Aquellas OAI que defienden los derechos políticos de los inmigrantes tienen un alto reconocimiento en los colectivos extranjeros pero perciben cierto aislamiento por parte de las instituciones.

Madrid en contraste, contiene una mayor cantidad de OAI con tendencia creativa y hacia la integración cultural, podríamos concluir que el tejido de OAI está orientado a la asistencia social continua a excepción de las grandes plataformas como *CEAR* y de reciente emergencia *SOS Racismo*. Su tradición de tejido asociativo como soporte de servicios hace que las organizaciones creativas se orienten a participar en redes del sector privado o a insertarse en plataformas alternativas o de dimensión de distrito. El notable aislamiento de las OAI obedece a la frustración de la experiencia participativa y a la necesaria subordinación hacia las tendencias hegemónicas de la administración motivada en la consecución de subvenciones y patrocinios.

La distancia entre las narrativas de las políticas y las acciones en el ámbito de la inmigración ha conllevado a que las relaciones de confianza entre la administración pública y las OAI se hayan deteriorado al punto de generar una clara disminución de la cohesión social y un enfrentamiento permanente entre los dos actores.

Barcelona goza de una política formal con un alto nivel de innovación social, sus tendencias políticas y la influencia del sector académico en la observancia del fenómeno migratorio hacen de los planes, estrategias interesantes de vinculación de nuevos conceptos. Esta política es coherente con la imagen positiva de la ciudad y con la integración a partir de la vinculación al padrón municipal. De

otro lado la ausencia de programas vinculados al discurso y la ausencia de espacios permanentes para la participación política hacen de Barcelona un régimen urbano de innovación social, con una estructura de oportunidades limitada a las élites del modelo de ciudad. Catalunya comporta la hipótesis de una mayor interacción de las OAI reivindicativas y creativas, pero su radio de acción ha sido relegado al nivel micro – social del barrio imposibilitando la transformación completa del gobierno hacia su discurso innovador.

De forma contradictoria Madrid contiene múltiples espacios para la participación política, en la ciudad también se aperturan las plataformas estatales y se han fortalecido algunas organizaciones de carácter mixto con una alta gestión de actores inmigrantes. Sin embargo la naturaleza auto – jerárquica de su gobernanza en coherencia con la tendencia del poder político, el auto aislamiento de las OAI creativas, la sumisión de las OAI en tránsito y la alta presencia de OAI subsidiarias, hacen de su estructura institucional un Régimen urbano de mantenimiento.

La presencia de estas formas de gobernanza y régimen urbano hacen que la gestión de la inmigración se limite al punto de no abrir la estructura de oportunidades para las OAI, con lo cual la obtención de los derechos políticos del colectivo inmigrante, deben jugarse en otros terrenos de la arena pública, no, donde por lógica racional deberían darse. Esto quiere decir, que las OAI han optado por un trabajo de presión con el aprovechamiento de las coyunturas como decisiones sobre leyes o planes, movilizando recursos simbólicos a través de la opinión pública. Al mismo tiempo, la voluntad política de los partidos como IU, ICV y PSOE a nivel autonómico se halla restringida por las reglamentaciones del Estado Nacional y por los partidos en oposición que han logrado soportar su postura sobre una política más restrictiva.

## **5. CONCLUSIONES**

La realidad de la gobernanza de la inmigración tiene que ver con una fuerza inmigrante que no logra movilizar recursos hacia la integración y que se fundamenta en las OAI a menudo reivindicativas y subsidiarias, unos modelos de régimen urbano en tránsito que no facilitan el dinamismo de la estructura institucional, limitados por las tendencias ideológicas de la política restrictiva y de control sobre la inmigración. Si bien Barcelona mantiene la voluntad del cambio direccionado al pacto social y Madrid contiene actores institucionales críticos como el Observatorio para la Inmigración y actores políticos relevantes como los sindicatos, sólo pueden avanzar en la medida que se genere un tejido social mayormente crítico acompañado de una administración pública coherente.

Diferentes variables explicarían la forma como las OAI configuran un modelo de gobernanza de la inmigración en cada contexto urbano. Para el caso de Madrid, el potencial innovador de las

organizaciones no encuentra una estructura institucional abierta que favorezca al potencial innovador de las iniciativas de las organizaciones, pese a que la infraestructura de la participación ciudadana y la interconexión de actores en redes y plataformas son altas.

El caso de Madrid, supone que para obtener una región socialmente innovadora en la inmigración, no es suficiente una alta dotación de servicios que cubran las demandas de los inmigrantes, sino que además se requiere de un cambio de paradigma en la valoración de la población inmigrante. Es decir, que la valoración de la inmigración como un fenómeno social sin la dimensión política de los derechos de ciudadanía conduce a un marco de la gobernanza con una fuerte orientación operativa y pragmática que mantiene los procesos de exclusión social y que no contribuye a la satisfacción de las necesidades de los colectivos inmigrantes.

Para el caso de Barcelona, un modelo de ciudad influenciado por una élite política y académica, configuran en materia narrativa un régimen urbano con un alto potencial innovador. Las OAI han sido más emprendedoras dado que el discurso de región innovadora ha dispuesto mayor facilidad para la creación de alianzas y para la obtención de necesidades de la población inmigrante, sin embargo en contraste con Madrid, demuestra que las relaciones entre las instituciones locales y las OAI están caracterizadas por tensiones de poder, dado el carácter reivindicativo y crítico de las últimas.

Barcelona demuestra que la innovación social no sólo obedece a un discurso alternativo e incluyente sobre los derechos de ciudadanía inmigrante, sino que supone además una entera interdependencia entre las instituciones gubernamentales y los actores de la ciudadanía. Con lo cual existe un punto en la ejecución de las políticas incluyentes que deja de ser abierto para cerrar la posibilidad de juego político de las OAI, de tal modo que la innovación social de Barcelona sufre una fractura y no consigue un cambio real en su gobierno local.

La configuración de un modelo de gobernanza de la inmigración se explica desde el carácter y naturaleza de las OAI en las ciudades, a mayor presencia de organizaciones reivindicativas y creativas, mayor posibilidad de configuración de un régimen urbano innovador, mientras que a mayor presencia de organizaciones subsidiarias y de grandes plataformas, mayor posibilidad de configurar regímenes hegemónicos poco innovadores.

A su vez, el escaso empoderamiento de las OAI creativas, el aislamiento o la focalización de las OAI reivindicativas, la presencia de una fractura profunda entre los niveles discursivos de la política y el nivel ejecutor de la misma, la existencia de una relación marcada por una baja cohesión social configuran modelos de gobernanza de la inmigración débiles y caracterizados por el liderazgo gubernamental, sin una infraestructura de interdependencia clara entre gobernantes y gobernados,

que va a influenciar de manera negativa a los colectivos inmigrantes que requieren una inclusión real en la esfera pública para la satisfacción de sus necesidades en materia de derechos de ciudadanía.

## Bibliografía

- Alexander, J. civil sphere, state, and citizenship: replying to Turner and the fear of enclavement. En *Citizenship Studies*, Vol. 12, No 2. Abril: 2008. P. 193.
- Ariño, A (2004) "Asociacionismo, ciudadanía y bienestar social" en *PAPERS*, Revista de Sociología, 74, pp: 85-110.
- Bauböck Reinventing Urban Citizenship *Citizenship Studies*, 7:2, 139 — 160 2003.
- Bloemraad, I. Becoming a Citizen in the USA and Canada. Structured Mobilization and immigrant Political Incorporation. *Social Forces* Vol. 85 N 2. 2006.
- Casellas, A. Aproximaciones para el análisis de la Transformación Urbana. Urban Regime Analysis en el contexto Europeo" en *Doc Anál Geogr.* 46: 2005
- Edelman, M. Social Movements: Changing Paradigms and Forms of Politics *Annual Review of Anthropology*, Vol. 30, (2001), pp. 285-317
- Eisenstadt, S. Collective identities, Public spheres, Civil Society and citizenship in the Contemporary Era – with some Observations on the Israeli Scene. En *Citizen Studies*. Vol. 12, No 3 Junio: 2008.
- Escobar, C. (2006) 'Migration and Citizen Rights: The Mexican Case ', *Citizenship Studies*, 10:5, 503 — 522
- Fauser M. *Autoridades locales e integración política en ciudades de nueva inmigración: Los casos de Madrid y Barcelona* en Zapata, R y Pinyol G. (eds.) "Los gestores del proceso de inmigración, Actores y redes de actores en España y Europa" Fundación CIDOB, 2008.
- García M. Barcelona Ciudadanos y Visitantes. En "La Metaciudad Barcelona" *Anthropos*, Barcelona: 2008. García – Degen compiladoras.
- GARCÍA, Marisol. "Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities". *Urban Studies*. Vol. 43. No. 4 (2006). P. 745-765
- Gerometta, Julia, Häussermann, Hartmut and Longo, Giulia (2005) 'Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city', *Urban Studies*, 42:11, 2007 – 2021
- González, Sara and Healey, Patsy (2005) 'A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity', *Urban Studies*, 42:11, 2055 - 2069
- Herrera M. y Morcillo A. ¿Qué ciudadanía para los inmigrantes?: Las políticas de integración de los inmigrantes en las Comunidades Autónomas. XI Congreso Español de Sociología. 2007.

- Kooiman Jan. Governing as governance. Revista Instituciones y Desarrollo N° 16 (2004) págs. 171-194. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Koopmans. R. Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany en *American Journal of Sociology* V. 105 N. 3 (November 1999): 652–96
- Koopmans R. and Paul Statham Source: The American Journal of Sociology, Vol. 105, No. 3, (Nov., 1999), pp. 652-696
- Leal. J. Segregación social y Mercados de Vivienda en las Grandes Ciudades.
- Mac Carthy, Edwards. Resources and Social Movement Mobilization 2006.
- Lukes y García. Ciudadanía: Justicia Social, identidad y Participación. Siglo XXI editores, España: 1999.
- Mac Leod. G. From Urban Entrepreneurialism to a revanchist City? On the spatial Injustices of Glasgow Renaissance. Board of Antipode. USA: 2002.
- Mayntz R. (1998). “New challenges to governance theory”. Jean Monet Chair RSC No 98/50
- Miravet. P. Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes. Fundación BBVA. 2006.
- Murie y Rowlands. The Resident Dilemma: Changing the conceptualisation of gentrification and regeneration. Paper en proceso.
- Nash, M. Tello, R., Benach N. “Inmigración, Género y espacios urbanos” ed. Bellaterra. Barcelona: 2005.
- Revista Téina N. 04, La ciudad. Entrevista a Saskia Sassen.
- Solanes Ángeles. Inmigración, integración y tercer sector. Revista española del tercer sector. nº 4 sep – dic 2006.
- Solé y Cavalcanti. Las Nuevas Migraciones. En La Metaciudad Barcelona” Anthropos, Barcelona: 2008. García – Degen compiladoras.
- Stoker G, Y Mossberger, K. The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization *Urban Affairs Review* 2001; 36; 810
- Turner, B. civility, civil sphere and citizenship: solidarity versus the enclave society. En *Citizenship Studies*. Vol 12. No 2, April: 2008.
- Varsanyi, M. Interrogating Urban Citizenship Undocumented Migration Vis a Vis. En *Citizenship Studies*, Vol 10, N 2. Mayo: 2006. P. 234.
- Vogel R. “Trabajadores invitados” en el capitalismo Global en *Monthly Review* Barcelona N 8: 2007.

- Whittingham María Victoria. Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Wilson. D. Making Historical Preservation in Chicago. En Space and Polity. UK: 2007.
- Zapata, R (2004) Inmigración, innovación y cultura de acomodación en España, Barcelona . CIDOB
- ----- . La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: Procesos de cambios de paradigmas. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 37 (2003), 173 – 199.
- ----- . ¿Existe una cultura de la acomodación en España? Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000. Serie Migraciones. 2004. Cidob edicions.
- Zapata, R, Adamuz, C, Martínez, I. Estructuras institucionales y redes de actores en las políticas de acomodación de los inmigrantes en España: cultura de acomodación y cambio estructural. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.