

Segunda edición

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

Dirección General
de Justicia, Libertad y Seguridad



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

Segunda edición, mayo de 2007



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://ec.europa.eu/justice_home/

ISBN 978-92-79-03328-5

© Comunidades Europeas, 2007

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

© Fotografías y diseño gráfico: Ruben Timman / www.nowords.nl

Printed in Italy

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

Índice

Prólogo	4
Introducción	6
<hr/>	
Capítulo 1: Fomento de la integración de los inmigrantes	13
1.1. Gobierno	15
1.2. Prestadores de servicios	20
1.3. Organizaciones no gubernamentales	25
Conclusiones	28
<hr/>	
Capítulo 2: Vivienda en un medio urbano	31
2.1. Ampliar las opciones de vivienda de los inmigrantes	32
2.2. Integración en el medio urbano	36
2.3. Intercambio de buenas prácticas en materia de vivienda	44
Conclusiones	46
<hr/>	
Capítulo 3: Integración económica	49
3.1. De la admisión a la integración en el mercado de trabajo: correspondencia entre oferta y demanda	50
3.2. Competencias y cualificaciones	53
3.3. Antidiscriminación y diversidad	59
3.4. Iniciativa empresarial de los inmigrantes	64
Conclusiones	67
<hr/>	
Capítulo 4: Gobernanza de la integración	69
4.1. Estructuras locales de integración	70
4.2. Planificación y evaluación de las políticas de integración	76
4.3. Gestión de recursos	80
Conclusiones	87
<hr/>	
Anexo I: Políticas basadas en la práctica. Traducción de prácticas en políticas	89
Anexo II: Puntos de contacto nacionales para la integración	93



Prólogo

Creo que el presente manual constituirá una fuente de inspiración y nuevas ideas para todas aquellas personas que se enfrentan a los retos y oportunidades que conlleva la inmigración. El primer *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales* fue recibido con gran interés por profesionales y políticos, cuando se publicó en noviembre de 2004. La primera edición se distribuyó en toda la Unión Europea (UE), y las reacciones que llegaron a la Comisión confirmaron que respondía a una necesidad real de compartir información y buenas prácticas a escala nacional, regional y local. Se convirtió en uno de los principales componentes del marco europeo común para la integración, basado en los principios básicos comunes para la integración acordados por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, también en noviembre de 2004.

Esta segunda edición del manual, elaborada en colaboración con la red de puntos de contacto nacionales para la integración, trata sobre la integración económica y el alojamiento, cuestiones ambas vitales para que los inmigrantes se sientan bien acogidos y puedan utilizar sus capacidades y conocimientos para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo de la UE. El presente manual examina igualmente la función del fomento en las políticas de integración. El fomento del diálogo y la participación puede ayudar a los inmigrantes y a los ciudadanos europeos a conocerse mejor, eliminando así las nefastas «barreras de desconfianza». Por tanto, debemos coordinar las estructuras y mecanismos que utilizan las distintas partes que intervienen en la integración, especialmente a escala local. Contamos con el apoyo financiero necesario para la integración: tras la consulta al Parlamento Europeo, el Consejo ha aprobado mi propuesta de un Fondo para la Integración, de un importe considerable y específico (825 millones de euros para 2007-2013).

La importancia de los intervinientes locales, en especial en las ciudades, es enorme. El nivel local está actualmente sufriendo nuevos cambios radicales: las ciudades europeas están creciendo y su población se está haciendo más diversa, a medida que personas de todo el mundo llegan a ocupar puestos de trabajo que nuestra población envejecida y nuestra mano de obra no pueden ocupar. Las Administraciones municipales están más cerca de los ciudadanos y mejor situadas para aportar respuestas políticas más rápidas y eficaces a través de la subsidiariedad. Por esta razón, en octubre de 2006 lancé una nueva iniciativa sobre «La integración de las ciudades» con una conferencia organizada por el alcalde de Rotterdam, que supuso el inicio de una revisión de las políticas europeas y de las prácticas locales. Hace mucho que la Comisión defiende que proporcionar a los nacionales de países terceros la oportunidad de participar en la sociedad fomenta el proceso de integración.

La integración puede ser compleja para los países de acogida y para las personas que emigran actualmente a Europa. Por ello, es fundamental compartir ideas y buenas soluciones. Espero que este manual, igual que el anterior, como parte esencial del marco europeo, nos ayude a encontrar las soluciones necesarias para asegurar la cohesión social y la participación activa en la sociedad de todos sus miembros.



A handwritten signature in blue ink that reads "Franco Frattini".

Franco Frattini
Vicepresidente
Comisión Europea

Bruselas, mayo de 2007



Introducción

El *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales* contiene buenas prácticas y conocimientos extraídos de la experiencia de los responsables políticos y los profesionales en Europa. Al recoger y presentar ejemplos concretos de distintos aspectos de la integración de los inmigrantes, el manual contribuye a un proceso político más amplio en el ámbito de la integración en la Unión Europea (UE), y especialmente al desarrollo del marco europeo sobre integración.

Ejercicio del manual: cooperación e intercambio entre las partes interesadas

El manual ha sido elaborado por el Migration Policy Group (MPG) como consultor independiente para la Comisión Europea, en estrecha colaboración con los puntos de contacto nacionales sobre integración y basándose en los resultados de los seminarios técnicos organizados por los ministerios responsables de la integración en distintos Estados miembros.

Los programas de los seminarios son formulados por el Estado miembro de acogida en cooperación con el consultor y la Comisión Europea. Los puntos de contacto nacionales pueden sugerir oradores adecuados y ejemplos de buenas prácticas para su presentación en los talleres. También seleccionan hasta tres participantes por Estado miembro según el tema objeto de debate. La diversidad de interesados representados en estos seminarios es considerable e incluye a miembros del Gobierno local, regional y nacional; interlocutores sociales; proveedores de servicios; asociaciones de inmigrantes y grupos de apoyo; grupos de interés, y otros.

Los participantes en los seminarios pueden ser considerados autores del manual, puesto que los conocimientos y ejemplos que este recoge en los distintos capítulos se basan en gran parte en sus presentaciones y debates (escritos y orales). La Comisión Europea, los puntos de contacto nacionales sobre integración y el MPG pueden considerarse «editores» en la medida en que preparan un marco conceptual para los seminarios, examinan la información recopilada en cada seminario, seleccionan prácticas y las complementan con investigación adicional. Los componentes esenciales de los capítulos del manual son los documentos de debate, que definen el tema y establecen las cuestiones de discusión antes de cada seminario, y los documentos finales, que presentan recomendaciones preliminares e ideas iniciales para ejemplos de buenas prácticas.

La primera edición del manual contenía capítulos sobre la introducción de los inmigrantes y refugiados recién llegados, la participación cívica y los indicadores para medir la integración. Se presentó en la conferencia ministerial sobre integración celebrada en Groningen los días 9 a 11 de noviembre de 2004 bajo la Presidencia neerlandesa. Se basó en una serie de seminarios técnicos celebrados en Copenhague (febrero de 2004), Lisboa (abril de 2004) y Londres (junio de 2004).

Al igual que el primer manual, la segunda edición incluye una mezcla de temas «metodológicos» y «sustantivos»: los capítulos sobre la integración y la infraestructura de integración examinan las estructuras y los mecanismos utilizados para aplicar estrategias de integración acertadas en todos los sectores, mientras que los capítulos sobre la vivienda y la integración económica presentan prácticas y conocimientos adquiridos en

estos ámbitos concretos. La segunda edición se basa en una serie de seminarios técnicos organizados por los ministerios responsables de la integración en cinco Estados miembros, llevando el ejercicio del manual desde Tallin (mayo de 2005) hasta Roma (julio de 2005), Dublín (octubre de 2005), Berlín (diciembre de 2005) y Madrid (abril de 2006). Los participantes en el seminario procedían de los veinticinco Estados miembros, así como de Noruega y Suiza.

Contexto político: el nuevo marco europeo sobre integración

La segunda edición del *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales* realiza una aportación esencial a un elemento básico del marco europeo sobre integración, a saber, la aplicación de los principios básicos comunes. Estos principios aspiran a ayudar a los Estados miembros a formular políticas de integración y a servir de referencia para la ejecución y evaluación de las políticas de integración actuales y futuras. Los once principios se desarrollan en la Comunicación de la Comisión titulada «Programa Común para la Integración», que presenta propuestas de medidas concretas para poner en práctica los principios básicos comunes. La Comunicación sugiere acciones que deben realizarse a escala nacional y de la UE, teniendo en cuenta los marcos políticos existentes en la Unión.

Junto con la transposición y la aplicación de los instrumentos pertinentes del Derecho comunitario, el refuerzo continuo de los instrumentos destinados a la cooperación y el intercambio de información constituyen el elemento central del desarrollo del marco europeo sobre integración. En este contexto, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 1 y 2 de diciembre de 2005 «invita a la Red de Puntos de contacto nacionales para la Integración a que, con el respaldo de la Comisión, siga desarrollando el “Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales”. Con el fin de aprovechar plenamente el satisfactorio intercambio de experiencia y prácticas idóneas, el Consejo pide que se dé a este Manual una difusión amplia y accesible, adaptada a la audiencia a que va dirigido» (página 37). Por esta razón, se tomó la decisión de traducir el manual a las lenguas oficiales de la Unión.

Debates prácticos en seminarios técnicos

Una Europa próspera necesita ciudadanos activos, que vivan juntos en sociedades integradas. En la medida en que los inmigrantes continúan llegando y estableciéndose en los países europeos, forman parte de estas sociedades y configuran su futuro con diversas contribuciones sociales y económicas.

La integración de los inmigrantes se ve afectada por una gama de factores complejos. Los Estados miembros tienen distintas estructuras de gobernanza, de asistencia social y de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, así como distintas historias de migración. Las poblaciones inmigrantes varían no solo de un país a otro, sino también a escala local. Por otra parte, las propias sociedades europeas están en proceso de transformación. La vida familiar, la educación, el trabajo voluntario, los partidos políticos, los sindicatos, la religión organizada, el diálogo social y otros mecanismos e instituciones están transformándose bajo la influencia del rápido cambio socioeconómico. En vez de integrarse en sociedades estáticas, los inmigrantes y los refugiados de Europa se integran en los medios sociales fluidos que les rodean.



La integración no es fácil de planificar: es un proceso a largo plazo, y no es lineal. Un acto delictivo o un acontecimiento político internacional pueden entorpecer considerablemente el proceso de integración. La integración es también polifacética y exige capacidad de adaptación a una gran variedad de actores, incluidos los propios inmigrantes. Las sociedades europeas necesitan convertirse en «sociedades de aprendizaje», familiarizándose con nuevos tipos de interacción y comunicación y con grupos nuevos y distintos de personas, incluidos los inmigrantes y los refugiados.

¿Qué significa la integración? Cabe esperar que la cuestión suscite debates familiares sobre la asimilación o el multiculturalismo, pero los participantes en los seminarios técnicos que preparaban el manual apenas emplearon estos términos. Como responsables políticos y profesionales que trabajaban con la integración de inmigrantes diariamente, adoptaron un enfoque mucho más práctico, centrándose en los resultados en términos de movilidad social y económica, educación, salud, vivienda, servicios sociales y participación en la sociedad.

Dos procesos son críticos para mejorar la integración de los inmigrantes: la supresión de las desigualdades y la adquisición de competencias. Estos retos están en la base de las políticas de integración en Europa.

El hacer frente a las desigualdades en la vida económica, la educación y otras áreas es una tarea que deben afrontar todos los actores gubernamentales y no gubernamentales, aunque los responsables de la elaboración del marco legislativo tienen una responsabilidad especial. Los elementos de la «ciudadanía cívica», como por ejemplo la seguridad de la vivienda, el apoyo a la vida familiar, la facilidad del proceso de naturalización y la no discriminación, revisten una importancia capital, puesto que son conceptos asociados con el término de ciudadanía social: participación, movilidad social y servicios personalizados. Estos conceptos pueden ponerse en práctica fijando normas a escala nacional y europea, estableciendo códigos de conducta para las prácticas administrativas y suprimiendo los obstáculos legales innecesarios.

La adquisición de competencias, el segundo reto, se dirige a la población global, incluidos los inmigrantes, e insta a cada individuo a seguir un proceso de formación continua. La adquisición de la lengua forma parte de esta tarea, al igual que la educación y la formación continua. En un cierto plazo, los individuos no solo adquieren nueva información, sino que también desarrollan la capacidad de aprender: «aprender a aprender». La capacitación también refuerza el conocimiento, y viceversa.

Los individuos no son los únicos en beneficiarse de unas competencias cada vez mayores. Las organizaciones también contribuyen a su propio desarrollo y al proceso de integración adquiriendo conocimientos interculturales, ya sean pequeñas o grandes, profesionales o de voluntariado, presenten un carácter general o estén orientadas hacia los inmigrantes. Al adaptarse constantemente a su entorno y a las realidades cambiantes de una sociedad diversificada, se convierten en «organizaciones de aprendizaje» que refuerzan la cohesión social en las sociedades de las que forman parte.

Lo que generalmente se llama «integración» abarca aspectos de justicia e interior ligados al marco jurídico de la admisión y de la residencia, la naturalización y la no discriminación, así como aspectos que están más estrechamente relacionados con los ámbitos

de los asuntos sociales, el mercado laboral, la educación o la cultura. Esta variedad se reproduce en todos los niveles gubernamentales, y las actividades de integración cuentan con la participación de las distintas direcciones generales de la Comisión, ministerios y departamentos municipales. Estas actividades se extienden también a distintos tipos de actores no gubernamentales. Requiere la coordinación entre los ministerios y diversos niveles de gobierno, así como entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

La supresión de las desigualdades, la adaptación de los servicios a una base de clientes diversificada y la modificación de las prácticas organizativas pueden generar tensiones. Los residentes inmigrantes y no inmigrantes pueden considerar que tienen intereses que compiten, y que en el proceso de integración hay perdedores y ganadores entre los distintos grupos de inmigrantes y la población nativa. Las sociedades que se enfrentan a la diversidad precisan vivir con este potencial de conflicto y aprender a resolver las diferencias a través de la mediación y la negociación. El compromiso de participación en estos intercambios puede fomentarse mediante la interacción y los contactos personales. Los canales abiertos de comunicación constituyen la base para el diálogo y la cooperación continuos.

Contenido de la segunda edición del manual

Además de esta introducción, el manual consta de cuatro capítulos. Estos van precedidos de un resumen de las medidas que deben adoptarse para convertir el intercambio de prácticas en un ejercicio significativo del que puedan sacarse enseñanzas útiles. El anexo 1 se basa en las prácticas de las organizaciones de aprendizaje, así como en el intercambio de prácticas de integración en curso en Europa.

El capítulo 1, relativo al fomento de la integración de los inmigrantes, aborda la forma en que la integración de los inmigrantes se está convirtiendo en un componente de la elaboración y aplicación de políticas, de la prestación de servicios y de la cultura organizativa en diversas áreas. El capítulo ilustra la manera en que los actores gubernamentales y no gubernamentales se implican en el fomento de la integración de los inmigrantes y sugiere instrumentos que pueden ayudarles a ajustar políticas y prácticas a las realidades cambiantes de una sociedad diversificada.

El capítulo 2, relativo a la vivienda en un medio urbano, describe las prácticas destinadas a aumentar las opciones de vivienda para los inmigrantes, disminuyendo los obstáculos al acceso y mejorando la calidad de las viviendas. Si bien estas medidas son básicamente selectivas y a pequeña escala, se aplican en un contexto de políticas y estructuras urbanas más amplias. Las ciudades son pioneras en el desarrollo de medidas relativas a la rehabilitación urbana, los regímenes de propiedad y arrendamiento mixtos, instituciones y servicios inclusivos, y comunicación y participación. Este capítulo presenta ejemplos de prácticas en estas áreas.

En el capítulo 3, relativo a la integración económica, se discute la integración económica de los inmigrantes, abarcando tanto el trabajo por cuenta ajena como por cuenta propia. Se explora cómo las políticas de inmigración pueden adaptarse a la oferta y a la demanda en el mercado de trabajo, facilitando así la integración de los inmigrantes. Seguidamente se trata la evaluación y adquisición de competencias a lo largo de la ca-



rrera de los inmigrantes en el mercado laboral, haciendo referencia a cualificaciones formales, otros conocimientos profesionales o lingüísticos, y al conocimiento de la vida laboral y del proceso de búsqueda de empleo. El capítulo también explora cómo las estrategias de no discriminación y diversidad pueden promover la igualdad en el lugar de trabajo, fomentar la conservación del empleo y la promoción, y crear un clima en el que se valore la diversidad. Por último, en este capítulo se describen maneras de apoyar a los empresarios de minorías étnicas mediante la asesoría, la simplificación del acceso a los servicios financieros o la participación en redes de proveedores.

En el capítulo 4, relativo a la gobernanza de la integración, se abordan las estructuras, mecanismos, procesos y formas de colaboración que constituyen el marco para las políticas y prácticas de integración. Se describe cómo los distintos actores implicados en la integración de los inmigrantes pueden definir conjuntamente relaciones que se basen en los puntos fuertes y en los activos de los interesados. El capítulo describe formas de coordinar actividades de integración a escala local y considera la evaluación como un aspecto fundamental para la elaboración de buenas políticas y programas. Finalmente, aborda la gestión de los recursos y el papel de los distintos actores públicos y privados en la financiación de políticas y prácticas de integración.

Los ejemplos y las lecciones aprendidas que se presentan en este capítulo están estrechamente relacionados con los del capítulo 1. Ofrecen perspectivas adicionales sobre algunas de las cuestiones que se plantean en el contexto de la integración: ¿cuál es el equilibrio correcto entre liderazgo y propiedad, coordinación y flexibilidad?; ¿qué modelos de financiación son eficaces para responder a las necesidades y oportunidades reales?; ¿cómo se puede aprender de las experiencias positivas y negativas y ajustar en consecuencia las políticas?

En el anexo I se presentan sugerencias para la traducción de los resultados de los programas y proyectos de integración en recomendaciones políticas. De esta manera, las políticas podrían basarse más en la práctica, lo que a su vez reforzaría la sostenibilidad de las prácticas de integración y aumentaría el apoyo a las políticas de integración.

En el anexo II figura una lista de contactos de los puntos de contacto nacionales.

Intercambio de experiencias y aprendizaje a partir de buenas prácticas



Las organizaciones pueden intercambiar enseñanzas, ya se trate de organismos gubernamentales o no gubernamentales, y que trabajen en el mismo nivel de gobierno o en otro distinto, cuando elaboran y adoptan políticas, o cuando ejecutan programas y proyectos concretos.

El proceso incluye las siguientes fases:

- describir detalladamente las áreas políticas y los programas de integración respecto a los cuales se intercambiarán experiencias, y los resultados previstos;
- decidir si el objetivo es reproducir las prácticas de la organización socia, adaptar sus prácticas a la propia situación o modificar y elaborar nuevas prácticas junto con la otra organización;
- identificar uno o más socios potenciales y negociar y acordar los principios que rigen el proceso de intercambio (por ejemplo, mediante la adopción del Código de Conducta Europeo sobre Comparación de Prácticas, de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad);
- asignar recursos humanos y otros para el ejercicio, generar un compromiso entre el personal de la organización y demostrar este compromiso al socio o a los socios;
- definir un programa y un calendario, designar personal, acordar una estrategia de comunicación interna y externa, reunir al personal de la propia organización y de la organización socia y formar un equipo de intercambio basado en la competencia y la confianza;
- identificar fuentes de datos y acordar cómo se generará la información, cómo se tratará (especialmente por lo que se refiere a los datos confidenciales) y cómo se intercambiará; determinar y compensar o resolver las lagunas de datos;
- participar en intercambios exhaustivos mediante visitas a los locales, preparación de material de referencia general sobre políticas de integración, realización de presentaciones detalladas sobre la ejecución del programa y formulación de ámbitos de aprendizaje;
- determinar hasta qué punto las diferentes situaciones influyen no solo en las expectativas en relación con los resultados de políticas y prácticas, sino también en su impacto real; definir criterios comunes para medir la eficacia y la eficiencia;
- comparar políticas y prácticas y determinar los puntos fuertes y las deficiencias; resaltar los factores fundamentales para el éxito e identificar los obstáculos; fijar las enseñanzas aprendidas y emitir recomendaciones sobre cómo aplicarlas;
- evaluar el ejercicio, compartir los resultados con las partes interesadas y adaptar en consecuencia las políticas y prácticas.



Capítulo 1

Fomento de la integración de los inmigrantes



Este capítulo aborda la forma en que la integración de los inmigrantes se está convirtiendo en un componente de la elaboración y aplicación de políticas, de la prestación de servicios y de la cultura organizativa en diversas áreas. El capítulo ilustra la manera en que los actores gubernamentales y no gubernamentales se implican en el fomento de la integración de los inmigrantes y sugiere instrumentos que pueden ayudarlos a ajustar las políticas y prácticas a las realidades cambiantes de una sociedad diversificada.

El término «integración» comenzó a utilizarse en el ámbito de los problemas de género y hasta ahora no se ha aplicado en la política de integración de los inmigrantes en Europa. Sin embargo, este término agrupa varios puntos que forman parte del debate sobre integración desde hace algún tiempo:

- los actores que normalmente participan en las decisiones políticas deberían incorporar una perspectiva de integración de los inmigrantes en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las fases;
- las organizaciones que trabajan resolviendo las necesidades de la sociedad en su conjunto deberían garantizar la igualdad de acceso a sus programas y servicios a todos los miembros de una población cada vez más diversificada;
- a veces, las medidas generales pueden adaptarse para cubrir las necesidades de los inmigrantes; a veces, se necesitan medidas selectivas de forma temporal o permanente; las organizaciones pueden aprender a equilibrar estos tipos de medidas, idealmente en consulta con las partes interesadas, incluidos los inmigrantes.



La integración del factor de igualdad en el conjunto de las políticas se ha definido en varios documentos, como por ejemplo en la publicación de 1998 del Consejo de Europa titulada *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices: final report of the Group of Specialists on Mainstreaming* (traducida al español como *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de «buenas prácticas». Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming*).

El objetivo del «fomento de la integración de los inmigrantes» se formula en el principio básico común nº 10, que afirma: «Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas». Un principio complementario es el principio básico común nº 6, que establece: «El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración».

La integración implica la adaptación de políticas con diferentes impactos en las personas, con vistas a resolver las desigualdades y la infrarrepresentación. En otras palabras, es un instrumento destinado a promover la igualdad. Tal como señala la Comunicación de 2005 de la Comisión titulada «Programa Común para la Integración», la promoción



de los derechos fundamentales, de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades para todos es un aspecto esencial para la integración.

La legislación comunitaria establece un marco para leyes nacionales sólidas contra la discriminación. Prohíbe la discriminación directa e indirecta y el incentivo para la discriminación y el acoso, pero permite acciones positivas. Las iniciativas pertinentes se desarrollan en todos los niveles del Gobierno y son apoyadas por programas tales como el programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación. Las buenas prácticas de integración se basan en las leyes contra la discriminación, pero también ilustran cómo mecanismos menos legales, como los procedimientos de denuncia y de mediación, pueden utilizarse para detectar problemas y corregir casos individuales.

Los responsables políticos, los prestadores de servicios y las organizaciones no gubernamentales activos en una amplia gama de áreas deben analizar críticamente sus propias actividades. ¿En qué medida los programas reconocen, satisfacen y responden a las necesidades y circunstancias específicas de los inmigrantes? ¿Es posible adaptar los procesos y las estructuras para mejorar la accesibilidad a los inmigrantes sobre una base de igualdad?



Los programas generales pueden promover la integración de los inmigrantes como componente de las actividades dirigidas a la sociedad en general. Simultáneamente, existen necesidades específicas que exigirán medidas adicionales y selectivas. Este capítulo explora la dinámica de la integración como una navegación constante entre medidas generalizadas y selectivas. Idealmente, estas son complementarias y contribuyen, en conjunto, a crear un ambiente que facilite el acceso y la participación de los inmigrantes. Los actores en diversos sectores de la sociedad pueden analizar el número de personas afectadas, el momento adecuado y su propia capacidad para decidir cuándo aplicar determinado tipo de medida. Estos criterios se abordan a continuación.

1.1. Gobierno

El reto para un Gobierno es introducir la cuestión de la integración de los inmigrantes en la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas en todos los sectores pertinentes. Esta tarea depende fundamentalmente del compromiso político y del liderazgo de los gobernantes. Al mismo tiempo, depende de la concienciación de los actores que tienen que introducir cambios para tener en cuenta la integración de los inmigrantes.

A nivel nacional, el liderazgo puede proceder de un ministerio designado o de una agencia muy especializada. Por ejemplo, España tiene una Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; los Países Bajos tienen un Ministro para la Inmigración y la Integración en el Ministerio de Justicia; Dinamarca tiene un Ministerio de Asuntos de los Refugiados, la Inmigración y la Integración; y Portugal tiene un Alto Comisionado para la Inmigración y las Minorías Étnicas. A nivel local, también puede crearse una unidad de integración en la Administración municipal.





En la ciudad de Viena, más de una cuarta parte de la población es de origen inmigrante. En 2004, el Ayuntamiento de Viena creó un Departamento Municipal de Integración y Diversidad (MA17). El MA17 ayuda a otros departamentos y divisiones municipales a aplicar políticas orientadas hacia la diversidad, trabajando por ejemplo con las oficinas de distrito para mejorar los servicios de atención a una población diversificada. Por ejemplo, el MA17 fomenta la ayuda mutua entre las oficinas de distrito para que puedan responder a necesidades como el tratamiento de asuntos complejos, desde solicitudes de licencias comerciales hasta cuestiones relativas a derechos de pensión, en las lenguas de los inmigrantes.

El equipo del MA17, compuesto por 48 personas, incluye a 20 miembros que trabajan en oficinas descentralizadas en siete zonas diferentes de Viena. Esta proximidad refuerza el conocimiento del MA17 de las comunidades y asociaciones locales y la situación concreta en los diferentes distritos de la ciudad. Casi dos tercios del personal del MA17 son de origen inmigrante; muchos de ellos son inmigrantes de primera generación. En su conjunto, proceden de catorce países y hablan más de veintitrés lenguas.



<http://www.wien.gv.at/english/integration/index.htm>

El ministerio o la unidad responsable de promover la integración pueden utilizar varias técnicas para incluir a otras partes de la Administración en la integración de los inmigrantes. Estas técnicas se ilustran más abajo, haciendo referencia a un «agente de integración» genérico (esto es, la persona u organización realmente responsables de una determinada acción).



La experiencia demuestra que las prácticas de integración son más eficaces si se basan en un mensaje político coherente, a saber, que la integración de los inmigrantes no se considera un «lujo», sino simplemente un elemento del mandato de una institución, habida cuenta de la creciente diversificación de sus clientes, miembros o partes interesadas.



Focos de integración: En cada departamento gubernamental, puede atribuirse a una unidad administrativa o a una persona la responsabilidad de fomentar la integración. Estos focos de integración se basan, idealmente, en el apoyo político al más alto nivel, e interactúan regularmente con el agente de integración.



El Gobierno británico promueve la acción sobre la diversidad atribuyendo a cada Secretario Permanente la responsabilidad personal de garantizar que su departamento cumpla íntegramente sus compromisos de integración (un Secretario Permanente es el funcionario público superior de cada ministerio del Gobierno británico, responsable de la gestión diaria del departamento). Además, se han creado nuevos puestos y cargos para ayudar a promover la agenda de la gestión de la diversidad. Por ejemplo, varios funcionarios públicos superiores han sido nombrados Patrocinadores de la Diversidad y Campeones de la Diversidad para dirigir el trabajo de diversidad a nivel departamental e interdepartamental.



Análisis de propuestas de políticas: El agente de integración puede analizar propuestas de políticas en todas las áreas e intervenir ante los departamentos pertinentes si las propuestas suscitan cuestiones relativas a la integración de los inmigrantes. Estos análisis también pueden realizarse en el ámbito de un comité o de un grupo de trabajo interministerial. Dinamarca, Irlanda, Polonia y Francia son ejemplos de Estados miembros que cuentan con este tipo de comités.



En Polonia, el Equipo Interdepartamental para la Integración de los Extranjeros fue designado por el Primer Ministro en marzo de 2005. Sus funciones son elaborar propuestas para la modificación o el mantenimiento de las competencias actuales en el área de la integración social de los inmigrantes, coordinar la cooperación interdepartamental por lo que respecta a la integración social, emitir dictámenes sobre proyectos legislativos que modifican disposiciones relativas a esta integración social, cooperar con organismos no gubernamentales en este ámbito, e intercambiar opiniones sobre las tendencias y estrategias desarrolladas por cada departamento por lo que respecta a los diversos grupos de inmigrantes.

El presidente del equipo es el Secretario de Estado del Ministerio de Trabajo y Política Social, que supervisa el Departamento de Asistencia Social e Integración. Los miembros son representantes de nueve ministerios que van desde la cultura hasta la salud, incluido el Representante del Plenipotenciario Gubernamental para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.



La Oficina Federal alemana para la Migración publicó en 2005 el volumen *Actividades de integración a nivel federal. Inventario elaborado en el marco del grupo de trabajo interministerial sobre integración*. Este compendio enumera todas las actividades realizadas por los distintos ministerios y organismos a nivel federal en materia de integración, e incluye un índice.

Entre las actividades figuran programas amplios y también proyectos individuales, campañas, eventos, proyectos de investigación y publicaciones. Se presentan en forma de un cuadro que contiene información sobre líneas presupuestarias e importes, objetivos, socios, grupos destinatarios, calendario, ámbito regional, organizaciones responsables de la ejecución, evaluaciones, etc. También se indican las personas de contacto para cada actividad.



Los análisis de propuestas de políticas también pueden incluir *evaluaciones de impacto* prospectivas de carácter formal, que buscan anticipar el impacto potencial de las medidas sobre determinados grupos, como los inmigrantes. Por ejemplo, al analizar la distribución espacial y los patrones de movilidad de los inmigrantes, una evaluación de impacto puede ayudar a determinar si estos grupos se beneficiarán proporcionalmente de una nueva inversión en transporte público. El agente de integración puede utilizar su experiencia para asesorar a otros departamentos sobre cómo realizar tales evaluaciones, particularmente en las áreas donde las políticas son complejas y donde las consecuencias pueden ser imprevisibles y difíciles de cuantificar.





Las «evaluaciones de impacto» han sido desarrolladas por la Comisión Europea como herramienta para considerar los efectos de las propuestas de políticas en su dimensión económica, social y ambiental. Cuando una evaluación de impacto analiza el efecto de las políticas en un ámbito o en un grupo específico, se habla de «evaluaciones de impacto parciales».

Como ejemplos pueden citarse las evaluaciones de igualdad que miden el impacto de medidas legales y de otro tipo en todas las áreas políticas en materia de igualdad (EQIA). Otros ejemplos son las evaluaciones de impacto en materia de igualdad entre los sexos e integración de los inmigrantes, que analizan el impacto de políticas generales sobre la situación de las mujeres y los inmigrantes, respectivamente.



Indicadores: El agente de integración puede establecer indicadores sobre la diversidad y la integración de los inmigrantes que incluyan las competencias de diferentes ministerios. Estos indicadores pueden ser objeto de informes periódicos. En vez de realizar una planificación detallada, el agente de integración deberá fijar objetivos globales, ofrecer asesoría y conocimientos especializados, y supervisar el proceso. Los indicadores utilizados para medir el progreso pueden por tanto ser muy generales, a fin de dejar la responsabilidad principal y la elección de métodos al ministerio competente.



Presupuesto: Los mecanismos de información sobre indicadores de integración pueden vincularse al ciclo presupuestario, de tal manera que las futuras dotaciones presupuestarias estén condicionadas a la obtención de resultados satisfactorios. Podría asignarse a las comisiones parlamentarias la tarea de supervisar este proceso.

La financiación también puede utilizarse como incentivo para promover la integración. Por ejemplo, pueden asignarse recursos adicionales a los departamentos de salud o educación para elaborar políticas más adaptadas a las necesidades de los inmigrantes. Los acuerdos de cofinanciación pueden ser útiles para resaltar la responsabilidad compartida de la integración, teniendo en cuenta que la respuesta a las necesidades de los inmigrantes forma parte de las principales funciones de todos los departamentos.



La cuestión de los criterios de financiación pone de manifiesto que a veces existe una delgada línea de separación entre las medidas generales y específicas. Por ejemplo, los Gobiernos de los Estados miembros utilizan tanto criterios «generales» (socioeconómicos) como «específicos» (dirigidos a los inmigrantes) a la hora de financiar medidas de apoyo en las escuelas.

En el Reino Unido, el programa «Excellence in Cities» («Excelencia en las Ciudades») concede financiación adicional a escuelas en zonas desfavorecidas, basándose en indicadores de privación para evaluar las necesidades. Debido a la sobreposición de minorías étnicas y situaciones de privación en zonas urbanas, este programa financia al 70 % de los alumnos de minorías étnicas. Otro programa, el Fondo para el Éxito Escolar de las Minorías Étnicas, financia a las autoridades locales responsables de la educación en función del número de alumnos que tienen el inglés como segunda lengua, del número de niños de minorías étnicas y del número de alumnos con derecho a comida gratuita en la escuela (un indicador de privación).



En los Países Bajos, las escuelas con alumnos «vulnerables» reciben financiación adicional del Ministerio de Educación. La medida de la «vulnerabilidad» ha cambiado recientemente de «origen étnico» a «nivel de educación de los padres», debido a los resultados de una investigación que puso de manifiesto que el rendimiento educativo estaba más influido por el nivel de educación de los padres que por el origen étnico, y también para poner medidas especiales de apoyo a disposición de los niños neerlandeses con escaso rendimiento académico.



En general, las opciones de gasto deben reflejar prioridades y compromisos políticos declarados. En el capítulo 4, sobre gobernanza de la integración, se discute más detalladamente la gestión de los recursos.

Sensibilización: Las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que prestan ayuda a los inmigrantes tienen una experiencia directa con políticas inadecuadas y sus consecuencias. Pueden llamar la atención sobre problemas en áreas como la atención sanitaria, la vivienda o la educación, y sugerir mejoras a los ministerios pertinentes. El agente de integración puede apoyar el trabajo de defensa de estas organizaciones.



El agente de integración también puede solicitar que se realicen investigaciones que resalten las lagunas existentes en los servicios y que sensibilicen a otros departamentos respecto de las necesidades de los inmigrantes. Por ejemplo, en Noruega el Departamento de Integración y Diversidad encargó un estudio sobre los intérpretes que actúan en los tribunales. Los resultados pusieron de manifiesto problemas con la calidad e independencia de los intérpretes, y el Ministerio de Justicia tomó medidas para reforzar las normas de este servicio.

Cuando exista una comisión o grupo parlamentario dedicado a la integración de los inmigrantes, este podrá contribuir al esfuerzo de integración llevando a cabo audiencias públicas e investigaciones, solicitando pruebas a expertos externos e instando a todos los departamentos para que reiteren su compromiso respecto de la integración.

En la ciudad alemana de Stuttgart, el Departamento de Integración informa directamente al alcalde, colocando las cuestiones de integración en la cumbre de la agenda política. El Departamento de Integración desempeña una función de supervisión técnica respecto a las unidades departamentales de la Administración y las empresas gestionadas por la ciudad, garantizando, por ejemplo, que los centros de empleo tengan en cuenta debidamente la diversidad de sus clientes. En los departamentos, los jefes de departamento y los adjuntos al alcalde son responsables de la ejecución y evaluación de la política y de los proyectos de integración.



El Departamento de Integración tiene su propio presupuesto y realiza proyectos-modelo en cooperación con un gran número de socios. Estos proyectos-modelo fomentan la transferencia de competencias interculturales en las estructuras regulares, y la buena práctica se torna visible mediante la aprobación del alcalde. Esta supervisión técnica se complementa con la supervisión política del Comité Internacional del Ayuntamiento, un comité consultivo compuesto por 13 miembros electos del parlamento de la ciudad y 12 expertos residentes. Los residentes tienen competencias en las siguientes áreas:





- formación lingüística, educación y deportes: 3 puestos;
- desarrollo urbano, cohesión, seguridad: 3 puestos;
- asuntos sociales, juventud, salud: 2 puestos;
- cualificación profesional, empleo, economía: 2 puestos;
- cultura, diálogo interreligioso: 2 puestos.

El Comité Internacional no constituye una representación de las nacionalidades extranjeras, sino más bien un grupo de expertos que abarca todos los campos de acción importantes para la integración. Desde 2005, la Administración también presenta informes semestrales sobre la integración al ayuntamiento.

1.2. Prestadores de servicios

La integración se refiere también a la igualdad de acceso a los servicios en situaciones de diversidad. Los prestadores de servicios públicos y privados reconocen la diversidad ofreciendo servicios que reflejan la existencia de necesidades nuevas y diversas. Estas necesidades no son solo de naturaleza cultural o lingüística: la creciente diversidad de la población suele ir acompañada de la aparición de zonas urbanas densamente pobladas cuya situación socioeconómica plantea exigencias especiales a la prestación de servicios públicos. Las necesidades de cuidado de niños o de servicios de salud serán diferentes en una zona diversificada y muy poblada que en una zona diversificada pero menos poblada. Por tanto, los servicios deberán adaptarse a la población destinataria, teniendo en cuenta *todas* sus características, incluida la presencia de inmigrantes o refugiados.

1.2.1. Identificación de necesidades y obstáculos



Los prestadores de servicios utilizan diversos instrumentos para determinar si los servicios existentes sirven adecuadamente a todos los sectores de la población. Una manera de hacer esta evaluación consiste en analizar los servicios propiamente dichos: ¿se utilizan de la forma para la que fueron concebidos o se utilizan de forma inadecuada, lo que sugiere la existencia de fallos o diferencias de comunicación entre las necesidades y las ofertas?



La Estrategia regional de salud para minorías étnicas, desarrollada en 2003 por la Autoridad de salud de la región oriental de Irlanda, identificó cuestiones prioritarias por lo que se refiere a los clientes de minorías étnicas, analizando pruebas sobre el uso inadecuado de los servicios de salud.

La gran demanda experimentada por los departamentos de accidentes y urgencias sugiere que la información sobre el sistema de orientación, listas de espera, citas y procesos relacionados con la utilización de servicios de la salud no era accesible para muchos inmigrantes. La baja participación en los programas de cuidados prenatales y postnatales sugirió que la oferta de programas y materiales de promoción de la salud estaba insuficientemente adaptada a los inmigrantes. Como consecuencia, la estrategia de salud exigía, entre otras medidas, el desarrollo de un servicio de interpretación y la creación de una clínica de maternidad ambulatoria.



<http://www.hse.ie/en/> (La Autoridad de salud de la región oriental se integró en el ejecutivo de servicios de salud en 2005).



La opinión de los usuarios de los servicios es otra manera de aprender sobre los obstáculos existentes a la prestación de servicios. Como mínimo, las quejas y las denuncias relativas a la prestación de servicios deberían registrarse y procesarse debidamente. Los inmigrantes y los refugiados también pueden implicarse en el proceso mediante la participación en encuestas o proyectos de investigación, teniendo en cuenta que será difícil llegar a algunas personas sin un intermediario. En este contexto, la colaboración con asociaciones de inmigrantes y con los líderes de las comunidades, o la formación de miembros de las comunidades respecto de la identificación, por ejemplo, de necesidades en el ámbito de la salud, pueden resultar útiles. Al mismo tiempo, los prestadores deberán ser conscientes de que los miembros de un grupo étnico o cultural no tienen necesariamente la misma experiencia de los servicios. La clase socioeconómica, la capacidad lingüística, la situación jurídica y otros factores pueden desempeñar un papel igual o más importante.

El proyecto SEEM («Services for Elders from Ethnic Minorities» [servicios para ancianos de minorías étnicas], 2003-2006), financiado por la Comisión Europea en virtud del programa de acción comunitario para luchar contra la exclusión social, analizó el acceso de los ancianos de minorías étnicas a servicios de salud y de asistencia social. En el ámbito de este proyecto se elaboró un folleto con ejemplos de buenas prácticas, así como una lista de control para los prestadores de servicios y las autoridades locales.

Una de las buenas prácticas presentadas por el SEEM es el Foro de Leeds para personas mayores, un grupo de 110 organizaciones voluntarias que representan y trabajan con personas mayores. Este foro designó una persona de apoyo a las minorías negras y étnicas y creó un grupo de reflexión sobre ancianos de minorías étnicas y sus organizaciones. Los representantes del grupo de reflexión se han reunido, por ejemplo, con el director de servicios sociales de Leeds para discutir el nuevo plan de actividades de los servicios sociales y los cambios en la prestación de cuidados de salud a domicilio. De esta manera, el grupo de reflexión permite a los ancianos y sus organizaciones contribuir al desarrollo de los servicios y reforzar la asistencia mutua.

Contacto: seem@leeds.gov.uk <http://www.leeds.gov.uk/seem/>



La aparición de servicios específicos, a menudo prestados por las ONG y organizaciones de asistencia mutua para inmigrantes o refugiados, es uno de los indicadores más claros de las necesidades no satisfechas.

Los servicios específicos son sensibles a las circunstancias específicas incluso de los grupos pequeños. Responden rápidamente a medida que surgen las necesidades y son flexibles en cuanto a la forma de su prestación. Una vez que los principales prestadores de servicios tomen conciencia de las lagunas existentes, el reto será encontrar un buen equilibrio entre los servicios específicos y los generales. Una división clara de funciones y tareas puede ayudar a evitar solapamientos y falta de coordinación entre los servicios.



1.2.2. Equilibrio entre medidas generales y específicas

A la luz de la afluencia constante de información sobre su público destinatario, los prestadores de servicios deben reflexionar sobre la posibilidad de adaptar los procesos, políticas,





prácticas y estructuras organizativas habituales, o sobre la necesidad de establecer medidas adicionales.

Para adoptar estas decisiones, puede ser útil considerar los siguientes factores: momento de intervención, números y capacidad.

Momento de intervención

El momento de intervención es un factor clave para el éxito de una estrategia de integración. En general, el primer período después de la llegada es el momento en el que los inmigrantes y los refugiados necesitan programas específicos. En algunos Estados miembros, la mayor parte de la población de inmigrantes y refugiados está compuesta por recién llegados.

Las medidas específicas —como cursos de idiomas para recién llegados y programas de introducción— desempeñan un papel importante en la política para los inmigrantes y los refugiados. Sin embargo, los servicios generales también se ven afectados, pues los recién llegados utilizan igualmente servicios «de primera línea», por ejemplo hospitales. Los recientes países de inmigración pueden por tanto beneficiarse de una introducción temprana de los esfuerzos de integración. Los programas específicos pueden abordar con éxito a corto plazo determinados problemas, pero a largo plazo estos problemas deben ser abordados por programas generales.

Números

Los números son importantes para decidir hasta qué punto deben modificarse los servicios existentes. ¿Debería una organización cambiar significativamente para responder a las necesidades de un pequeño grupo de inmigrantes o refugiados con necesidades muy específicas (por ejemplo, los miembros de un grupo lingüístico muy reducido en el país de acogida o en una zona)? En este caso, quizá sea mejor establecer medidas específicas. Estas medidas podrían responder plenamente a las necesidades del grupo, lo que no se conseguiría con un compromiso probablemente insatisfactorio. Por otra parte, cuando un cambio sea muy importante para un gran número de inmigrantes, el prestador de servicios tradicional deberá realizar un considerable esfuerzo para aplicarlo.



Pueden utilizarse diversos criterios para decidir entre medidas generales o específicas en una situación concreta. El momento de la intervención es importante, al igual que el número de personas afectadas por una medida determinada. Al considerar estos factores, los responsables deberán tener en cuenta la cuestión de la proporcionalidad.



La educación es uno de los principales ámbitos de la integración y desempeña un papel central en la mejora de las oportunidades de vida de los niños inmigrantes. Existen muchos ejemplos de integración en el ámbito de la educación, que se recogen, por ejemplo, en la publicación de 2004 de la red Eurydice titulada «La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa».

El informe de Eurydice observa que en la comunidad francesa de Bélgica y en Alemania, Francia, Suecia y el Reino Unido (Inglaterra), entre el 5 % y el 12 % de los alumnos asisten a escuelas



en las que más del 40 % de la población estudiantil está compuesta por inmigrantes. Muchas de estas escuelas se adaptan en términos de menús escolares, normas de vestuario, clases de natación y deportes, fiestas religiosas y otros aspectos de la vida cotidiana. Muchas también contratan consejeros y/o funcionarios de enlace entre el hogar y la escuela, y recurren a «mediadores interculturales» para establecer relaciones entre el hogar, la escuela y la comunidad en general. Las escuelas pueden ofrecer o facilitar la enseñanza de la lengua materna e incluir la diversidad en el plan de estudios, enseñando a los alumnos otras culturas y el respeto por las diferencias. En Suecia y Finlandia, los padres inmigrantes también tienen un derecho por ley a un intérprete en las reuniones con la escuela.

Informe: http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0_integral/045ES.pdf



Capacidad

La capacidad y la competencia son aspectos fundamentales para decidir si se utilizan medidas más generales o más específicas. Funcionan como criterios de calidad: ¿son capaces las organizaciones tradicionales y su personal de satisfacer eficazmente las necesidades de los inmigrantes o necesitan reforzar su competencia intercultural?; ¿disponen de tiempo y de presupuesto para hacer esto o debe optarse por utilizar medidas específicas?

El proyecto «Hospitales Amigos del Inmigrante», apoyado de la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores, de la Comisión Europea, ha desarrollado el «Cuestionario de calidad de los servicios prestados a los inmigrantes» como instrumento de evaluación para los hospitales.

Este cuestionario evalúa estructuras adaptadas a las necesidades de los inmigrantes, tales como servicios de interpretación, material informativo para pacientes inmigrantes, servicios culturalmente sensibles (religión, alimentación), así como componentes de un sistema de gestión (de calidad) que permita y garantice servicios adaptados a las necesidades de los inmigrantes, como por ejemplo la integración de esta política de adaptación en declaraciones de objetivos, presupuestos y programas de formación de personal.

<http://www.mfh-eu.net/public/home.htm>



En algunos casos, puede ofrecerse ayuda específica a determinados grupos, reforzando al mismo tiempo la competencia intercultural de los servicios tradicionales.

El proyecto Policesol es un programa de formación creado en asociación por el Departamento de seguridad pública de la policía de Cardiff y por el Departamento de ocio y aprendizaje a lo largo de toda la vida del Consejo del Condado de Cardiff. El proyecto Policesol (ESOL es el acrónimo inglés de «English for Speakers of Other Languages» [«inglés para hablantes de otras lenguas»]) proporciona apoyo lingüístico a personas que no saben hablar inglés.

El proyecto combina clases dadas por profesores de ESOL con intervenciones de agentes de patrulla y personal en período de prueba. Los agentes policiales hablan con los participan-





tes sobre cuestiones tales como dejar a los niños solos en casa o en los parques, conducir sin documentación, violencia doméstica o acoso racial.

A raíz del proyecto, los participantes de minorías étnicas han desarrollado mayor confianza en la policía y también han obtenido oportunidades de voluntariado o para trabajar como funcionarios de apoyo de la policía de seguridad pública. De esta manera, ha mejorado el perfil étnico de las fuerzas de policía.

Al mismo tiempo, los agentes policiales participantes en las sesiones han indicado que la experiencia práctica de convivencia con grupos multiétnicos ha sido muy enriquecedora. Han aprendido a apreciar las dificultades a que se enfrentan los inmigrantes, y consideran que la experiencia es más eficaz que una «formación para la diversidad» formal.



<http://www.cardiff.gov.uk/>

En la primera edición del *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales* (capítulo 2) se presentaron varios ejemplos de cómo desarrollar la competencia intercultural, creando a la vez «entidades abiertas e incluyentes». Los ejemplos de la primera edición y de la presente edición resaltan que la prestación de servicios debe ir acompañada de un buen conocimiento sobre los clientes o usuarios inmigrantes: historial de su instalación en el país de acogida, perfil de edad y sexo, necesidades lingüísticas, prácticas culturales y religiosas, y cualquier obstáculo a que se enfrenten en términos de acceso y/o utilización de los servicios. Esto podrá ayudar a los inmigrantes a acceder a los servicios tradicionales.



El conocimiento de los clientes inmigrantes y refugiados puede adquirirse de diversas maneras: analizando y generando datos; definiendo la competencia intercultural como prioridad para la selección, formación y evaluación del personal; mediante la participación de expertos externos; mediante la consulta a grupos comunitarios o ciudadanos individuales; y aprovechando las enseñanzas obtenidas con iniciativas específicas.

1.2.3. Conexión entre personas e instituciones

La integración trata sobre los cambios introducidos por las personas en las instituciones con las que interactúan como trabajadores, clientes u otras partes interesadas. Las instituciones que están abiertas a la participación y a la información de retorno serán más capaces de identificar las áreas en las que no existe igualdad de acceso, y los proveedores de servicios dispuestos a ofrecer servicios personalizados y flexibles tendrán más facilidades para introducir el cambio de actitudes asociado a una integración con éxito.

Por el contrario, los prestadores de servicios distantes de sus usuarios pueden tener más dificultades para identificar las necesidades de los inmigrantes. Los inmigrantes pueden no tener conocimiento de las ofertas disponibles, pensando que el proveedor de servicios tradicional será inflexible u hostil. Los cambios pueden realizarse, pero no publicitarse eficazmente.



Las ONG pueden actuar como intermediarios y ayudar a modificar la forma en que los prestadores de servicios y los usuarios se perciben recíprocamente. Por ejemplo, los grupos de



apoyo comunitarios pueden influir en lo que los inmigrantes saben y esperan de la prestación de servicios.

La integración tiene una vertiente de justicia social y una vertiente de eficacia. Ambas deben reflejarse en la manera en que la integración se define y se aplica. En otras palabras, una buena aplicación de las políticas deberá ir acompañada de una atención especial a las cuestiones de igualdad. Si bien algunos de los mecanismos que intervienen son bastante técnicos, la integración consiste, básicamente, en «cambiar sentimientos y mentalidades» y en construir una sociedad que sea consciente y sensible a la diversidad.

Particular importancia revisten las actitudes de los funcionarios de las instituciones que prestan servicios, pues deben adaptar sus procesos de trabajo para integrar la diversidad. ¿Es posible motivarles para que escuchen a los usuarios, revisen sus métodos y desarrollen sus competencias?



A veces, la presión de trabajo que tiene el personal conduce al deterioro de las relaciones con el cliente. El personal de atención al público, en especial, podrá tener menos capacidad para dedicar tiempo adicional a los clientes inmigrantes en los períodos de más trabajo. En Bélgica, el Gobierno federal ha establecido un programa de mediación intercultural mediante el que subvenciona a los mediadores o coordinadores interculturales de unos cincuenta hospitales belgas. El programa se basa en un servicio prestado por veinte organizaciones voluntarias en todo el país.

<http://www.cofetis.be>



La voluntad política es uno de los impulsores de la integración. Cuanto más conectadas estén las organizaciones y organismos políticos con los inmigrantes, más activas serán en el fomento de la integración.



En este contexto, cabe plantear la cuestión de los derechos de voto de los inmigrantes a nivel local, puesto que gran parte de la prestación de servicios se realiza a nivel local. Los servicios están frecuentemente financiados por los municipios, y las decisiones sobre cómo se prestan los servicios se adoptan a nivel local. De conformidad con el principio básico común nº 9, la participación de los inmigrantes en el proceso democrático, incluida su participación en las elecciones, el derecho de voto y el derecho de afiliación a los partidos políticos, refuerza la integración y debe promoverse siempre que sea posible.

1.3. Organizaciones no gubernamentales

En la relación dinámica entre servicios generales y específicos, las ONG y los prestadores de servicios tradicionales desarrollan patrones cambiantes de interacción. Estos pueden caracterizarse por la complementariedad o la competencia, por la coordinación o la duplicación, por la transparencia o la ineficacia. El reto consiste en utilizar los intereses comunes y las ventajas relativas para crear una relación que permita una asociación de igualdad.

Las ONG suelen crearse por una causa o interés particular, por ejemplo cuando se detectan lagunas en la política del Gobierno o en la prestación de servicios. A menudo prestan servicios específicos a grupos de inmigrantes o refugiados específicos. Estos servicios se conside-





ran a veces «soluciones provisionales» a corto plazo, porque por lo general se basan en proyectos y dependen de la financiación temporalmente limitada de un donante. Sin embargo, la continuidad es una preocupación fundamental para las ONG. ¿Pueden las actividades específicas llevar a los prestadores de servicios tradicionales a aplicar las enseñanzas obtenidas? ¿Se integrarán las preocupaciones de los inmigrantes y de los refugiados en la planificación a largo plazo?

El siguiente estudio de caso ilustra la importancia de los «términos de cooperación» entre las ONG y prestadores de servicios tradicionales. ¿Cómo pueden construirse puentes organizativos de forma que se preste el mejor servicio a los usuarios y se permita a las organizaciones mantener su identidad?



Asesoramiento social para refugiados en Hungría

- La ONG Menedék —asociación húngara para inmigrantes— se creó en 1995 por iniciativa civil con financiación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
- En 1998, Menedék lanzó un proyecto financiado por el ACNUR cuyo objetivo era mediar entre los usuarios y los prestadores de servicios gubernamentales o municipales. En el curso del proyecto, Menedék descubrió que muchos casos no eran resueltos eficazmente por los servicios tradicionales. Por tanto, creó su propio servicio de asesoramiento para refugiados.
- El servicio de asesoramiento se hizo conocido entre los organismos tradicionales, que comenzaron a dirigir cada vez más refugiados al mismo.
- En 2002-2003, el ACNUR retiró su financiación. Menedék intentó entonces, sin éxito, atraer el interés de los prestadores de servicios tradicionales. En especial, la sugerencia de que los organismos tradicionales deberían trabajar con refugiados e inmigrantes, manteniendo a Menedék como «centro de recursos», no fue aceptada.
- En 2005, Menedék desarrolló un sistema de «gestión de casos», en el que desempeña un papel de coordinación y mediación entre los refugiados y los prestadores de servicios. Uno de sus objetivos ha sido el reconocimiento de la posición y experiencia de Menedék a nivel político.



Las actividades dirigidas a los inmigrantes constituyen una fuente de conocimiento fundamental para las organizaciones tradicionales. Los responsables políticos deberían ser proactivos y solicitar información a las organizaciones de voluntariado y comunitarias que están en contacto directo con grupos específicos.

La información puede recopilarse encargando estudios cualitativos o mediante la consulta directa de los profesionales implicados. Pueden organizarse seminarios de buenas prácticas para iniciativas específicas que reúnan a los responsables de la aplicación de medidas específicas y al personal de organismos que aún no participan en el fomento de la integración de los inmigrantes. En los casos en que las actividades específicas estén financiadas por el Estado, podría pedirse a las organizaciones responsables de la ejecución que orienten sus informes de evaluación en el sentido de compartir experiencias. Los informes podrían, por ejemplo, incluir una sección sobre «enseñanzas aprendidas para organismos tradicionales».



Las evaluaciones deberán considerarse oportunidades útiles de aprendizaje en este contexto. Estas evaluaciones se tratan más detalladamente en el capítulo 4 de este manual.

Independientemente de los proyectos específicos, las ONG, incluidas las asociaciones de inmigrantes, pueden transformarse en «centros de experiencia» y capitalizar su conocimiento de las comunidades para convertirse en instructores y consejeros para prestadores de servicios tradicionales o autoridades gubernamentales. Pueden también desarrollar material para su utilización en la formación tradicional del personal de la Administración pública, trabajadores sociales, etc. Es probable que la demanda de estas actividades siga creciendo a medida que se valoren más las competencias interculturales.

Las ONG pueden ser también grupos de presión y de interés. Al centrar la atención en aspectos específicos de la integración de los inmigrantes, ayudan a mantener el perfil de la cuestión. Las buenas prácticas sugieren que los Gobiernos reconozcan los distintos papeles de las ONG como grupos de interés, proveedores de servicios tales como interpretación o información, y como promotores del diálogo. La financiación de todos los aspectos de sus actividades puede apoyar la autonomía de las ONG y expresar el compromiso de los Gobiernos respecto de la comunicación y la participación activa como elementos clave de la integración de los inmigrantes.





Capítulo 1: Conclusiones

1. Los responsables políticos, los prestadores de servicios y las organizaciones no gubernamentales (ONG) activos en una amplia gama de áreas deben analizar críticamente sus propias actividades. ¿En qué medida los programas reconocen, satisfacen y responden a las necesidades y circunstancias específicas de los inmigrantes? ¿Es posible adaptar los procesos y las estructuras para mejorar la accesibilidad a los inmigrantes sobre una base de igualdad?
2. La experiencia demuestra que las prácticas de integración son más eficaces si se basan en un mensaje político coherente, a saber, que la integración de los inmigrantes no se considera un «lujo», sino simplemente un elemento del mandato de una institución, habida cuenta de la creciente diversificación de sus clientes, miembros o partes interesadas.
3. Los prestadores de servicios utilizan diversos instrumentos para determinar si los servicios existentes sirven adecuadamente a todos los sectores de la población. Una manera de hacer esta evaluación consiste en analizar los servicios propiamente dichos: ¿se utilizan de la forma para la que fueron concebidos o se utilizan de forma inadecuada, lo que sugiere la existencia de fallos o diferencias de comunicación entre las necesidades y las ofertas?
4. Los servicios específicos son sensibles a las circunstancias específicas incluso de los grupos pequeños. Responden rápidamente a medida que surgen las necesidades y son flexibles en cuanto a la forma de su prestación. Una vez que los principales prestadores de servicios tomen conciencia de las lagunas existentes, el reto será encontrar un buen equilibrio entre los servicios específicos y los generales. Una división clara de funciones y tareas puede ayudar a evitar solapamientos y falta de coordinación entre los servicios.
5. A la luz de la afluencia constante de información sobre su público objetivo, los prestadores de servicios deben reflexionar sobre la posibilidad de adaptar los procesos, políticas, prácticas y estructuras organizativas habituales, o sobre la necesidad de establecer medidas adicionales.
6. Pueden utilizarse diversos criterios para decidir entre medidas generales o específicas en una situación concreta. El momento de la intervención es importante, al igual que el número de personas afectadas por una medida determinada. Al considerar estos factores, los responsables deberán tener en cuenta la cuestión de la proporcionalidad.
7. El conocimiento de los clientes inmigrantes y refugiados puede adquirirse de diversas maneras: analizando y generando datos; definiendo la competencia intercultural como prioridad para la selección, formación y evaluación del personal; mediante la participación de expertos externos; mediante la consulta a grupos comunitarios o ciudadanos individuales; y aprovechando las enseñanzas obtenidas con iniciativas específicas.
8. Las ONG pueden actuar como intermediarios y ayudar a modificar la percepción que los prestadores de servicios y los usuarios tienen unos de los otros. Por ejemplo, los grupos



de apoyo comunitarios pueden influir en lo que los inmigrantes saben y esperan de la prestación de servicios.

9. Particular importancia revisten las actitudes de los funcionarios de las instituciones que prestan servicios, pues deben adaptar sus procesos de trabajo para integrar la diversidad. ¿Es posible motivarles para que escuchen a los usuarios, revisen sus métodos y desarrollen sus competencias?
10. La voluntad política es uno de los impulsores de la integración. Cuanto más conectadas estén las organizaciones y organismos políticos con los inmigrantes, más activas serán en el fomento de la integración.
11. Las actividades dirigidas a los inmigrantes constituyen una fuente de conocimiento fundamental para las organizaciones tradicionales. Los responsables políticos deberán ser proactivos y solicitar información a las organizaciones de voluntariado y comunitarias que están en contacto directo con grupos específicos.



Capítulo 2

Vivienda en un medio urbano



La vivienda es extremadamente importante para los individuos, familias y comunidades y constituye un factor crítico para el fomento de la integración. Este capítulo describe las prácticas destinadas a aumentar las opciones de vivienda para los inmigrantes, disminuyendo los obstáculos al acceso y mejorando la calidad de las viviendas. Si bien estas medidas son básicamente selectivas y a pequeña escala, se aplican en un contexto de políticas y estructuras urbanas más amplias. Actualmente, en algunas ciudades europeas, más de la mitad de los residentes son de origen inmigrante, lo que da lugar a nuevas situaciones de diversidad. Las ciudades son frecuentemente pioneras en el desarrollo de medidas relativas a la rehabilitación urbana, los regímenes de propiedad y arrendamiento mixtos, instituciones y servicios inclusivos, y comunicación y participación, lo que puede contribuir a una mejor calidad de vida para una población cada vez más diversificada.



El principio básico común nº 7 proporciona el contexto para situar las políticas de vivienda en el marco de la integración de los inmigrantes. Según este principio: «Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros».

2.1. Ampliar las opciones de vivienda de los inmigrantes



Los inmigrantes, como todos los residentes, desarrollan estrategias de vivienda basadas en sus necesidades y en las oportunidades que ofrece el medio. Las políticas deben procurar ampliar sus opciones, garantizando la igualdad de oportunidades en el mercado inmobiliario, en términos de acceso y de calidad.

Acceso a la vivienda

Muchos inmigrantes se ven directa e indirectamente discriminados en el mercado inmobiliario. Los propietarios de viviendas pueden mostrarse no dispuestos a vender o alquilar a inmigrantes. Otros pueden pedir alquileres y fianzas excesivas, negarse a aceptar garantes o exigir documentación y referencias innecesarias. Debido a las dificultades de acceso a la vivienda privada, la demanda de vivienda social de alquiler es a menudo alta entre los inmigrantes. Sin embargo, la vivienda social es un recurso limitado y las listas de espera son largas. Las desventajas y la discriminación que afecta a los inmigrantes y minorías en la Europa de los Quince están documentadas en la publicación de 2005 del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia titulada *Migrants, minorities and housing: Exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 Member States of the European Union (Inmigrantes, minorías y vivienda: exclusión, discriminación y antidiscriminación en quince Estados miembros de la Unión Europea)*, que se basa en informes nacionales de los centros del Observatorio.

El Derecho comunitario prevé la igualdad de trato entre residentes de larga duración y nacionales por lo que respecta al acceso a bienes y servicios, y protege contra la discriminación por razones de raza y etnia en el suministro de bienes y servicios (incluida la vivienda).



La legislación que prohíbe la discriminación puede aplicarse de forma más rigurosa en el ámbito de la prestación de servicios, incluida la vivienda.



Aplicación de la ley antidiscriminación en Francia

Asunto Hamida y Audrey Brahmia, Juzgado de lo Penal de Grenoble, 14 de septiembre de 2004

En este caso, el Tribunal condenó a un propietario de terrenos por discriminación racial, con arreglo al artículo 225, apartado 2, del Código Penal, por negarse a vender una parcela de terreno por motivos raciales. Tras aceptar una oferta para la venta de una parcela, el dueño se negó a completar la transacción, alegando que tenía miedo de generar problemas con los vecinos porque el comprador era «árabe». Después de pedir una copia del acta de matrimonio del comprador para verificar su «buena conducta», fotos de la boda para evaluar su comportamiento, pedir un precio más elevado y reducir la superficie de venta, se negó a finalizar la transacción, suscitando problemas técnicos y problemas de Derecho inmobiliario y de propiedad que impedían la realización de la venta.

El propietario fue condenado por el Tribunal Penal de Grenoble, pero recurrió la sentencia. El 27 de octubre de 2005, el Tribunal de segunda instancia agravó el veredicto a 6 meses de condena condicional, junto con una multa de 6 000 euros, exigiendo que la sentencia se publicase en la sección inmobiliaria de los dos principales periódicos y la revista más importante del sector inmobiliario, *La Revue Bleue*.

European Anti-discrimination Law Review, Issue nº 3, abril de 2006, p. 66.

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/06lawrev3_en.pdf



Las disposiciones relativas a la vivienda están generalmente dispersas en demasiadas leyes y definen, utilizando a menudo un lenguaje complejo, los derechos y obligaciones de los propietarios y ocupantes de las viviendas.

Los códigos de conducta relativos a la vivienda pueden explicar, en términos prácticos, el significado que la legislación sobre la vivienda tiene en la práctica.



Los códigos de conducta sobre la igualdad de acceso a la vivienda pueden tener cuatro objetivos generales:

- establecer normas que permitan alcanzar un nivel de igualdad y proporcionar orientaciones prácticas sobre cómo evitar la ilegal discriminación racial y lograr la igualdad de oportunidades en el ámbito de la vivienda y los servicios relacionados con la misma;
- ayudar a las organizaciones dedicadas a la vivienda y a otras entidades con responsabilidades en materia de vivienda y planificación en virtud de los distintos Derechos nacionales a comprender sus responsabilidades y sus derechos;
- ayudar a abogados y otros asesores a aconsejar a sus clientes, y asistir a los órganos judiciales en la interpretación de los conceptos jurídicos; y
- garantizar que toda persona que pretenda iniciar procedimientos jurídicos tenga una comprensión clara tanto de la legislación como de las buenas prácticas en materia de vivienda y servicios relacionados con la vivienda.





Existen varias medidas que pueden aplicarse para apoyar directa e indirectamente a los inmigrantes.

Una ayuda práctica puede prestarse en forma de referencias a los propietarios, de fianzas o de garantías para el alquiler. En España, la mayoría de los planes regionales para la inmigración y la integración incluyen ahora programas en virtud de los cuales una institución pública garantiza al propietario que el alquiler será pagado, y los posibles daños, reparados. El Gobierno catalán ha creado la red «Bolsa de vivienda para el alquiler social», que proporciona garantías técnicas y jurídicas, una póliza de seguro completa y un préstamo para fianzas.

Una lista de instrumentos que se han probado con éxito a nivel local en términos de apoyo a los inmigrantes en el proceso de alquilar o comprar una vivienda se presenta en un estudio realizado por el instituto italiano CENSIS, a petición del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales en el marco del programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación. El estudio destaca noventa y nueve servicios y los agrupa en varias categorías: información y orientación; mediación; gestión de propiedades o compra de viviendas; construcción o restauración de propiedades; fondos de garantía y préstamos. Se presentan cuatro ejemplos de buenas prácticas: el programa de recuperación del distrito de Stadera en Milán, el proyecto «Un tetto per tutti» en Perugia, la cooperativa «Nuovo Villaggio» en Padua y la agencia inmobiliaria de Rimini. El Gobierno italiano y otros actores están divulgando estas prácticas a nivel nacional y europeo.



«Un tetto per tutti»

El proyecto «Un tetto per tutti» se desarrolló en la región de Umbría y posteriormente se amplió a la región de Lombardía.

Los futuros dueños —inmigrantes e italianos— construyen o restauran casas en terrenos cedidos por los municipios. Los proyectos son coordinados por peritos y asociaciones locales, que también prestan apoyo logístico y técnico, incluido el acceso al crédito.

Desde 2001, se han construido 52 nuevas casas, y 72 familias —de las cuales la mitad son inmigrantes— han participado en el proyecto. En el futuro, los préstamos bancarios y los alquileres pagados por los trabajadores inmigrantes podrán contribuir a una mayor autonomía del proyecto.

CENSIS: *Housing Policies and Services for Immigrants in Italy (Políticas y servicios de vivienda para inmigrantes en Italia*, resumen en inglés), Roma, noviembre 2005, pp. 38-40.

Los inmigrantes y los no inmigrantes con ingresos bajos e irregulares se enfrentan a opciones restringidas y obstáculos a la movilidad en el mercado de la vivienda. Esta situación se ve a veces agravada por la cuestión del estatuto jurídico de los inmigrantes. Por ejemplo, los inmigrantes con permisos de residencia temporales pueden verse incapaces de cumplir el requisito de «vivienda adecuada» que es necesario para conseguir un estatuto de residencia de larga duración, porque los propietarios se niegan a alquilar sin un permiso de residencia garantizado que abarque todo el período contractual. Del mismo modo, las autoridades pueden exigir que un candidato a la reunificación familiar aporte pruebas de alojamiento



que se considere normal para una familia de la misma región y que cumpla las normas de salud y seguridad vigentes.

Los requisitos de residencia deben evaluarse en razón de su compatibilidad con las políticas de vivienda y su impacto en la situación de los inmigrantes en el mercado de la vivienda.



Calidad de la vivienda

La vivienda económica es a veces de mala calidad. Por ejemplo, algunas de las viviendas construidas en la posguerra en varios Estados miembros presentan problemas de humedades y de aislamiento, funcionamiento deficiente de los ascensores u otros problemas asociados con los materiales utilizados en la construcción. El mantenimiento de propiedades más pequeñas puede también ser deficiente, especialmente cuando los propietarios que alquilan a inmigrantes no realizan las reparaciones necesarias. Algunos inmigrantes y refugiados habitan en viviendas precarias en situación de negligencia e incluso de peligro.

Las autoridades nacionales y locales deben intentar identificar los problemas graves en la calidad de la vivienda y basar las iniciativas en datos fiables sobre la situación de vivienda de los inmigrantes. Pueden utilizarse encuestas con este fin. Estas encuestas pueden elaborarse de forma que permitan una comparación a nivel europeo y la creación de una norma europea.



Podrá incentivarse a los dueños para que mejoren la calidad de sus propiedades, abriéndolas simultáneamente a los inmigrantes. Por ejemplo, el municipio italiano de Scicli (provincia de Ragusa, Sicilia) ofrece una contribución de hasta el 50 % de los gastos de renovación y reparación a los propietarios que acepten alquilar estas propiedades a inmigrantes a precios reducidos durante un período mínimo de cinco años. La iniciativa beneficia a aproximadamente quince grupos familiares y representa una inversión de 50 000 euros para el municipio.



El «ajuste» de una opción de vivienda a las necesidades de los inmigrantes es uno de los aspectos de la calidad de vivienda. En varios Estados miembros, la vivienda asequible no prevé el hecho de que las familias inmigrantes o refugiadas pueden ser más numerosas que la media. Por ejemplo, en Suecia, solo es posible encontrar pisos grandes en edificios antiguos, alquilados por particulares, y cuyo precio de compra o alquiler es muy elevado. En algunos casos, la discrepancia entre las necesidades y la oferta de vivienda deriva en una sobreocupación de la vivienda, situación asociada con problemas respiratorios y otros problemas de salud, así como dificultades sociales. En el Reino Unido se realizó un estudio sobre las «experiencias de vivienda de los musulmanes», basándose en datos del censo. El estudio pone de manifiesto que casi el 42 % de los niños musulmanes viven en alojamientos atestados, en comparación con el 12 % de los niños en general.

La vivienda social recién construida puede tener en cuenta las distintas necesidades de los inmigrantes o refugiados, por ejemplo proporcionando viviendas adecuadas para familias más numerosas. Las unidades de vivienda existentes también pueden modificarse consultando con los inquilinos inmigrantes, y pueden proporcionarse servicios adicionales como lavanderías comunes, terrazas ajardinadas o antenas parabólicas comunes. Por ejemplo,





Sozialbau AG de Viena, una propiedad inmobiliaria habitada a partes iguales por extranjeros (de todos los países) y austríacos, apoya la vida comunitaria con este tipo de iniciativas.



Las empresas inmobiliarias que intentan mejorar proactivamente el servicio prestado a los clientes inmigrantes tendrán más facilidad para satisfacer sus necesidades y preferencias. Las empresas inmobiliarias podrán formar a sus empleados con este fin o emplear personal de origen inmigrante.



En el Reino Unido, varias asociaciones de vivienda para «minorías negras y étnicas» (MNE) se especializan en proporcionar servicios de vivienda a su grupo destinatario. Por ejemplo, la Ashram Housing Association es la mayor asociación MNE en la región de West-Midlands. Posee y gestiona 727 viviendas, en su mayoría (543) situadas en Birmingham. El 49 % de los inquilinos de la asociación son asiáticos, el 27 % blancos, el 13 % negros y el 8 % de origen mixto. El objetivo principal de la asociación es cubrir las necesidades específicas, pero no exclusivas, de los grupos MNE.

Más del 20 % de las viviendas de la asociación son alojamientos familiares grandes con cuatro dormitorios o más (hasta un máximo de siete dormitorios). Ashram también ha desarrollado un conjunto de viviendas que cuentan con el apoyo de especialistas para cubrir las necesidades de personas mayores de origen asiático y mujeres que huyen de la violencia doméstica, así como un proyecto de salud mental para mujeres asiáticas.

Tal como señala un informe reciente de la comisión de auditores, el 75 % de los miembros del Consejo de Administración de Ashram y el 71 % del personal de nivel superior proceden de grupos MNE. En conjunto, el personal de la asociación, compuesto por 100 personas, refleja el perfil demográfico de su comunidad, y la organización mantiene una lista de los conocimientos lingüísticos del personal con el fin de responder a las necesidades de interpretación. El 40 % de los contratantes de la asociación también proceden de organizaciones MNE.



Ashram Housing Association Limited (<http://www.ashramha.org.uk/>)

Informe de inspección sobre la vivienda (<http://www.audit-commission.gov.uk/>)

2.2. Integración en el medio urbano

Muchas ciudades europeas tienen zonas de concentración de pobreza que suelen estar aisladas del resto de la ciudad. En muchos casos, tienen una elevada proporción de residentes inmigrantes. Los inmigrantes, como los demás residentes, se ven afectados por la distancia en relación con el mercado laboral formal, por la falta de establecimientos del sector privado como tiendas y bancos, por la elevada demanda de servicios públicos y la escasa calidad de los mismos, por el nivel de delincuencia y de comportamiento antisocial, y por la mala reputación que caracteriza a estas zonas. Además, la concentración espacial puede resultar en un mayor aislamiento de los inmigrantes respecto de la sociedad, y en la disminución de las oportunidades de aprendizaje de la lengua, especialmente para los niños.



Las políticas y prácticas intentan contrarrestar la exclusión social y la segregación, que son características de zonas desfavorecidas. Al mismo tiempo, pueden reforzar los aspectos positivos sentidos por muchos residentes inmigrantes: apoyo de redes sociales, familiares y



étnicas; las posibilidades proporcionadas por el mercado de trabajo étnico; la ayuda inmediata para los recién llegados, y la existencia de asociaciones étnicas.

En las secciones siguientes se presentan ejemplos de rehabilitación urbana, regímenes de propiedad y arrendamiento mixtos, instituciones y servicios inclusivos, y comunicación y participación. La buena práctica sugiere que, aunque la infraestructura física sea importante, las políticas también deberán resaltar los aspectos sociales, económicos y culturales. Las tiendas, las clínicas sanitarias, los centros religiosos y culturales, y otras instituciones y servicios son elementos necesarios de una zona urbana funcional. Las relaciones de género son importantes para configurar las interacciones en el medio urbano, y las iniciativas específicas en función del género pueden ejercer un impacto significativo.

Los objetivos políticos para las zonas desfavorecidas deberán ser compatibles con la planificación urbana, y los conceptos urbanos deberán privilegiar el establecimiento de «puentes» entre los distritos de las ciudades. Las desigualdades en la prestación de servicios en las distintas áreas deberán abordarse de forma prioritaria.



Rehabilitación urbana

Los programas de rehabilitación suelen centrarse en áreas bien delimitadas de las ciudades. Representan muchas veces una inversión financiera significativa para la renovación y la modernización de la infraestructura física. El bienestar de los residentes puede verse considerablemente mejorado por tales medidas, dado que la suciedad, la basura y la contaminación acústica pueden atribuirse frecuentemente a la arquitectura. Las mejoras en los complejos residenciales pueden incluir obras en balcones y terrazas que garanticen la intimidad, la eliminación de ecos en los patios y accesos de entrada, la iluminación exterior, zonas amplias para la deposición de basuras con recogidas frecuentes, y servicios regulares de retirada de objetos voluminosos. Los espacios no utilizados entre los edificios pueden dotarse de una estructura, y la zona de estancia, incluidas las entradas, parques infantiles y otras zonas semipúblicas, pueden delimitarse claramente.

Los programas de infraestructura también pueden incluir una inversión en transporte, por ejemplo ampliando líneas de metro o construyendo una estación ferroviaria en la zona en cuestión. El acceso a la movilidad es crucial para los habitantes de las zonas desfavorecidas, y puede conectarlos con el flujo de recursos, bienes y servicios de la ciudad.

En general, los programas de rehabilitación urbana aportan cambios significativos para la calidad de vida de la población de un distrito. Idealmente, la planificación se realiza de forma participativa, y se presta atención a la participación de los residentes inmigrantes. El personal de la empresa de vivienda puede interactuar directamente con los habitantes, procurando establecer contactos personales en puntos de encuentro habituales como tiendas de ultramarinos, cafeterías, guarderías infantiles o lugares de culto. Una participación más estructurada implica a menudo una considerable inversión en la preparación y el refuerzo de capacidades.





FORUM, Países Bajos: «Olimpiadas sociales»

La iniciativa «Olimpiadas Sociales» se ha utilizado en zonas para las que existen planes de construcción a largo plazo, incluida la demolición de casas y el desalojo obligatorio de personas. Las «Olimpiadas Sociales» son un método de conferencia que se ha desarrollado para garantizar que determinados grupos tengan una función equitativa en la toma de decisiones.

En las «Olimpiadas Sociales», los participantes se dividen en cinco grupos o «anillos»: responsables políticos, profesionales (como trabajadores comunitarios), residentes, políticos y expertos externos (por ejemplo, académicos o personas de otra ciudad o área). En la conferencia, cada grupo forma una opinión en su propio anillo. Posteriormente, los grupos se informan de las opiniones de los otros y tienen la oportunidad de modificar su opinión. Después, todos se reúnen para llegar a un consenso sobre las prioridades de los planes de construcción a largo plazo. A través de este método, los residentes, que pueden tener menos experiencia en discusiones públicas, tienen la oportunidad de formar una opinión antes que tener que «competir» con los otros. Según la experiencia de FORUM, la posibilidad de manifestar puntos de vista en un medio más protegido y a escala reducida es una manera demostrada de aumentar la participación de determinados grupos.

Estas consultas amplias requieren una preparación e inversión significativas, así como gestores altamente cualificados. Sin embargo, en la planificación urbana, los riesgos suelen ser elevados y los recursos implicados justifican el esfuerzo de consulta, que podrá resultar en soluciones más adecuadas, bien aceptadas y en última instancia, más rentables. Por ejemplo, el FORUM organizó una conferencia de «Olimpiadas Sociales» en la ciudad de Arnhem (Maldurgen), donde estaba en curso un proyecto de rehabilitación de barrios segregados, con un presupuesto de 1 millón de euros para los métodos sociales de «acompañamiento».



<http://www.forum.nl/>

Regímenes de propiedad y arrendamiento mixtos

En varios Estados miembros, el principio de propiedad mixta desempeña un papel importante en las políticas de vivienda. Podrán darse incentivos fiscales y otros a constructores o propietarios privados que inviertan en zonas dominadas por la vivienda social. Las nuevas construcciones pueden utilizarse para agrupar varios tipos de viviendas con distintos precios y con diferentes regímenes de propiedad. Las viviendas sociales existentes también pueden demolerse para construir viviendas privadas. En los casos en que se juntan viviendas ocupadas por propietarios y viviendas sociales, es buena práctica mantener las diferencias arquitectónicas entre ellas al mínimo. Este es el caso de Helsinki, donde el principio de mezcla se utiliza en la planificación inmobiliaria desde la década de 1960.



En el Reino Unido, las autoridades responsables de la planificación pueden recurrir a la sección 106 de la Ley de Planificación de 1990 (*Town and Country Planning Act*) para exigir a los constructores una contribución para la creación de viviendas económicas y otros equipamientos públicos tales como escuelas o parques, que reflejen el mayor impacto del desarro-



llo de nuevas viviendas privadas. Esta política ha dado lugar a la creación de nuevos complejos inmobiliarios que incorporan tanto viviendas a precio de mercado como viviendas económicas.



Existen pruebas de que la vivienda privada en zonas urbanas mixtas atrae a los inmigrantes de clase media, pues es más asequible que la vivienda en otras zonas y les permite permanecer cerca de sus familias. Al ofrecer diversas opciones de vivienda a lo largo del ciclo de vida, estas comunidades de propiedad mixta pueden contribuir a ampliar las opciones de vivienda de los inmigrantes.

Otro tipo de política que favorece esta mezcla es la composición de los inquilinos en la vivienda pública de alquiler. El tipo de influencia que los municipios (u otros actores gubernamentales) pueden ejercer en estos procesos depende de las estructuras de gobierno y propiedad. Los incentivos pueden ser útiles: por ejemplo, en Hamburgo (Alemania) se conceden subvenciones de alquiler a estudiantes que se trasladen a zonas habitadas principalmente por inmigrantes. Las prácticas destinadas a lograr estructuras de residencia mixta deben ser muy prudentes para evitar la discriminación. Por ejemplo, el objetivo de evitar concentraciones de inmigrantes puede hacer que las asociaciones de vivienda establezcan el origen de los candidatos como un criterio de selección.

Puesto que los problemas de vivienda afectan directamente a las vidas personales de los individuos y familias, las intervenciones en este ámbito deben ser particularmente cuidadosas para respetar la intimidad, consultar con los afectados y evitar la discriminación.



Instituciones y servicios inclusivos

Muchas de las prácticas que aspiran a promover la integración en zonas de alta concentración de inmigrantes se centran en la accesibilidad y rapidez de respuesta de las instituciones y de los servicios locales. Especialmente en las ciudades con un alto porcentaje de residentes inmigrantes, las Administraciones mantienen a menudo presencias de barrio que concentran distintas funciones en un único lugar. Estas prácticas aproximan los servicios municipales a los ciudadanos y permiten a las Administraciones tener conocimiento de los problemas a medida que surgen.

En diversos distritos, las escuelas se han convertido en instituciones comunitarias con múltiples vínculos con otros actores locales de los sectores públicos, privados o no gubernamentales. Las asociaciones benéficas o las ONG pueden ofrecer clases nocturnas en las instalaciones escolares, incluidos servicios de guardería infantil. Las asociaciones de residentes o los clubs de inmigrantes pueden igualmente utilizar la escuela como lugar de reunión. Las Administraciones municipales pueden realizar una «gestión de proximidad», utilizando las escuelas como punto de contacto con los residentes. Las empresas locales también pueden participar, por ejemplo dando a los alumnos la oportunidad de visitar sus instalaciones en el ámbito de las actividades de orientación profesional.





La Karlschule, en la ciudad alemana de Hamm, participa activamente en la vida del barrio. Por ejemplo, los alumnos ayudaron a restaurar un parque infantil, y el club deportivo escolar organiza fiestas para los jóvenes locales. La escuela también participó en los desfiles de celebración del 750 aniversario del distrito. En el laboratorio de economía doméstica se imparten cursos de costura para mujeres turcas. La escuela cuenta también con la participación de socios externos: por ejemplo, gestores de los proyectos de la organización de acción social Arbeiterwohlfahrt proporcionan orientación profesional, Caritas dirige la guardería infantil en horario postescolar y los servicios municipales de jardinería ayudan a ajardinar la terraza de la escuela.



<http://www.karlschule.schulnetz.hamm.de/>

La Karlschule es uno de los ejemplos de mejores prácticas identificados en la publicación «Inmigrantes en la Ciudad» de la Fundación Schader, que forma parte de un proyecto más amplio tendente a la integración socioespacial de los inmigrantes en Alemania. Este proyecto es financiado por el Ministerio Federal de Educación e Investigación, y su plazo de ejecución va desde enero de 2004 hasta agosto de 2006. Otros socios son la Asociación Alemana de Ciudades (DST), la Federación Alemana de Asociaciones de Vivienda e Inmobiliaria (GdW), el Instituto Alemán de Asuntos Urbanos (Difu) y el Instituto de Vivienda, Inmobiliaria, Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad de Ruhr, Bochum (InWIS).

La recopilación de mejores prácticas de la publicación *Inmigrants in the City (Inmigrantes en la Ciudad)* analizó 232 proyectos en total y compiló 136 descripciones detalladas de proyectos. De estos 136 proyectos, 28 se identificaron como buenas prácticas.

La recopilación describe «tipos de proyectos» dadas las muchas semejanzas entre las iniciativas. Por ejemplo, muchos proyectos abordan la creación de puntos de encuentro con obstáculos de acceso reducidos, la remisión de los residentes a servicios adecuados o la puesta a disposición de espacios para las asociaciones locales.



http://www.schader-stiftung.de/docs/immigrants_in_the_city.pdf



Las escuelas de barrio pueden utilizarse como lugares de integración y educación para el distrito en general, incluidos los adultos.

Las bibliotecas públicas pueden igualmente convertirse en puntos centrales para la comunidad, ofreciendo actividades y programas adicionales.



En el ámbito del programa URBAN, dos bibliotecas públicas de la ciudad danesa de Aarhus ofrecieron cursos de tecnologías de la información para residentes del barrio que no tienen ordenador personal. Se prestó especial atención a las mujeres inmigrantes y otros grupos que pueden no tener el tiempo o los recursos necesarios para adquirir conocimientos básicos de tecnologías de la información (TI).

El programa, con una duración de 18 meses y que comenzó en mayo de 2003, ofrecía formación sobre PC e introducción a Internet, y también formó a participantes seleccionados como «Guías TI» capaces de enseñar a otras personas. La asociación de «Guías TI» se creó en



junio de 2004. Para los residentes, el proyecto abrió nuevas oportunidades de participación, además de las competencias de TI propiamente dichas.

http://www.aarhuskommune.dk/portal/borger/flygtning_indvandrер/urban_bydel



Los municipios pueden complementar las actividades de intervención de las organizaciones y desempeñar un papel de enlace entre los inmigrantes y los grupos y asociaciones locales.

La ciudad alemana de Münster ayuda a las familias étnicas alemanas (*Aussiedler*) a encontrar alojamiento después de dejar el centro de acogida colectivo y apoya su integración en la vida comunitaria de sus nuevos barrios.

Las familias se reúnen en primer lugar con un funcionario de intervención del municipio. Juntos, elaboran los perfiles individuales de educación y experiencia profesional, actividades comunitarias antes de la migración, conocimiento de las instalaciones locales y objetivos e intereses profesionales y sociales. Tomando como base estos perfiles, se elabora una lista de las instituciones y organizaciones locales pertinentes para establecer contacto. Entre estas figuran clubs deportivos, parroquias, clubs de jóvenes, etc. Los inmigrantes celebran un contrato de integración con el municipio y se comprometen a asistir a reuniones bisemanales con el funcionario de intervención. De hecho, la frecuencia de las reuniones ha sido más elevada especialmente en el período inicial.

En 2004, se acompañó a veintiuna familias a encontrar alojamiento. Una evaluación reciente puso de manifiesto que el grupo de inmigrantes que participó en este proyecto era, después de casi dos años, cerca de 2,5 veces más activo en el mercado de trabajo que el grupo de control. Las personas incluidas en el grupo del proyecto también parecían más comprometidas en el proceso de integración y parecían tener menos deseos de volver. Münster está estudiando ahora la posibilidad de ampliar el proyecto a otros grupos (más heterogéneos) de inmigrantes.

La iniciativa forma parte del proyecto Interreg IIIA, en el que la ciudad de Münster está cooperando con Enschede y Twente, en los Países Bajos. Los socios neerlandeses y alemanes del proyecto están desarrollando sus programas en paralelo e intercambian experiencias de forma continua.

<http://www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html>



Comunicación y participación

Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Muchas prácticas locales tienen el objetivo de hacer esta interacción más fructífera y menos conflictiva, fomentando un sentido de pertenencia al barrio y modificando los puntos de vista tanto dentro como fuera de los barrios desfavorecidos. En algunos pueblos y ciudades europeos se están ejecutando proyectos a mayor o menor escala con vistas a estimular la comunicación y aliviar tensiones. Por ejemplo, puede ofrecerse un servicio de mediación entre inquilinos inmigrantes y no inmigrantes en cuestiones tales como el deterioro de edificios, la violencia y las amenazas de violencia.





Los residentes, incluidos los jóvenes, también pueden recibir formación en técnicas de resolución de conflictos.



En Portugal, el proyecto «Escolhas», dedicado a la integración de los jóvenes de segunda y tercera generación, se creó en 2001 en respuesta a los incidentes violentos en cincuenta barrios difíciles, incluidos robos en los que participaron muchos inmigrantes de segunda y tercera generación.

Tras una revisión en 2003, el objetivo del proyecto pasó de la represión de la violencia a la inclusión, abordando cuestiones como los sentimientos de pertenencia, las consecuencias de la ley de nacionalidad y la apreciación de la cultura familiar y de origen. El grupo objetivo incluye ahora a jóvenes entre los 6 y los 19 años, con posibilidad de incluir a los jóvenes de hasta 24 años. Los proyectos no tienen que dirigirse a los inmigrantes, pero todos los responsables de los proyectos reciben formación sobre interculturalidad a través de un curso por Internet. Esto se elaboró con vistas a crear una comunidad de práctica y preparar a responsables de proyectos en comunidades donde todavía no hay inmigrantes, pero donde puede haberlos en el futuro.

Al menos tres socios, incluidas escuelas y otras organizaciones, tienen que cooperar para presentar una propuesta de proyecto. En su segunda fase, el programa recibió 500 solicitudes, de las cuales se escogieron 80 con una financiación de cerca de 60 000 euros al año. El proyecto estará en funcionamiento hasta 2009.



La ciudad de Rotterdam pretende reforzar la relación de los habitantes de la ciudad entre sí y con la ciudad, a través de diversas iniciativas.

- El proyecto «Mixen aan de Maas» vincula a los nuevos y antiguos residentes de la ciudad y los apoya en la realización de actividades comunes. El equipo del proyecto sugiere actividades y reembolsa gastos de poca cuantía.
- El plan de acción «Islam e Integración», desarrollado por el gabinete de proyectos para la integración social, es un proceso en el que ya han participado unas 8 000 personas desde octubre de 2004. En el ámbito del plan «Islam e Integración» se organizaron reuniones con expertos, una serie de debates «internos» entre musulmanes (principalmente turcos, marroquíes y somalíes) en Rotterdam, reuniones de información sobre el Islam dirigidas a todos los ciudadanos de Rotterdam y 9 debates públicos abiertos a todos. Los temas de los debates se basaron en los debates internos y las reuniones de los expertos, e incluyeron lo siguiente:
 - el sentimiento de «nosotros y ellos» entre musulmanes y no musulmanes,
 - valores y normas en el Estado constitucional y en el Islam,
 - posición de las mujeres/igualdad de sexos/homosexualidad,
 - el Islam como nueva religión en Rotterdam/Iglesia y Estado,
 - educación y situación económica,
 - seguridad y terror.



Los debates aportaron bases para una «carta social» de Rotterdam, que está siendo elaborada por el ejecutivo municipal. Se organizarán debates a nivel de los barrios, tanto con ciudadanos musulmanes como no musulmanes de Rotterdam, a fin de reforzar el apoyo a la carta social.

- El proyecto Mensenbieb («biblioteca del pueblo») se desarrolló para estimular el contacto entre diferentes grupos de personas y para hacerlas hablar de sus propios prejuicios. Un grupo de voluntarios de diferentes orígenes culturales y étnicos se reúne para «prestarse» a las personas interesadas. Las reuniones pueden tener lugar en distintos locales: una biblioteca móvil, una cafetería, una escuela, etc., dependiendo del tipo de grupo destinatario. Mediante pancartas y pegatinas con leyendas de prejuicios tales como «Los extranjeros no quieren integrarse» y «Los musulmanes son extremistas», se anima al público general a entablar un diálogo sobre los prejuicios y a reunirse con varios voluntarios para comprobar sus ideas. Se contabilizaron más de 1 000 visitantes a la «biblioteca» durante cinco festivales. El proyecto se ha publicitado de una manera creativa y rentable, que ha dado lugar al interés de los medios de comunicación y a una difusión generalizada.

<http://www.mensenbieb.nl/>



Algunos proyectos se centran específicamente en las interacciones que se producen en espacios públicos como calles, plazas y parques. Muchas veces, los inmigrantes en ciudades europeas revitalizan espacios públicos como los parques, pero su uso de estos espacios puede también percibirse de forma diferente. En Viena, la Administración municipal ha resuelto esta situación formando y remunerando «ayudantes de barbacoas en los parques» de origen inmigrante, que están presentes en los parques los domingos y días festivos para apoyar la comunicación entre usuarios inmigrantes y no inmigrantes.

Las actividades comunes pueden ayudar a promover el contacto entre residentes y el crecimiento de una «identidad de barrio». Por ejemplo, en los complejos residenciales o en barrios densamente poblados puede crearse un espacio para «jardines de integración», donde los residentes pueden trabajar juntos los terrenos y cuidar las plantas.

La participación en asociaciones y grupos de apoyo puede contribuir a la capacitación de los residentes inmigrantes. Por ejemplo, las asociaciones de inquilinos tratan generalmente cuestiones de renovación y normas comunes. Están abiertas a todos los residentes mediante el pago de una cuota reducida. Las instituciones existentes en la comunidad, como las escuelas, también pueden servir como centros para la autoorganización.

La Nytorpsskolan, en el suburbio de Hammarkullen de la ciudad sueca de Gotemburgo, tiene 450 alumnos de edades comprendidas entre los 6 y los 16 años. La mayoría de ellos no tienen el sueco como lengua materna. El ambiente agitado y caótico de las aulas propició que algunos padres interviniesen más en la escuela. Tras un año de preparación, la dirección del distrito decidió en 2001 que la Nytorpsskolan podía crear una «junta de padres», esto es, una junta escolar donde los padres ostentan la mayoría.





La junta tiene la responsabilidad formal de tomar decisiones relativas al sueco como segunda lengua, la enseñanza de la lengua materna, la creación de un buen ambiente de trabajo para los alumnos, las formas de cooperación entre el hogar y la escuela, y otros asuntos. Sin embargo, la junta no puede tomar decisiones sobre el personal o las finanzas de la escuela.

La junta de padres ha tenido un importante impacto en la escuela. Los padres han podido influir en las actividades escolares, y la junta parental mantiene una buena colaboración con el consejo de alumnos que también está activo. Algunos padres piensan que su participación les ha permitido ser más respetados por sus hijos, puesto que tienen un mejor conocimiento de la escuela sueca y pueden influir en ella. Por otra parte, el hecho de que las decisiones financieras no sean competencia de la junta parental, se considera una limitación importante.

Este es un proyecto Urbact. Basándose en el tema «Ciudades, inmigrantes y minorías étnicas», este seminario temático Urbact, que se celebró en Palermo en octubre de 2005, reunió a 16 representantes de ciudades europeas con trece proyectos Urbact.



<http://urbact.eu/>

<http://hem.passagen.se/nytorpsskolan>



La experiencia sugiere que es más probable que los inmigrantes se impliquen como miembros de un grupo (por ejemplo, padres) que como individuos. Los grupos basados en el origen étnico también pueden facilitar la participación, aumentando la autoconfianza de los individuos a través de la posibilidad de discutir asuntos y llegar a un consenso con sus iguales.

Puesto que una gran parte de inmigrantes o refugiados de un barrio proporciona la «masa crítica» necesaria para crear una asociación étnica, la concentración espacial puede a veces tener una influencia positiva en la participación y la implicación, especialmente de las mujeres inmigrantes.

2.3. Intercambio de buenas prácticas en materia de vivienda



Dada la gran variedad de prácticas en materia de vivienda e integración a nivel local en las ciudades, es particularmente importante crear buenos mecanismos para el intercambio de ideas y experiencias locales.

Los responsables políticos nacionales, los funcionarios del Gobierno local y otros interesados de todos los sectores de la sociedad pueden utilizar como base los conocimientos contenidos en las recopilaciones de buenas prácticas, los programas de investigación o las redes formalizadas sobre estas cuestiones.

Los manuales pueden ser útiles especialmente cuando la experiencia de diversidad en un área local es relativamente reciente, o cuando la integración no se ha considerado hasta ahora una prioridad.



En Estonia, la Fundación para la Integración de No Estonios inició en 2003 un proyecto destinado a reforzar la capacidad administrativa de los Gobiernos locales para hacer frente a los problemas de integración a nivel local. El proyecto respondía a una situación en la que pocos Gobiernos locales presentaban planes de acción a largo plazo en materia de integración. La Fundación elaboró un manual para funcionarios públicos, a los que también se entrevistó como parte de la investigación.

Los Gobiernos locales se dividieron en tres grupos:

- aquellos en que la proporción de no estonios es más alta que la media;
- aquellos en que la proporción de no estonios es inferior a la media, pero superior al 5 %;
- aquellos en que la proporción de no estonios es inferior al 5 %.

El manual incluye ejemplos de prácticas de diferentes autoridades locales y también de otros países, en particular Lituania, Suecia, Dinamarca, Italia y Alemania.



Los conocimientos técnicos también pueden recogerse en organizaciones especializadas, que pueden aconsejar a los actores locales en función de las necesidades.

En los Países Bajos, la Iniciativa Amplia de Cohesión Social incluye un núcleo de política urbana e integración.

En este contexto, la organización FORUM recibe financiación del Gobierno para mantener un gabinete de apoyo a la política municipal de integración. Este gabinete ayuda a los funcionarios públicos de las Administraciones del Gobierno local a desarrollar y ejecutar la política de integración. Los expertos asesoran sobre problemas específicos que surgen a nivel local. Al mismo tiempo, un sitio Internet interactivo funciona como una plataforma para que los funcionarios discutan las dificultades que encuentran.



Las redes constituyen una oportunidad de intercambio permanente de buenas prácticas. A nivel europeo, también permiten establecer un vínculo eficaz entre las experiencias locales y los mecanismos políticos de la UE, tales como el proceso de inclusión social y otros programas políticos o de financiación.

Varias redes centran su atención en la relación entre la integración de los inmigrantes y la vivienda. Entre sus miembros figuran regiones (ERLAI), regiones y municipios (CEMR), municipios, autoridades públicas locales y organizaciones no gubernamentales (Quartiers en Crise), principales centros urbanos (Eurocities), organizaciones de vivienda social (Cecodhas), etc.

En 2004-2006, Cecodhas y Eurocities organizaron conjuntamente una serie de tres seminarios sobre integración y vivienda. Los seminarios tuvieron lugar en Amsterdam, Estocolmo y Aarhus, respectivamente. Por ejemplo, el seminario realizado en Estocolmo en abril de 2005 tuvo como tema la «Integración a través de la mejora de la vivienda y la capacitación» y reunió a participantes de organizaciones de vivienda y de Administraciones municipales y otras partes interesadas.

<http://www.eurocities.org/>

<http://www.cecodhas.org/>





Capítulo 2: Conclusiones

1. Los inmigrantes, como todos los residentes, desarrollan estrategias de vivienda basadas en sus necesidades y en las oportunidades que ofrece el medio. Las políticas deben procurar ampliar sus opciones, garantizando la igualdad de oportunidades en el mercado inmobiliario, en términos de acceso y de calidad.
2. La legislación que prohíbe la discriminación puede aplicarse de forma más rigurosa en el ámbito de la prestación de servicios, incluida la vivienda.
3. Los códigos de conducta relativos a la vivienda pueden explicar, en términos prácticos, el significado que la legislación sobre la vivienda tiene en la práctica.
4. Los requisitos de residencia deben evaluarse en razón de su compatibilidad con las políticas de vivienda y su impacto en la situación de los inmigrantes en el mercado de la vivienda.
5. Las autoridades nacionales y locales deben intentar identificar los problemas graves en la calidad de la vivienda y basar las iniciativas en datos fiables sobre la situación de vivienda de los inmigrantes. Pueden utilizarse encuestas con este fin. Estas encuestas pueden elaborarse de forma que permitan una comparación a nivel europeo y la creación de una norma europea.
6. Las empresas inmobiliarias que intentan mejorar proactivamente el servicio prestado a los clientes inmigrantes tendrán más facilidad para satisfacer sus necesidades y preferencias. Las empresas inmobiliarias podrán formar a sus empleados con este fin o emplear personal de origen inmigrante.
7. Las políticas y prácticas intentan contrarrestar la exclusión social y la segregación, que son características de zonas desfavorecidas. Al mismo tiempo, pueden reforzar los aspectos positivos sentidos por muchos residentes inmigrantes: apoyo de redes sociales, familiares y étnicas, las posibilidades proporcionadas por el mercado de trabajo étnico, la ayuda inmediata para los recién llegados, y la existencia de asociaciones étnicas.
8. Los objetivos políticos para las zonas desfavorecidas deberán ser compatibles con la planificación urbana, y los conceptos urbanos deberán privilegiar el establecimiento de «puentes» entre los distritos de las ciudades. Las desigualdades en la prestación de servicios en las distintas áreas deberán abordarse de forma prioritaria.
9. Puesto que los problemas de vivienda afectan directamente a las vidas personales de los individuos y familias, las intervenciones en este ámbito deben ser particularmente cuidadosas para respetar la intimidad, consultar con los afectados y evitar la discriminación.
10. Las escuelas de barrio pueden utilizarse como lugares de integración y educación para el distrito en general, incluidos los adultos.
11. La experiencia sugiere que es más probable que los inmigrantes se impliquen como miembros de un grupo (por ejemplo, padres) que como individuos. Los grupos basados en el origen étnico también pueden facilitar la participación, aumentando la autocon-



fianza de los individuos a través de la posibilidad de discutir asuntos y llegar a un consenso con sus iguales.

12. Dada la gran variedad de prácticas en materia de vivienda e integración a nivel local en las ciudades, es particularmente importante crear buenos mecanismos para el intercambio de ideas y experiencias locales.





Capítulo 3

Integración económica



Este capítulo discute la integración económica de los inmigrantes, abarcando tanto el trabajo por cuenta ajena como por cuenta propia. Se explora cómo las políticas de migración pueden adaptarse a la oferta y a la demanda en el mercado de trabajo, facilitando así la integración de los inmigrantes. Seguidamente se trata la evaluación y adquisición de competencias a lo largo de la carrera de los inmigrantes en el mercado laboral, haciendo referencia a cualificaciones formales, otros conocimientos profesionales o lingüísticos, y al conocimiento de la vida laboral y del proceso de búsqueda de empleo. El capítulo también explora cómo las estrategias de no discriminación y diversidad pueden promover la igualdad en el lugar de trabajo, fomentar la conservación del empleo y la promoción, y crear un clima en el que se valore la diversidad. Por último, en este capítulo se describen maneras de apoyar a los empresarios de minorías étnicas mediante la asesoría, la simplificación del acceso a los servicios financieros o la participación en redes de proveedores.



Este capítulo se fundamenta ante todo en el principio básico común nº 3, que señala: «El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones». Los principios básicos comunes nº 5 (sobre educación), nº 6 (sobre acceso a las instituciones, bienes y servicios) y nº 9 (sobre la participación) también establecen el marco para una discusión de la integración económica.

Los Gobiernos europeos son unánimes en identificar la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo como una de sus prioridades clave en materia de integración. Esto se debe a que, en muchos países, los inmigrantes —especialmente los jóvenes y las mujeres— tienen resultados desproporcionadamente desfavorables por lo que respecta a los niveles de empleo, niveles de desempleo, salarios o empleo equivalente a las cualificaciones. Al mismo tiempo, los inmigrantes también forman parte de la población activa con la que Europa y sus Estados miembros intentan alcanzar los «objetivos de Lisboa». La inmigración y la integración de los inmigrantes forman parte del programa «Empleo y crecimiento», no solo porque plantean retos específicos a los objetivos establecidos, sino también porque pueden contribuir a su cumplimiento.

3.1. De la admisión a la integración en el mercado de trabajo: correspondencia entre oferta y demanda



Las normas relativas a la admisión pueden considerarse puntos de partida para la integración, creando condiciones extremadamente importantes para el proceso de integración.

Actualmente se aplican normas de admisión diferentes en los veinticinco Estados miembros. Varios países están prestando una atención cada vez mayor a la migración económica, utilizando un conjunto de distintos modelos de selección:

- el modelo del «capital humano», que implica la evaluación de los potenciales inmigrantes sobre la base de criterios que los Gobiernos consideran buenos factores de previsión del éxito económico a largo plazo;



- el modelo «dirigido por el empleador», que se basa en el empleo real en vez del potencial y establece una correspondencia entre las necesidades del empleador y un candidato inmigrante específico;
- el modelo de «escasez», que identifica determinadas áreas u ocupaciones para las que se permite a los empleadores contratar en el mercado de empleo global.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales checo dirige el programa de migración controlada «Selección activa de trabajadores extranjeros». Pueden participar ciudadanos de Bulgaria, Croacia, Kazajstán, Belarús, Moldova, Serbia, Montenegro, Canadá y Ucrania. También pueden optar alumnos extranjeros que hayan finalizado sus estudios en universidades o escuelas secundarias checas.

Los candidatos deben demostrar que poseen un visado de trabajo de más de 90 días. La selección se efectuará mediante un sistema de puntos basado en siete criterios: tener un trabajo, experiencia laboral, formación, edad, experiencia de vida en Chequia, competencias lingüísticas, y familiares en el país. Una vez transcurridos dos años y medio, pueden solicitar un permiso de residencia permanente.

La cuota del programa ha aumentado de 300 candidatos (2003-2004) a 700 (2004-2005) y posteriormente a 1 000 (2005-2006). Sin embargo, hasta ahora no se han alcanzado los límites de las cuotas.



La experiencia en varios países sugiere que la rápida obtención de empleo aumenta significativamente el éxito de los inmigrantes en el mercado de trabajo a largo plazo. Para facilitar la correspondencia entre inmigrantes y potenciales empleadores en el proceso de migración económica, los Estados miembros están aplicando un conjunto de medidas, incluida la preselección en países de origen o los visados para candidatos al empleo.

El programa español de migración controlada se basa en la identificación de carencias en consulta con los sindicatos, las organizaciones patronales y las autoridades regionales. Una vez que la lista de vacantes es aprobada por el Gobierno central, se envía a los países con los que España ha celebrado acuerdos especiales de migración: Ecuador, Colombia, la República Dominicana, Marruecos, Polonia, Rumanía y Bulgaria.

Las autoridades laborales de estos países realizan una preselección de posibles candidatos para los trabajos ofrecidos. La selección final la realiza una comisión bilateral con la participación de los patronos. Los trabajadores reciben un visado y un permiso anual de trabajo y residencia. La renovación es posible si el titular demuestra que realmente ha trabajado durante al menos seis meses en el sector y en la región para los que se expidió el permiso.



El contacto directo entre candidatos al empleo y patronos es valioso y, a veces, imprescindible. Mientras que las grandes empresas tienen capacidad para contratar en el extranjero, las pequeñas o medianas empresas o los particulares que desean contratar a inmigrantes (por ejemplo, como vigilantes) raramente tienen la posibilidad de hacerlo. A menudo se establecen contactos porque los inmigrantes ya se encuentran en el país en situación irregular, o





mediante recomendaciones de familiares o miembros de la comunidad. Los visados para candidatos a empleo podrían ayudar a evitar situaciones de trabajo irregulares.



Como parte del programa de migración controlada, España concede a los buscadores de empleo visados de tres meses, durante los cuales la persona puede buscar un trabajo en el sector y la región asignados. Si el titular del visado logra encontrar un trabajo, el visado se convierte en un permiso anual de trabajo y residencia. El 98 % de los candidatos encuentran trabajo en el sector para el que se concedió el visado.

A pesar de la importancia de los programas de migración controlada, cabe señalar que la vía de entrada de un inmigrante no es necesariamente indicativa de su potencial en el mercado de trabajo. A los inmigrantes por motivos no económicos debería concedérseles permisos de trabajo y residencia que les permitan aceptar trabajos que correspondan a su motivación y cualificaciones. Los permisos con mayor seguridad de residencia incentivan a los inmigrantes a invertir más en su propia integración en la sociedad y en el mundo laboral. Los empleadores también tienden a estar más abiertos a contratar a personas con permisos a más largo plazo. En conjunto, las restricciones de acceso al mercado laboral deberían minimizarse, teniendo en cuenta que este mercado constituye una de las principales vías para la integración de los inmigrantes, tanto si llegan por razones económicas como si llegan por razones de otro tipo.



Las condiciones para la reunificación familiar se están armonizando a nivel europeo, al igual que la legislación relativa al estatuto de refugiado. El acceso al mercado de trabajo es un importante componente de esta legislación. Tal como señala la Comunicación de la Comisión titulada «Programa Común para la Integración», los Estados miembros que incorporen la Directiva sobre el derecho a la reunificación familiar deberán asegurarse de que se minimicen las restricciones de acceso al mercado laboral, promoviendo así el empleo para las mujeres inmigrantes.



El marco jurídico de la admisión debe examinarse teniendo en cuenta su impacto en la integración (socio)económica de los inmigrantes, debiendo abordarse los obstáculos para la integración existentes en las normas de inmigración.

Formación antes de la llegada

Varios Estados miembros están explorando la formación antes de la llegada como una forma de mejorar las perspectivas de integración para los inmigrantes. Estas iniciativas de formación pueden también estrechar las relaciones con los países de origen y reforzar las posibilidades de migración legal.

De acuerdo con la legislación de inmigración italiana, los extranjeros que asisten a cursos de formación profesional y educación en sus países de origen pueden tener prioridad para obtener un visado de entrada. Los cursos tienen que ser aprobados por las autoridades italianas. Se celebran acuerdos marco con determinados países (como Túnez y Moldova), que pueden incluir a regiones y empleadores específicos de Italia.



El proyecto piloto «De Sri Lanka a Toscana» fue lanzado por el Gobierno italiano en cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones. En el ámbito de este programa, los ciudadanos de Sri Lanka que desearan emigrar a Italia recibirían formación previa como cuidadores de niños o de personas mayores.

Para la preselección de candidatos se utilizó una base de datos creada por la Oficina de empleo en el extranjero de Sri Lanka. La provincia de Toscana seleccionó en primer lugar a 160 de los 250 candidatos de la base de datos. El equipo del proyecto se puso en contacto posteriormente con las familias que buscaban cuidadores y entrevistó a 85 candidatos que correspondían a los perfiles solicitados. Se seleccionó a 60 candidatos.

Estos recibieron 60 horas de formación de italiano en Colombo y asistieron a un curso de 25 horas sobre cuidados personales. Esta formación continuó en Italia, finalizando con la obtención de un diploma italiano de «Asistente de cuidados personales».



El plan político de la Comisión sobre la migración legal hace igualmente referencia a la formación en los países de origen. El plan anuncia que se explorará detalladamente la viabilidad de apoyar con financiación de la UE el establecimiento de estructuras de formación bajo la responsabilidad de las autoridades locales y/o de actores no gubernamentales.

3.2. Competencias y cualificaciones

La adquisición y la evaluación de competencias es uno de los principales factores que influyen en los distintos aspectos de una vida profesional: la transición de la escuela a la formación profesional, y de la formación al empleo; períodos de desempleo; promoción o reorientación profesional. En las economías cambiantes de Europa, el aprendizaje activo continuo es cada vez más un requisito para muchos empleos y en muchos niveles de competencias.

Todos los inmigrantes —tanto los recién llegados como los inmigrantes residentes a largo plazo y los inmigrantes de la «próxima generación»— se enfrentan al reto de crear y mantener su posibilidad de obtener empleo, por lo que deben tener pleno acceso a medidas de apoyo generales y específicas.



Refuerzo de la posibilidad de empleo de inmigrantes y refugiados

El éxito de la integración depende de una buena correspondencia entre la oferta y la demanda. Los programas que fomentan las oportunidades profesionales de los inmigrantes y refugiados deben analizar mejor los mercados de trabajo y las competencias específicas que puedan ser necesarias. Esta información puede ayudar a planificar cursos de formación y puede también ayudar a los inmigrantes a especificar su búsqueda de trabajo.





En la región estonia de Ida-Virumaa se identificó una demanda de determinadas especialidades y se ofreció formación profesional para estas ocupaciones a desempleados de lengua rusa. Entre las profesiones especializadas se incluían trabajadores de la construcción, soldados, cocineros, dependientes, guardias de seguridad, administradores de sistemas informáticos, limpiadores y camareras.

En la ciudad italiana de Forlì la selección de cursos de formación impartidos en el ámbito del programa «Integra» (véase el capítulo 4.1) incluía las profesiones de costurera/modista, soldador-carpintero, técnico de fibra de vidrio y asistente administrativo. En Roma, la selección incluía electricistas, carpinteros, técnicos de refrigeración, cocineros y camareros.

Además de la adquisición de competencias profesionales específicas, los inmigrantes candidatos al empleo también deben aprender a hacer un currículum, encontrar trabajo en Internet, ponerse en contacto con un empresario, responder a preguntas habituales que se hacen en las entrevistas, etc. Los «cursos para la búsqueda de empleo» que proporcionan conocimientos específicos sobre los procesos de contratación de personal de cada país forman parte de los programas de integración en el mercado de trabajo en varios países.

El refuerzo de la confianza desempeña a menudo un papel importante en estos cursos, particularmente cuando se dirigen a mujeres inmigrantes o refugiadas. Por ejemplo, la Asociación de Integración Comunitaria (PIC), en la región de West-Midlands (Reino Unido), aspira a ayudar a las mujeres refugiadas a integrarse en el mercado de trabajo a través de la organización de talleres de asesoría y de actividades de refuerzo de la confianza, la información sobre iniciativas de empleo tradicionales, etc. Desde 2003, el proyecto ha trabajado directamente con más de 350 mujeres.



La posibilidad de empleo es una de las principales preocupaciones del proyecto belga SIDE (Service d'intervention directe sur l'emploi), que dirige desde hace cuatro años la oficina regional de empleo de la región de Bruselas-Capital. Su grupo destinatario son los recién llegados, la mayoría de los cuales tienen un nivel de educación formal muy bajo y pocos conocimientos de la lengua. Los recién llegados que se adhieren al proyecto son remitidos en primer lugar a ONG que realizan una prueba de competencias, proporcionan formación y ayudan en la obtención de documentos tales como permisos de trabajo y certificados de buena conducta. También proporcionan asesoramiento psicológico.

Tras esta fase preliminar, el SIDE ayuda a establecer una correspondencia entre los participantes y las vacantes específicas. El equipo del proyecto se pone en contacto con empresas y, en colaboración con estas, realiza descripciones de funciones concretas. Posteriormente se pone en contacto con los candidatos inmigrantes cuyas cualificaciones corresponden a la oferta de trabajo en cuestión. Solo se propone a un individuo para cada vacante. Desde diciembre de 2002, aproximadamente el 30 % de los participantes en SIDE han encontrado empleo.



Cualificaciones formales

El reconocimiento de cualificaciones académicas y profesionales es un aspecto esencial del acceso al mercado de trabajo y de la movilidad, pues permite a los individuos encontrar un empleo adecuado a sus competencias. Los nacionales de terceros países a menudo no están cubiertos por acuerdos de reconocimiento mutuo, o dependen de acuerdos *ad hoc* o bilaterales. Dado el tiempo que se tarda, y los frecuentes obstáculos a que se enfrentan los candidatos, el proceso de reconocimiento puede dar lugar a problemas sociales y de otro tipo. Los proyectos que apoyan a inmigrantes cualificados en el proceso de reconocimiento deben por tanto adoptar una perspectiva holística de la situación del individuo.

Entre 2002 y 2005, el Servicio Jesuita para los Refugiados (JRS) de Portugal y la Fundación Gulbenkian realizaron un proyecto de apoyo al reconocimiento de las cualificaciones de médicos inmigrantes.

Todos los participantes tenían trabajos en Portugal que no correspondían a sus cualificaciones académicas y muchos de ellos trabajaban en el sector de la construcción. Entre los participantes figuraban médicos de medicina general, así como pediatras, cirujanos y otros especialistas. La mayoría de los participantes eran de nacionalidad ucraniana, rusa o moldava y habían tenido el primer contacto con JRS a través de clases de portugués ofrecidas por la organización.

El proceso de reconocimiento incluía cursos en una facultad de medicina, prácticas hospitalarias de 4-9 meses, un examen y la inscripción en el Colegio de Médicos de Portugal. El proyecto cubrió los gastos de solicitud y traducción de los participantes, que también recibieron una beca mensual (durante 9 meses como máximo) y una subvención para libros. La oferta se completaba con clases de portugués y apoyo social y psicológico.

El proyecto comenzó con 10 médicos y acabó con 105 médicos que ejercían oficialmente la medicina en Portugal. Para superar las dificultades de visado, el proyecto estableció protocolos especiales con los servicios de inmigración. Los contactos informales con el Ministerio de Sanidad y el Colegio de Médicos portugués también resultaron útiles. Sin embargo, los tiempos de espera fueron considerables. En respuesta, el proyecto amplió el período de ayuda financiera mediante un sistema de préstamos, y también identificó trabajos temporales en el sector médico (por ejemplo, en el Instituto de la Sangre).



Evaluación y acreditación de competencias

Para superar las dificultades asociadas con el reconocimiento formal de cualificaciones, los empleadores, las asociaciones profesionales y los Gobiernos pueden procurar desarrollar formas más flexibles de evaluar y convalidar las competencias.



Es posible identificar dos retos principales: en primer lugar, se necesitan medidas adecuadas e innovadoras para identificar las competencias y cualificaciones de los inmigrantes, y en segundo lugar, cualquier forma de acreditación debe ser aceptada y reconocida por las organizaciones y por los empleadores tradicionales.





- ✘ Los buenos métodos de evaluación consiguen hacer visibles todas las competencias de los inmigrantes: profesionales, comunicativas, sociales, etc. Estos métodos tienen en cuenta los activos en vez de las carencias y se centran concretamente en el (potencial) rendimiento de una persona en el lugar de trabajo.

Existen varias estrategias dirigidas a promover el reconocimiento de las competencias de los inmigrantes por parte de los empleadores:

- ✘ Aumentar la visibilidad de un nuevo tipo de evaluación o certificado mediante la sensibilización y la obtención de apoyo político de alto nivel.

Los certificados específicos para inmigrantes pueden ser útiles para resaltar la especificidad de las competencias de los inmigrantes y la contribución que pueden hacer al mercado de trabajo. Por otra parte, la sensibilización de los empleadores es probablemente un esfuerzo a largo plazo que implicará un elevado consumo de recursos.



En Dinamarca, cinco Centros de Conocimiento Regionales para la Clarificación de Competencias de Refugiados e Inmigrantes han expedido «tarjetas de competencias». Los centros se crearon en 2004 para ayudar a los municipios y a los empleadores a adaptar las cualificaciones de los inmigrantes a las necesidades del mercado laboral.

Los centros colaboran con las empresas para organizar cursos de evaluación de competencias en los lugares de trabajo. Sobre la base de la evaluación y de otras actividades de clarificación de competencias, el inmigrante recibe una tarjeta de competencias que detalla sus cualificaciones. En un período de cuatro meses se han expedido 129 tarjetas de competencias. Los empleadores pueden acceder a las tarjetas vía Internet. Además, los centros de conocimiento funcionan como referencia para los inmigrantes que carecen de experiencia de trabajo en Dinamarca.

Los centros también disponen de una herramienta de tecnologías de la información para la clarificación de competencias. Se realizarán esfuerzos suplementarios para mejorar el funcionamiento de esta herramienta, dado que los municipios han tenido dificultades para integrarla en sus rutinas diarias de trabajo.

Todavía es necesario evaluar si la tarjeta de competencias ayuda realmente a sus titulares a obtener empleo, pero los empleadores parecen estar cada vez más sensibilizados con respecto a esta iniciativa, gracias a los esfuerzos continuos para aumentar su visibilidad. Los centros de conocimiento han recibido un apoyo ministerial constante en cuanto a su papel en la realización del objetivo del Gobierno de «aumentar en 25 000 el número de inmigrantes empleados en 2010». Su presupuesto global es de aproximadamente 10 millones de euros para el período 2004-2007.

En varios Estados miembros, algunos grupos de inmigrantes participan en cursos de iniciación voluntarios u obligatorios. La Comunicación de la Comisión titulada «Programa Común para la Integración» subraya que los certificados obtenidos en estos cursos deben promover el acceso al mercado laboral o a las oportunidades de formación, y que los Estados miembros deben informar a los empleadores e instituciones de enseñanza acerca del valor y contenido de los mismos.



Implicar a las instituciones de enseñanza tradicionales y sacar partido de su «buen nombre» ante los empleadores para ayudar a los inmigrantes a encontrar empleo. 

Actores especializados como asociaciones de inmigrantes u ONG pueden trabajar con instituciones educativas tradicionales para hacerlas más accesibles a los inmigrantes y refugiados.

Por ejemplo, pueden ofrecerse cursos o programas lingüísticos complementarios al plan de estudios convencional. De esta manera, los inmigrantes pueden obtener acreditación de una institución que sea familiar a los empleadores locales.

En Viena, la asociación EQUAL «InterCulturExpress» promueve oportunidades profesionales para inmigrantes o refugiados cualificados. ONG especializadas trabajan con instituciones de enseñanza superior tradicionales, empleadores y lingüistas profesionales para desarrollar un programa de formación que aproveche las competencias demostradas por los inmigrantes. Los inmigrantes son colocados en cursos regulares complementados con elementos específicos de su experiencia de migración, como clases de lengua o formación profesional adicional. La acreditación formal puede o no formar parte del proceso. 

Las prácticas forman parte del programa de formación profesional, e InterCulturExpress ha logrado colocar a participantes inmigrantes y refugiados con empleadores locales. La buena reputación de los institutos de enseñanza superior tradicionales ante la comunidad empresarial local facilita esta tarea, que generalmente implica superar alguna reticencia por parte de los empleadores.

<http://www.interculturexpress.at/>

Apoyar modelos en los que las prácticas puedan resultar directamente en una mayor experiencia de trabajo o en un puesto permanente en la misma empresa. 

La participación de los empleadores en los procesos de evaluación de competencias desde el principio puede aumentar la probabilidad de empleo a partir de la fase de evaluación y acreditación. 

Los empleadores que puedan ser reacios a aceptar certificados emitidos por instituciones de enseñanza o gubernamentales responderán, probablemente, de forma positiva si pueden controlar el proceso de evaluación.

Los subsidios salariales proporcionados por los Gobiernos pueden ser también incentivos útiles.

En Suecia, el programa «Evaluación de competencias en el lugar de trabajo» ofrece a los inmigrantes cualificados unas prácticas de tres semanas en su profesión, para que puedan demostrar sus competencias. A final de las tres semanas, reciben un certificado que puede utilizarse en futuras solicitudes de trabajo. 

Del mismo modo, el programa «Oportunidad de prueba» organiza prácticas supervisadas de tres meses de trabajo para inmigrantes que carezcan de experiencia laboral en Suecia. Si



las prácticas no resultan en la obtención de un empleo, el individuo recibe un certificado. Los empleadores privados o públicos, así como las organizaciones sin ánimo de lucro, pueden ofrecer «oportunidades de prueba».

Ambos programas, financiados por el Gobierno, comenzaron en febrero de 2005. En septiembre de 2005, 50 personas estaban inscritas en el programa «Evaluación de competencias en el lugar de trabajo», y 450 personas en el programa «Oportunidad de prueba». La mitad de los participantes en la «Oportunidad de prueba» tenían trabajo seis meses después de concluir el programa. Junto con otros programas de iniciación en el lugar de trabajo, estos dos proyectos serán evaluados más detalladamente por el IFAU (Instituto de Evaluación de la Política de Mercado de Trabajo).



El Proyecto de integración orientada hacia la empresa (2003-2006), realizado en Dinamarca, apoya la integración de los recién llegados al lugar de trabajo a través del llamado «modelo de escalera». El modelo de escalera incluye cuatro pasos para la integración en el mercado laboral:

- 1) Durante el período de «inicio activo», que dura de 3 a 6 meses, los recién llegados reciben formación lingüística y cursos intensivos sobre la cultura y la sociedad danesas.
- 2) Los recién llegados comienzan las prácticas, mientras siguen recibiendo beneficios sociales y continúan las clases de lengua. De esta manera, las empresas tienen la oportunidad de evaluar sus conocimientos y competencias.
- 3) Los recién llegados reciben un contrato de trabajo con la empresa, pero el municipio subvenciona su sueldo. Los recién llegados pueden continuar recibiendo formación lingüística o profesional relevante para sus funciones.
- 4) Los recién llegados obtienen un empleo regular. El municipio puede financiar un servicio de orientación, consistente en el pago de algunas horas a un compañero de trabajo para que introduzca a un recién llegado en el lugar de trabajo.

El proyecto se basa en un acuerdo cuatripartito entre el Gobierno, la asociación de Gobiernos locales (KL), la confederación de sindicatos daneses (LO) y la confederación de patronos daneses (DA). Las asociaciones locales correspondientes cuentan con la participación de trece municipios en tres regiones, empresas y otros actores pertinentes, como escuelas de idiomas.



En Lituania, las agencias territoriales de empleo y los municipios ofrecen un primer punto de entrada para los refugiados, empleándolos en obras públicas. El fondo de empleo también subvenciona los salarios pagados por empleadores privados a los trabajadores refugiados. Esta práctica ayuda, además, a abordar uno de los obstáculos para la entrada de los refugiados en el mercado de trabajo, a saber, que los salarios en el sector poco cualificado son muy bajos, lo que se traduce en una falta de incentivo para que los refugiados acepten estos puestos de trabajo.



Valorización de las competencias específicas de los inmigrantes



Algunas de las características de los inmigrantes, tales como el multilingüismo, la experiencia intercultural, la flexibilidad y la movilidad, son específicas de su experiencia de migración y deberían reconocerse como activos importantes para la obtención de un empleo.

El programa «Inter-Nation», apoyado por el Fondo Social Europeo (FSE), fue creado por el servicio de empleo de Valonia, el FOREM.



El programa se dirige a los inmigrantes cualificados que tienen sólidas relaciones con su país de origen, incluido el conocimiento de la lengua. Se equiparan sus cualificaciones con las empresas de Valonia interesadas en desarrollar su dimensión internacional, por ejemplo mediante el acceso a nuevos mercados o la asociación con empresas extranjeras. Estas empresas necesitan trabajadores con el origen nacional necesario para ayudarles a establecer contactos o a comunicarse con las autoridades.

El FOREM prepara a los inmigrantes para este papel ofreciéndoles formación en temas tales como el comercio internacional. Los participantes en el programa también realizan prácticas en Bélgica y en un país no perteneciente a la Unión Europea (generalmente su país de origen). A menudo, el contacto con el futuro empleador se hace durante estas prácticas.

Las descripciones de funciones en determinadas profesiones pueden modificarse para incluir la «competencia intercultural» como una de las cualificaciones buscadas en los candidatos. Esto implica una redefinición de los perfiles profesionales y puede también tener un impacto en las cualificaciones formales a largo plazo.



3.3. Antidiscriminación y diversidad

La formación y la adquisición de competencias no son suficientes por sí mismas para salvar la laguna existente entre inmigrantes y nativos en el mercado de trabajo. Las actitudes racistas y xenófobas y las prácticas discriminatorias también desempeñan un papel importante. Aunque la discriminación en el empleo es a menudo difícil de identificar y de documentar, existen pruebas que pueden utilizarse para hacerla más visible. Por ejemplo, las pruebas estadísticas de la discriminación se obtienen a partir de conjuntos de datos que revelan diferencias significativas en las tasas de desempleo entre inmigrantes y no inmigrantes, incluso cuando variables tales como el nivel de formación, las cualificaciones, la experiencia o la edad se mantienen constantes. Los Estados miembros pueden trabajar juntos para desarrollar sistemas de medición eficaces, teniendo en cuenta que la demostración inequívoca de la discriminación aumenta el apoyo del público a las medidas y programas de lucha contra esta.





La transposición de la Directiva relativa a la igualdad racial (Directiva 2000/43/CE) y de la Directiva relativa a la igualdad en el empleo (Directiva 2000/78/CE) ha llevado a la adopción de una legislación visible en materia de lucha contra la discriminación en la mayoría de los Estados miembros. En general, la protección contra la discriminación con base en lo dispuesto en cualquiera de las Directivas no está condicionada por la nacionalidad, la ciudadanía o la situación de residencia. Los inmigrantes residentes a largo plazo también están protegidos por las disposiciones de igualdad de trato contenidas en el artículo 11 de la Directiva 2003/109/CE, que cubren el acceso al empleo, las condiciones de trabajo, la formación profesional y el reconocimiento de diplomas profesionales.



Las disposiciones de lucha contra la discriminación afectan a todas las fases de integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo. En términos de acceso, la atención se centra en las prácticas de contratación que son directa o indirectamente discriminatorias. Una vez contratado un inmigrante, resulta más fácil resolver situaciones de acoso o suprimir barreras discriminatorias para la promoción.

Los mecanismos de lucha contra la discriminación deberían complementarse con medidas de acción positiva que procuren mejorar la situación de los inmigrantes, por ejemplo estableciendo metas relativas a la contratación de inmigrantes. A más largo plazo, la cultura organizativa de un empresario puede cambiar para hacerse más abierta a la diversidad. Aquí se incluyen cuestiones de gestión de la diversidad y de tratar con una mano de obra diversificada.

Contratación

El primer paso para la contratación es fomentar las candidaturas de inmigrantes. Algunos empleadores atraen a pocos inmigrantes porque son considerados «inaccesibles» o incluso institucionalmente racistas. Las actividades de intervención pueden lograr modificar estas percepciones a lo largo del tiempo. En varios Estados miembros, la policía, los servicios de bomberos y otros empleadores del sector público intentan atraer a los inmigrantes y a las minorías étnicas. Sin embargo, los requisitos de elegibilidad para los empleos en el sector público impiden a veces que los inmigrantes presenten su candidatura.



Los Gobiernos deben analizar sus propias prácticas como empleadores y, cuando sea posible, suprimir obstáculos como los requisitos de nacionalidad.

Algunos trabajos atraen pocas candidaturas porque pertenecen a un área poco conocida para los inmigrantes, incluidos los padres inmigrantes que pueden influir en las opciones profesionales de sus hijos. En el Reino Unido, la ONG QED, con sede en Bradford (<http://www.qed-uk.org/>), intentó hacer más visibles algunas posibilidades de carreras «inusuales» a través de una serie de diez episodios emitida por la Yorkshire TV. La identificación de modelos u otros mentores para los inmigrantes en diversas carreras también puede animar a los alumnos recién licenciados a considerar una gama más amplia de opciones profesionales. Esto puede ayudar a combatir una estratificación étnica del mercado de trabajo, donde los inmigrantes se concentran a menudo en sectores con pocas posibilidades de evolución.



El proyecto EQUAL «Migrantes integran a inmigrantes» (2002-2004) (Ostwestfalen-Lippe, Alemania) creó una red de mentoras inmigrantes para proporcionar orientación profesional a las mujeres inmigrantes jóvenes que concluían sus estudios. Entre las mentoras se incluían mujeres con una carrera profesional bien establecida, así como estudiantes. Estas asesoraban a mujeres con su formación recién acabada y a jóvenes desempleadas, ofreciéndose también para hablar con sus familiares. Además, un grupo de mujeres profesionales locales ofreció prácticas y otras formas de apoyo a las mujeres que buscaban orientación. El proyecto organizó talleres de formación para las mentoras voluntarias, cubriendo aspectos psicológicos, jurídicos y administrativos. Las mentoras también recibieron un certificado.



En Francia se utiliza el sistema de orientación para abrir una mayor gama de perspectivas profesionales a los jóvenes inmigrantes. Los jubilados franceses actúan como mentores (o «padrinos») de jóvenes inmigrantes identificados a través de las «misiones locales» (puntos de acceso para el empleo y los servicios sociales). Si bien los mentores son voluntarios, reciben formación del Estado. Actualmente, 18 000 jóvenes están integrados en este sistema, siendo el objetivo general llegar a los 20 000.



Los servicios de empleo públicos también pueden hacer esfuerzos específicos para ofrecer una mejor orientación a los clientes inmigrantes. Por ejemplo, en Italia, el proyecto «Servicios de empleo para inmigrantes», financiado por el Ministerio de Trabajo y Política Social y ejecutado por Ernst and Young, impartió formación para personal de los centros de empleo de cinco lugares diferentes. Para reforzar la intervención ante los inmigrantes que buscan empleo, se crearon puntos de información por ordenador en lugares públicos tales como estaciones ferroviarias.

Cuando un inmigrante presenta una candidatura a un empleo, puede ser víctima de discriminación en el proceso de contratación. En vista de las pruebas de discriminación directa significativa (obtenidas, por ejemplo, mediante pruebas de situación), algunos Estados miembros están considerando la aplicación del anonimato en el proceso de contratación hasta la fase de preselección.

Los procesos de contratación también pueden ser indirectamente discriminatorios. Por ejemplo, la Oficina Nacional contra la Discriminación Racial neerlandesa y el Instituto de Psicología neerlandés han analizado los métodos de pruebas psicológicas utilizados habitualmente por las empresas neerlandesas en la contratación de personal. Si bien estas pruebas se han diseñado para ser objetivas, pueden perjudicar a las minorías étnicas al utilizar lenguaje abstracto y complejo en las instrucciones, o al utilizar expresiones y proverbios locales. El análisis defiende que la lengua no debe ser un factor relevante si no es, explícitamente, el objeto de la prueba. Las instrucciones deben expresarse claramente o leerse en voz alta para garantizar la igualdad de condiciones.

Pueden utilizarse varios tipos de medidas de acción positiva para promover activamente la diversidad de la mano de obra. Estas medidas pueden ser voluntarias o vinculantes.





Los objetivos pueden ser definidos individualmente por las organizaciones o por el Gobierno en conjunto. Por ejemplo, Dinamarca declaró, en su Plan de Acción Nacional para el Empleo de 2004, que procuraría aumentar en un 3,5 % la cuota de empleados del sector público de origen inmigrante. En varios países, los organismos del sector público están obligados a aplicar medidas de acción positiva. En el sector privado, los compromisos voluntarios son la práctica más común.



En Noruega, todos los organismos de la Administración pública están ahora obligados a entrevistar al menos a un candidato de origen inmigrante cuando se produzcan nuevas vacantes, siempre que el candidato en cuestión esté cualificado. Esta medida forma parte del Plan de Acción del Gobierno de Lucha contra el Racismo y la Discriminación Étnica, y se introdujo inicialmente a título experimental.

Entre el 1 de junio de 2004 y el 1 de junio de 2005, se entrevistó a 1 600 personas de origen no occidental, de los cuales 430 (el 28 %) fueron contratados.



En Francia, más de 300 empresas han firmado la «Carta de la Diversidad en la Empresa», que se lanzó en 2004. Los signatarios se comprometen a hacer de la no discriminación y de la diversidad un objetivo estratégico. La carta fue firmada inicialmente por cuarenta grandes empresas, que también se mostraron activas en la divulgación de la iniciativa. Ahora se están haciendo esfuerzos para asegurar el compromiso de las pequeñas y medianas empresas.

Lucha contra la discriminación y diversidad en el lugar de trabajo

El lugar de trabajo puede ser el lugar donde se producen acciones discriminatorias, como el acoso. Estas acciones están prohibidas por la Ley de Lucha contra la Discriminación, que se aplica mediante una combinación de procesos judiciales —en función del tipo de ley, civil, penal, laboral y/o administrativa— y procedimientos no judiciales de acceso más fácil. Los inmigrantes y los refugiados pueden utilizar estos mecanismos más eficazmente cuando tienen buena información sobre los mismos, y se ven apoyados para la presentación de quejas o la denuncia de situaciones de discriminación.

Los sindicatos son una de las principales fuentes de información sobre los derechos de los trabajadores, incluidos los derechos de los inmigrantes y refugiados. Muchas veces, los sindicatos son el primer punto de contacto en casos de acoso o discriminación en el lugar de trabajo. También imparten formación sobre cuestiones de lucha contra la discriminación, y abordan los prejuicios y estereotipos que puedan tener los empleadores o los compañeros no inmigrantes. Por ejemplo, el Fondo Sindical irlandés está lanzando una campaña de sensibilización sobre la diversidad entre los trabajadores del sector de la restauración, que ha experimentado una gran afluencia de trabajadores extranjeros. Para estas actividades, los sindicatos pueden aliarse con asociaciones de inmigrantes o aprovechar el papel activo de los inmigrantes como miembros.

Los empleadores pueden hacer que los lugares de trabajo estén más abiertos a la diversidad introduciendo modificaciones culturales en la vida laboral diaria; por ejemplo, permitiendo a los trabajadores celebrar fiestas religiosas distintas a las cristianas, teniendo en cuenta las



restricciones religiosas a la dieta en las cantinas de la empresa o autorizando el uso de determinadas prendas de vestuario, como los velos para las mujeres.

Idealmente, estas medidas se introducen en consulta con trabajadores y representantes sindicales inmigrantes y no inmigrantes. Las medidas pueden formalizarse en códigos de conducta o acuerdos conjuntos.

Electrolux, el fabricante italiano de electrodomésticos, creó en 1998 un Consejo de integración, el primero de su género en Italia. Se trata de una comisión mixta, representada de forma igualitaria por miembros de la empresa y del sindicato, con autoridad para emitir opiniones vinculantes.

En 1999, Electrolux adoptó un Acuerdo de integración colectivo basado en una resolución del Consejo de Integración. Una de las diversas medidas del acuerdo prevé la flexibilidad de las fiestas de los trabajadores inmigrantes, que les permite utilizar los días de vacaciones, las cuentas de «ahorro de tiempo» y los días sin sueldo para pasar amplios períodos de hasta 50 días con sus familias en sus países de origen. Esta medida ha reducido las ausencias no justificadas.



Gestión de la diversidad

Las políticas amplias de gestión de la diversidad incluyen iniciativas de acción positiva para la contratación y la promoción, así como adaptaciones culturales en el lugar de trabajo y un fuerte elemento de lucha contra la discriminación.



Estas políticas hacen de la diversidad una preocupación a nivel empresarial y se basan en una visión clara de los beneficios que una mano de obra diversificada puede reportar a la empresa.

Una encuesta realizada en 2005 por la Comisión Europea (*Argumentos económicos en favor de la diversidad: Buenas prácticas en el lugar de trabajo*) pone de manifiesto que los empleadores observan varios beneficios concretos, incluidas la resolución de situaciones de falta de mano de obra y la contratación y conservación de trabajadores de alta calidad. La capacidad para reforzar la reputación de una empresa, así como su posición en las comunidades locales, es otro beneficio importante, al igual que la oportunidad de desarrollar nuevos productos y servicios o de penetrar en nuevos mercados.

¿Cómo pueden controlarse las políticas de diversidad? Algunas empresas han introducido sistemas de supervisión amplios, incluyendo un perfil de los trabajadores de acuerdo con la etnia, la nacionalidad, la religión, las lenguas habladas, el género y el grupo de edad, con el fin de permitir la identificación de áreas específicas infrarrepresentadas. Otras empresas también han creado una base de datos de competencias de los trabajadores, a fin de determinar la movilidad y la progresión del personal. Asimismo, pueden realizarse estudios de igualdad salarial, y las cuestiones de diversidad pueden incluirse en todos los análisis comerciales habituales.

Estos amplios sistemas de gestión del rendimiento solo pueden utilizarse en grandes empresas, a menudo multinacionales. También pueden fijarse objetivos para políticas de diver-





sidad de forma menos amplia. Es importante desarrollar herramientas de diversidad para empresas más pequeñas, que no siempre disponen de recursos humanos en este ámbito o de especialistas en cuestiones de igualdad. Podrá prestarse apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME) para ayudarlas, por ejemplo, a contratar más mujeres inmigrantes. Este apoyo incluiría una evaluación de sus políticas de contratación y de otras prácticas en materia de recursos humanos.



La organización flamenca de empresarios de PYME, UNIZO, ha creado un «punto de atención a la diversidad», que presta servicios específicos para la sensibilización y el apoyo a la gestión de la diversidad en las PYME. También está trabajando en una metodología apropiada para el aprendizaje de la lengua (neerlandés) en el lugar de trabajo en las pequeñas empresas. El proyecto forma parte de un programa más amplio del Gobierno flamenco en materia de igualdad de participación en el mercado de trabajo y diversidad, que ha establecido objetivos ambiciosos que deberán cumplirse para 2010.

En los Países Bajos, la Red Nacional de Gestión de la Diversidad (Div) ha creado una red de Embajadores de la Diversidad financiada por el Ministerio de Justicia. Los Embajadores de la Diversidad son ellos mismos patronos de PYME que se comprometen a crear programas de diversidad en sus propias empresas. También abordan, fomentan y apoyan a otras PYME a integrar la diversidad en sus actividades, y divulgan buenas prácticas de diversidad en su propio sector.



<http://www.div-management.nl/>

3.4. Iniciativa empresarial de los inmigrantes

La iniciativa empresarial de los inmigrantes constituye otra vía de integración con sus propios retos y oportunidades para la inclusión, particularmente para los inmigrantes residentes a largo plazo.



Las empresas pertenecientes a inmigrantes y minorías étnicas se reconocen cada vez más como un elemento fundamental de la cultura empresarial europea. En particular, realizan una importante contribución a la creación de empleo.

Apoyo a los empresarios inmigrantes

Las autoridades gubernamentales, las organizaciones de apoyo a los inmigrantes y otras ONG, las cámaras de comercio, las asociaciones profesionales y otras organizaciones pueden ayudar (potencialmente) a los empresarios inmigrantes a analizar y desarrollar una idea empresarial, a elaborar un plan empresarial y a buscar financiación en bancos y entidades de crédito. Pueden organizar talleres y cursos, por ejemplo de contabilidad, *marketing* o Derecho mercantil. También puede prestarse ayuda para la adquisición de una patente, licencia o herramientas de trabajo.



IFS (la asociación sueca de empresarios de minorías étnicas) existe desde 1996 y cuenta con treinta y dos consultores empresariales étnicos que tratan un mínimo de 4 000 casos al año. Los clientes presentan una gran variedad de orígenes étnicos. En general, se trata de inmigrantes desempleados que se encuentran en Suecia desde hace relativamente poco tiempo.

Los servicios de apoyo ofrecidos por la IFS incluyen consultas en veintitrés lenguas, información sobre el sistema fiscal sueco, ayuda para la elaboración de planes comerciales y presupuestos, estudios de mercado, contactos con instituciones financieras y autoridades públicas (para licencias o registros), acceso a redes y bases de datos pertinentes, cursos de gestión empresarial y traducción de documentos. La organización también ha creado un premio anual de «Empresario étnico del año».

http://www.ifs.a.se/sp_start.php



El acceso a los servicios bancarios y de crédito constituye a menudo uno de los principales obstáculos para los empresarios inmigrantes, dado que pueden tener dificultades para asegurar unos ingresos iniciales y demostrar su «atractivo financiero». Por otra parte, sus iniciativas empresariales tienden a ser pequeñas, lo que las hace menos atractivas para los bancos tradicionales. En varios Estados miembros, las iniciativas de integración financiera tratan de promover el acceso a los servicios financieros de los inmigrantes establecidos por cuenta propia. Algunos bancos también han desarrollado productos específicos para clientes inmigrantes.

En Italia, la BCC (Banche di Credito Cooperativo), una red de bancos de crédito cooperativos para el sector agrario, sirve a 145 000 empresas propiedad de inmigrantes. La BCC es una entidad de crédito con una fuerte implantación, que cuenta con 3 500 sucursales en toda Italia. Los empresarios inmigrantes valoran el servicio personal y la asesoría que presta el personal de estas sucursales, por ejemplo en materia de asignación de créditos.

La BCC de Trevigniano, junto con el municipio de Castelfranco Veneto, dirige una iniciativa de microcréditos que puede ser útil para los inmigrantes individuales que pretenden iniciar una actividad comercial. Se dispone de 1 millón de euros para préstamos con un límite de 6 000 euros, que se conceden sin garantía y con un tipo de interés reducido del 2 %.



Deberán crearse servicios específicos de asesoría para empresarios inmigrantes. Deberá incentivarse a los bancos para que garanticen la igualdad de acceso a un capital inicial y a otros recursos, así como para que establezcan relaciones con empresarios inmigrantes.



Diversidad de proveedores

Las empresas propiedad de inmigrantes y minorías étnicas ejercen a menudo su actividad en un nicho de mercado étnico. Con el tiempo, a medida que estas empresas se hacen más fuertes, pueden convertirse en proveedoras de grandes empresas tradicionales y también de Gobiernos. Como proveedores, los empresarios inmigrantes contribuyen muchas veces con nuevas ideas de productos, flexibilidad y un conocimiento real de los grupos de clientes en un mercado cada vez más diversificado.





Las grandes empresas pueden colaborar con empresas dirigidas por minorías étnicas en el ámbito de programas de responsabilidad empresarial. Los Gobiernos (como compradores de bienes y servicios) pueden también promover el acceso a redes de proveedores para empresarios inmigrantes a través de las siguientes medidas:

- inclusión de las empresas de inmigrantes en sus listas de proveedores;
- definición de objetivos informales para contratos con empresarios inmigrantes; y/o
- subcontratación de empresas privadas que, a su vez, tienen contratos con empresas de inmigrantes.

Los empresarios inmigrantes deberían desempeñar una función consultiva en la elaboración de este tipo de políticas de apoyo. Por ejemplo, en el Reino Unido, el Fórum Consultivo de Empresarios de Minorías Étnicas actúa como organismo consultivo independiente para el Departamento de Comercio e Industria (DTI).



Las empresas propiedad de inmigrantes deberán incluirse en las listas de proveedores. De esta manera, las listas de proveedores estarán tan diversificadas como la población.

A escala europea, la iniciativa empresarial étnica se aborda en varios contextos. Por ejemplo, la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión ha encargado un estudio para identificar y analizar medidas específicas y programas de apoyo para la promoción de los empresarios de minorías étnicas en la Europa de los Veinticinco, en los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio y en los países candidatos. Este estudio, que forma parte de un plan de acción para fomentar el espíritu emprendedor, permitirá obtener una perspectiva general de las políticas existentes y presentará un conjunto de medidas como «buenas prácticas».

http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action_plan/ap_05.htm#project_leader



Capítulo 3: Conclusiones

1. Las normas relativas a la admisión pueden considerarse puntos de partida para la integración, creando condiciones extremadamente importantes para el proceso de integración.
2. El marco jurídico de la admisión debe examinarse teniendo en cuenta su impacto en la integración (socio)económica de los inmigrantes, debiendo abordarse los obstáculos para la integración existentes en las normas de inmigración.
3. Todos los inmigrantes, tanto los recién llegados como los inmigrantes residentes a largo plazo y los inmigrantes de la «próxima generación», se enfrentan al reto de crear y mantener su posibilidad de obtener empleo, por lo que deben tener pleno acceso a medidas de apoyo generales y específicas.
4. Para superar las dificultades asociadas con el reconocimiento formal de cualificaciones, los empleadores, las asociaciones profesionales y los Gobiernos pueden procurar desarrollar formas más flexibles de evaluar y convalidar las competencias.
5. Los buenos métodos de evaluación consiguen hacer visibles todas las competencias de los inmigrantes: profesionales, comunicativas, sociales, etc. Estos métodos tienen en cuenta los activos en vez de las carencias y se centran concretamente en el (potencial) rendimiento de una persona en el lugar de trabajo.
6. La participación de los empleadores en los procesos de evaluación de competencias desde el principio puede aumentar la probabilidad de empleo a partir de la fase de evaluación y acreditación.
7. Las descripciones de funciones en determinadas profesiones pueden modificarse para incluir la «competencia intercultural» como una de las cualificaciones buscadas en los candidatos. Esto implica una redefinición de los perfiles profesionales y puede también tener un impacto en las cualificaciones formales a largo plazo.
8. Las disposiciones de lucha contra la discriminación afectan a todas las fases de integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo. En términos de acceso, la atención se centra en las prácticas de contratación que son directa o indirectamente discriminatorias. Una vez contratado un inmigrante, resulta más fácil resolver situaciones de acoso o suprimir barreras discriminatorias para la promoción.
9. Los Gobiernos deben analizar sus propias prácticas como empleadores y, cuando sea posible, suprimir obstáculos como los requisitos de nacionalidad.
10. Pueden utilizarse varios tipos de medidas de acción positiva para promover activamente la diversidad de la mano de obra. Estas medidas pueden ser voluntarias o vinculantes.
11. Las políticas amplias de gestión de la diversidad incluyen iniciativas de acción positiva para la contratación y la promoción, así como adaptaciones culturales en el lugar de trabajo y un fuerte elemento de lucha contra la discriminación.
12. Las empresas pertenecientes a inmigrantes y minorías étnicas se reconocen cada vez más como un elemento fundamental de la cultura empresarial europea. En particular, realizan una importante contribución a la creación de empleo.
13. Deberán crearse servicios específicos de asesoría para empresarios inmigrantes. Deberá incentivarse a los bancos para que garanticen la igualdad de acceso a un capital inicial y a otros recursos, así como para que establezcan relaciones con empresarios inmigrantes.
14. Las empresas propiedad de inmigrantes deberán incluirse en las listas de proveedores. De esta manera, las listas de proveedores estarán tan diversificadas como la población.



Capítulo 4

Gobernanza de la integración



En este capítulo se abordan cuestiones de gobernanza y, en particular, las estructuras, mecanismos, procesos y formas de colaboración que constituyen el marco para las políticas y prácticas de integración. El establecimiento de este marco refuerza la capacidad de actuar de los interesados. En el capítulo se describe cómo los distintos actores implicados en la integración de los inmigrantes pueden definir conjuntamente relaciones que se basen en los puntos fuertes y activos de los interesados. El capítulo describe en primer lugar las distintas formas de coordinar actividades de integración a escala local, y posteriormente se refiere a la evaluación como un aspecto fundamental para la elaboración de buenas políticas y programas. Finalmente, aborda la gestión de los recursos y el papel de los distintos actores públicos y privados en la financiación de políticas y prácticas de integración.

Los ejemplos y lecciones que se presentan en este capítulo están íntimamente relacionados con el análisis del fomento de la integración (véase el capítulo 1). Ofrecen perspectivas adicionales sobre algunas de las cuestiones que se plantean en el contexto de la integración: ¿cuál es el equilibrio correcto entre liderazgo y propiedad, coordinación y flexibilidad?; ¿qué modelos de financiación son eficaces para responder a las necesidades y oportunidades reales?; ¿cómo se puede aprender de las experiencias positivas y negativas y ajustar en consecuencia las políticas?



Vale la pena invertir en el refuerzo y mantenimiento de una estructura de gobernanza de la integración, dado que ayuda a desarrollar una visión y una estrategia de integración, a generar recursos, movilizar a personas y organizaciones, formar asociaciones y establecer relaciones de confianza, siendo todos estos aspectos extremadamente importantes para el cumplimiento de los objetivos de integración a corto y a largo plazo.

4.1. Estructuras locales de integración

La diversidad como consecuencia de la inmigración se ha convertido en una característica de muchas comunidades en toda Europa. Si bien la mayoría de los inmigrantes y refugiados continúan instalándose en ciudades, los municipios más pequeños y las comunidades rurales también están experimentando nuevas afluencias. En algunos casos, la composición de las poblaciones locales puede cambiar con bastante rapidez, dado que la proporción de residentes inmigrantes crece mucho más deprisa que la media de los residentes nacionales. Las autoridades locales y otros interesados reaccionan a estos cambios desarrollando estructuras de integración. Idealmente, estas se adaptan bien a la política general y a los procesos administrativos, y se basan en objetivos comunes. La creación de redes sólidas puede ayudar a lograr un consenso en cuanto a la integración y a hacer más eficaz la ejecución de programas.

El marco legislativo y político

Las políticas locales de integración se elaboran en el marco legislativo de la admisión y la residencia, que está generalmente establecido a nivel nacional y europeo. Los requisitos legales sobre las condiciones de admisión, residencia y permisos de trabajo, igualdad de trato y acceso a la nacionalidad son aspectos importantes en este marco, así como los instrumentos y las normas de expulsión relacionadas con los refugiados. Los Gobiernos locales son



responsables de la aplicación de algunos aspectos de las leyes de inmigración y otras funciones determinadas por niveles de gobierno superiores. Al mismo tiempo, pueden tener competencias considerables en áreas relevantes para la integración y actuar como prestadores de servicios en sectores fundamentales, como la salud y la vivienda. Por tanto, estas entidades lidian con las consecuencias de la migración, ya sea esta regular o irregular, económica o por razones familiares, temporal o permanente.

Una comunicación y un diálogo estructurados entre los niveles de gobernanza europeo, nacional y local permiten anticipar y evaluar el impacto de medidas adoptadas en un nivel sobre otros niveles. Del mismo modo, los resultados de los programas de integración en un nivel pueden influir en las políticas a otros niveles.



Muchos Gobiernos locales han iniciado el proceso de fomento de la integración como una cuestión prioritaria. En algunos casos, los alcaldes o sus adjuntos desempeñan un papel visible de liderazgo. Generalmente, se designa una unidad o una oficina específica para promover la integración como una prioridad de toda la Administración. En ambos casos, la ejecución de políticas concretas compete a los distintos departamentos.

El liderazgo fuerte y visible de los alcaldes y/o de los funcionarios locales responsables de las cuestiones de integración es esencial para un enfoque coherente de la integración en diversas áreas políticas, y contribuye a resolver las lagunas existentes entre el Gobierno y los residentes, sean o no de origen inmigrante.



Estrategias y objetivos de integración

Cuando deciden volverse más activas en el proceso de integración, las comunidades locales pueden desarrollar un «concepto de integración» o una estrategia. Estas nacen, generalmente, de un sistema participativo, en el que los principales actores de la comunidad local encuentran respuestas a cuestiones tales como: ¿cuáles son nuestros objetivos generales en materia de integración y cómo se relacionan con las principales necesidades y problemas identificados en nuestra comunidad?; ¿podemos elaborar una declaración de objetivos comunes?; ¿qué prioridades deben definirse, qué objetivos concretos deben formularse y cómo podemos alcanzarlos? Las comunidades locales pueden desarrollar individualmente estrategias de integración o basarse en las ideas y experiencias de terceros para identificar principios y objetivos comunes.

En la ciudad alemana de Solingen, el concepto intercultural «Visión Coexistencia 2010» se desarrolló mediante un proceso participativo. Representantes de instituciones y organizaciones públicas y privadas se reunieron durante dos años en grupos de trabajo. Se prestó especial atención a las cuestiones de empleo, salud, vivienda y juventud/enseñanza. Los grupos identificaron problemas, realizaron un inventario de proyectos y servicios existentes y definieron objetivos. Actualmente, la Administración está trabajando en el desarrollo de un sistema de indicadores para ayudar a la planificación.





Los miembros de «Eurociudades» («Eurocities»), una red de 128 grandes ciudades europeas, han adoptado una «Contribución a la buena gobernanza en materia de integración de inmigrantes y acogida de solicitantes de asilo». Elaborada por y para las ciudades, esta Carta contiene principios generales sobre la forma de abordar la integración, así como códigos de conducta más específicos relativos a la prestación de servicios básicos.

Entre los ejemplos de compromisos específicos figuran los siguientes:

- establecimiento y/o inversión en una comunicación directa y abierta con todas las comunidades de origen inmigrante, para que se impliquen en el diseño y la aplicación de todas las políticas que afectan directamente a sus oportunidades y a su calidad de vida;
- inversión en una información completa y transparente para todos los residentes sobre las realidades de la inmigración y las condiciones necesarias para una integración efectiva;
- inversión en la sensibilización de las instituciones de enseñanza, sus directores y profesores, en cuanto a la creciente diversidad de sus alumnos, proporcionando los conocimientos especializados necesarios a estos efectos;
- desarrollo del mayor número posible de programas de mediación en el ámbito de los servicios sociales y de salud, a fin de facilitar la comunicación y la comprensión entre los profesionales y los diferentes grupos étnicos; y
- fomento del acceso a las instalaciones culturales de la ciudad y participación de todos los inmigrantes en la vida cultural.

Esta «Contribución a la buena gobernanza» constituye la base de un proceso de aprendizaje sistemático entre ciudades. El principal objetivo del documento es fomentar la innovación a través de un seguimiento y una evaluación estructurados de las acciones realizadas.



<http://www.eurocities.org/>



Las políticas locales de integración son más eficaces cuando cuentan con el apoyo de toda la comunidad. En vez de dirigirse solo a los inmigrantes, se refieren a todos los residentes y a la propia Administración. A menudo exigen cambios profundos en varios departamentos y áreas de acción municipal. El apoyo político es por tanto esencial.

Los líderes locales pueden reforzar el apoyo a la estrategia de integración común mediante declaraciones públicas, resaltando las contribuciones de los inmigrantes a la comunidad de la ciudad y respetando el compromiso voluntario y el papel de las asociaciones de inmigrantes. Idealmente, el compromiso al más alto nivel se apoya en un consenso político y social amplio en cuanto a la importancia de la integración. Aunque no puede alcanzarse siempre un acuerdo pleno sobre los objetivos de la integración, los residentes, las organizaciones locales, la Administración y los políticos deberán lograr un consenso mínimo, manteniendo el respeto por las opiniones de los demás. La cooperación bilateral es especialmente importante, pues las estrategias de integración suelen implicar compromisos presupuestarios. Cuando los consejos municipales cuentan con inmigrantes entre sus miembros, generalmente el perfil de integración es elevado.



El Plan Municipal de Inmigración de la ciudad de Barcelona, aprobado por unanimidad de todos los partidos políticos, pone de relieve que la integración es una responsabilidad común. El Plan se basa en la perspectiva de la diversidad como un recurso. Se considera que los inmigrantes tienen un impacto positivo en la estructura de edad y de capital humano de la ciudad. Apenas el 2,6 % de los inmigrantes son mayores de 65 años, frente al 21,9 % de los habitantes de Barcelona. El 27,3 % tienen una educación universitaria, y las mujeres inmigrantes presentan porcentajes particularmente altos. El Plan Municipal de Inmigración sitúa sus políticas y programas en este contexto de «la diversidad como un activo». Prevé adaptaciones significativas en los servicios públicos, la vivienda, etc., en respuesta a nuevas necesidades.



Las estrategias de integración combinan a menudo una visión general con objetivos y metas más específicos. Estos pueden convertirse en parte de las prácticas generales de evaluación y supervisión de la Administración. Muchas Administraciones locales transmiten información formal al ayuntamiento, y el papel de la integración puede reconocerse en estos informes. Además, los departamentos pueden realizar una autoevaluación y fijar plazos para tareas concretas. Los datos en apoyo de las evaluaciones pueden obtenerse mediante encuestas de opinión, registros del uso de los servicios municipales, estadísticas escolares, estadísticas de ocupación de viviendas sociales municipales, informes locales de prevención de la delincuencia, registros de participación social y política como, por ejemplo, porcentajes de voluntarios y miembros de organizaciones, así como otras fuentes.

Redes y consulta

Las redes locales de integración pueden facilitar la coordinación entre organizaciones de inmigrantes, prestadores de servicios, Administraciones municipales, instituciones de enseñanza, empleadores, organizaciones religiosas y filantrópicas, y otros actores. Pueden utilizarse a efectos del intercambio de información o cooperación profesional, o para lograr una mejor utilización de recursos escasos. Estas redes movilizan organizaciones y personas, establecen puentes y consolidan la confianza.

A menudo, las Administraciones municipales crean y dirigen redes de integración locales. Sin embargo, las redes también pueden ser creadas «desde la base hacia arriba» por otros interesados, partiendo de mesas redondas y reuniones informales para llegar a estructuras más formales. Las redes también pueden surgir durante la ejecución de proyectos. El establecimiento de contactos y asociaciones se ha convertido en uno de los resultados de muchos proyectos de integración, que puede dejar un legado duradero de estructuras de trabajo en red. El reto consiste en alargar, a largo plazo, el ámbito de estas redes más allá de los objetivos del proyecto.

En Italia, el proyecto EQUAL «Integra» ha dado lugar a la formación de mesas redondas de integración local en siete municipios, que continúan más allá del proyecto y que han sido imitadas por otros municipios. «Integra» proporciona, a los refugiados y solicitantes de asilo, formación lingüística, evaluaciones de competencias, orientación profesional, prácticas y otros servicios que facilitan su acceso al mercado de trabajo.





El proyecto incluye una plataforma temática nacional y plataformas de integración local en los siete municipios participantes. Las plataformas de integración local son moderadas por la autoridad local e incluyen representantes de las oficinas de empleo, agencias de formación profesional, sindicatos, solicitantes de asilo y refugiados, y otros socios locales. Más allá de las actividades del proyecto propiamente dichas, la identificación de representantes en cada institución y la creación de redes se consideran un resultado positivo.



http://www.formautonomie.it/schede/scheda_718.asp

Los proyectos con un fuerte componente de creación de redes están frecuentemente integrados en iniciativas nacionales apoyadas por actores influyentes, tales como confederaciones sindicales o asociaciones patronales. También pueden incluir asociaciones de municipios nacionales o estructuras regionales.

La experiencia sugiere que las redes de mayor éxito poseen a menudo una estructura formalizada, que es aceptada como legítima por sus miembros. Idealmente, esta estructura establece una división clara del trabajo, con una presidencia (que puede ser rotatoria) y una secretaria. Pueden utilizarse grupos nucleares y grupos de trabajo para dar coherencia a redes de mayores dimensiones, mientras que la adopción de reglamentos internos y de mecanismos de resolución de conflictos contribuye a la continuidad de la estructura.



Las redes de integración local poseen, idealmente, una posición bien definida en la estructura política y administrativa de la comunidad. Su función podría consistir en plantear cuestiones de interés especial y emitir recomendaciones, sin perjuicio de las competencias de toma de decisiones de los representantes electos.



El Consejo de Integración Ballerup es uno de los 73 consejos de integración local existentes en Dinamarca. Estos consejos están tutelados, a nivel nacional, por el Consejo para las Minorías Étnicas, que asesora al Ministro para los Refugiados, la Inmigración y la Integración. El Consejo de Integración Ballerup está compuesto por 10 miembros representantes de minorías étnicas, dos miembros representantes del consejo local, dos miembros representantes de direcciones de escuelas y centros de día, un miembro representante de clubes deportivos, un miembro representante del Consejo de la Tercera Edad, y un miembro representante del Consejo de la Juventud. El Consejo cuenta con tres consultores sin derecho a voto y una secretaria.

El Consejo de Integración se reúne una vez al mes y organiza grupos de trabajo *ad hoc* y un seminario anual en fin de semana. Invita a oradores especializados, y envía a sus propios representantes al Comité de Enlace Social de la ciudad y al Comité de Coordinación responsable del empleo y del mercado de trabajo.

El Consejo de Integración presenta propuestas de políticas de integración, discute cuestiones tales como la enseñanza de la lengua materna o la posibilidad de creación de un cementerio musulmán, y participa en un sistema de asesoramiento voluntario y en un centro para minorías étnicas. También ha organizado una conferencia sobre los matrimonios forzosos o concertados.



La experiencia pone de manifiesto que la existencia de un comité consultivo no limita necesariamente la participación de los inmigrantes a este foro. Muchos municipios también se esfuerzan por implicar a personas cualificadas de origen inmigrante en los órganos consultivos temáticos existentes y en los procesos de planificación participativos. La consulta es especialmente ventajosa cuando no se limita a una conversación bidireccional entre los inmigrantes y la Administración municipal. Los sindicalistas locales, los entrenadores deportivos, los coordinadores de centros culturales y los líderes comunitarios participan en el proceso de integración junto con todos los residentes de la comunidad (inmigrantes y no inmigrantes). La interacción personal en redes y estructuras consultivas constituye un elemento valioso de la integración social a nivel local.

Una guía con métodos participativos, desarrollada en Bélgica por la Fundación Rey Balduino y el Instituto Flamenco de Evaluación Científica y Tecnológica (viWTA), es un instrumento de trabajo que orienta a los profesionales a través del proceso de aplicar métodos participativos. Utilizando estos métodos, los profesionales pueden promover la participación del «público» en procesos de toma de decisiones, teniendo en cuenta que el «público» relevante varía en función del tema que se aborde.

La guía incluye resúmenes de 40 métodos participativos diferentes y describe de forma detallada 13 técnicas. Estas varían entre parámetros de diálogo a pequeña escala y ejercicios consultivos con la participación simultánea de miles de personas. Algunas técnicas se dirigen fundamentalmente a ciudadanos o partes interesadas; otras requieren la participación de expertos de un ámbito determinado. Entre los ejemplos de métodos figuran la Reunión Municipal para el Siglo XXI, el Jurado de los Ciudadanos, la Conferencia de Consenso y el Café Mundial.

Méthodes participatives. Une guide pour l'utilisateur, marzo de 2006, disponible en:
<http://www.kbs-frb.be/>
<http://www.viwta.be/>



El principio básico común nº 9 reconoce que la participación de inmigrantes en el proceso democrático y en la elaboración de políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, apoya su integración. En el capítulo 2 de la primera edición de este *Manual sobre la integración* se discuten diversas formas de participación democrática de los inmigrantes.

Compartir experiencias locales

El intercambio de experiencias entre comunidades locales puede servir de inspiración para proyectos o enfoques innovadores. De forma más estructurada, este tipo de intercambios horizontales puede dar también lugar a indicadores o métodos de evaluación comunes. Las comunidades locales podrían desarrollar normas de calidad comunes en materia de integración. Una forma de identificar criterios para buenas políticas de integración, o «factores de éxito», es la realización de concursos. Los concursos nacionales o europeos pueden utilizarse como marco para agrupar y divulgar iniciativas de fomento de la integración.





El concurso «Una integración con éxito no es coincidencia: estrategias de la política de integración local», lanzado por el Ministerio de Interior alemán y la Fundación Bertelsmann, se basó en las siguientes cuestiones: ¿Cuál es la posición actual de nuestras comunidades locales por lo que se refiere a la integración? ¿Qué estrategias han seguido? ¿Qué resultados han tenido?

A pesar de que el proceso de candidatura del concurso, compuesto por dos fases, era bastante exigente en términos de tiempo y esfuerzo, varias pequeñas comunidades estuvieron representadas en el grupo de veintitrés finalistas (seleccionados entre 107 candidatos). El jurado, compuesto por once expertos, visitó personalmente quince comunidades y finalmente premió a cuatro autoridades locales de diferentes dimensiones.

Basándose en el concurso se emitieron diez recomendaciones para el éxito de una política de integración local, que se publicaron junto con una amplia documentación sobre las experiencias de las comunidades locales. Esta documentación, que alcanza las cien páginas, se ha distribuido a las autoridades locales alemanas, y también se ha elaborado un resumen en inglés.

Aunque las comunidades locales son las destinatarias principales de la documentación y las recomendaciones, el concurso también estuvo impulsado por el objetivo de proporcionar al Gobierno federal perspectivas sobre las experiencias prácticas de las comunidades.



<http://www.bertelsmann-stiftung.de/>

Los intercambios europeos se realizan en el contexto de diferentes estructuras federales, niveles de centralización y tipos de distribución de competencias a nivel nacional, regional y local. Al mismo tiempo, tanto los intercambios horizontales como los vínculos en otros niveles de gobierno han resultado fructíferos para los esfuerzos de integración de muchas comunidades locales. Varias redes europeas han asumido la integración como una prioridad clave (véase el capítulo 2).

4.2. Planificación y evaluación de las políticas de integración

La traducción de objetivos políticos globales en programas y proyectos de integración concretos requiere una planificación cuidadosa, que incluye la definición de objetivos claros.



La definición de objetivos deberá basarse en el principio SMART (*Specific, Measurable, Accepted, Realistic, Time-dependent*):

Específicos: Los objetivos deben ser concretos y estar suficientemente bien definidos para no dar lugar a diferentes interpretaciones.

Cuantificables: Los objetivos deben traducir, de forma medible, una situación deseada en el futuro, a fin de que sea posible verificar si se ha logrado o no el objetivo. Estos objetivos pueden estar cuantificados o basarse en una combinación de descripciones y escalas de puntuación.



Aceptados: Para influir en el comportamiento, los objetivos y los niveles que deben alcanzarse han de ser aceptados, comprendidos e interpretados del mismo modo por todas las partes que puedan asumir la responsabilidad de lograrlos.

Realistas: Los objetivos y los niveles que deben alcanzarse deben ser ambiciosos —la definición de un objetivo que solamente refleje el nivel actual de resultados no tiene utilidad—, pero también deben ser realistas, para que los responsables los consideren pertinentes.

Oportunos: Los objetivos y los niveles que se deben alcanzar son vagos si no están asociados a una fecha o a un período concretos.

Comisión Europea: «Directrices relativas a evaluaciones de impacto», SEC(2005) 791, junio de 2005.

A lo largo de la ejecución de los programas de integración, los responsables políticos y los profesionales pueden preguntarse lo siguiente: ¿hemos tenido éxito en alcanzar los objetivos inicialmente definidos?; ¿cumplimos de hecho aquello que nos propusimos?; ¿quién participó en el programa y por qué?; ¿quién no participó y por qué?; ¿para quién funcionó (o no funcionó) el programa?; ¿cuáles fueron los factores decisivos para la determinación del resultado?; ¿cómo se gestionaron los riesgos y se aprovecharon las oportunidades?; ¿hubo diferencias entre hombres y mujeres, jóvenes y mayores?; ¿se prestó especial atención a estos grupos? Algunas de estas cuestiones pueden abordarse a través de evaluaciones. Estas pueden ayudar en la toma de decisiones relativas a objetivos y prioridades y en la asignación de recursos. También pueden ser útiles para un mejor reconocimiento de las necesidades y problemas, para la identificación de resultados no deseados y para la explicación del incumplimiento de los objetivos definidos.

Es habitual el recurso a técnicas de evaluación para analizar proyectos individuales y su éxito a la hora de lograr los objetivos propuestos. Sin embargo, no basta con verificar la eficacia de la ejecución para identificar problemas relacionados con el sentido estratégico global, puesto que es posible tanto «aplicar bien una mala política» como «aplicar mal una buena política».

Por tanto, puede ser útil poner el énfasis de las evaluaciones en las políticas propiamente dichas. De esta manera, los principios subyacentes en los programas de financiación podrán cuestionarse antes de invertir recursos significativos. Al mismo tiempo, la experiencia pone de manifiesto que algunos parámetros de las políticas de integración se definen en función de realidades políticas. En estos casos, es importante explicitar los objetivos políticos asociados a la integración y basar los programas en una declaración de objetivos inequívoca.

Algunas de las complejidades que rodean la definición de objetivos para políticas de integración, así como la elección de indicadores para medir el progreso, se discuten en el capítulo 3 de la primera edición de este *Manual sobre la integración*.

Las evaluaciones se centran principalmente en la conveniencia y la calidad de las políticas de integración propiamente dichas, para lo que pueden establecerse indicadores de buena gobernanza, en vez de intentar medir el «nivel de integración» de los individuos o grupos de inmigrantes, proceso que sigue constituyendo un desafío.





En Francia, la Loi organique sur les lois de finances (LOLF) es uno de los elementos de orientación del rendimiento de la Administración pública. Contiene un sistema de información sobre el coste exacto de políticas públicas específicas. Cada programa tiene un *projet annuel de performances* (PAP) que especifica las actividades previstas, su coste, sus objetivos, así como los resultados anteriores y previstos de acuerdo con indicadores específicos.

El PAP del programa «Acogida e integración de extranjeros» se presentará al Parlamento en 2006. Ha resultado difícil establecer indicadores, dado que los PAP se refieren solamente a los programas específicos objeto de revisión, mientras que muchos factores desempeñan un papel importante en la determinación de los resultados de la integración. Se han escogido dos indicadores: el porcentaje de signatarios del acuerdo de acogida e integración que siguen una formación cívica y el porcentaje de beneficiarios no francófonos de servicios públicos de acogida que, al final de su formación, obtienen un certificado de nivel básico de lengua francesa.



Idealmente, la evaluación debe ir asociada a la planificación, o al menos proporcionar información relativa a eventuales cambios importantes en los programas en curso. Las evaluaciones de proyectos piloto también pueden utilizarse para configurar y modificar programas en curso.

Por ejemplo, en Noruega, la evaluación de cursos piloto de integración en veintiséis municipios se utilizó para ajustar la política antes de su ampliación a nivel nacional.



El programa suizo de fomento de la integración social de los extranjeros concede un crédito anual de cerca de 9 millones de euros para unos 600 proyectos cofinanciados. Este programa se centra en cinco áreas prioritarias: conocimientos lingüísticos; apertura de las instituciones; pequeños proyectos locales; centros de competencia regionales; e innovación y garantía de calidad.

Para la evaluación de la primera fase del programa (2001-2003) se realizaron evaluaciones parciales de las cinco áreas prioritarias como etapas para la elaboración de una síntesis final y de un informe de síntesis. El calendario relativo a los informes de evaluación parciales y finales se elaboró de modo que los resultados provisionales pudieran utilizarse en la preparación de la siguiente fase del programa (2004-2007). Del mismo modo, las actuales medidas de evaluación serán importantes para la definición de la próxima fase (a partir de 2008).



<http://www.eka-cfe.ch/f/index.asp>

Métodos de evaluación

En el ámbito de la integración de los inmigrantes, se utilizan tanto evaluaciones externas como autoevaluaciones.



Las autoevaluaciones pueden reforzar la capacidad de las Administraciones y promover el aprendizaje organizativo y la identificación de buenas prácticas. Por otra parte, las evalua-



ciones externas permiten obtener una perspectiva externa y presentar una evaluación independiente y creíble del impacto real de las políticas.

Por lo general, las evaluaciones incluyen varias recomendaciones de políticas, que pueden presentar un carácter muy político dado el perfil público de la integración de los inmigrantes. También pueden tener implicaciones financieras significativas. En caso de utilización de evaluaciones externas, los términos de referencia deben definir la relación entre el organismo requirente y el evaluador, y establecer claramente el alcance de la tarea en cuestión. Los procedimientos de licitación facilitan a menudo la definición de este tipo de «normas básicas» específicas.

Los medios utilizados deben ser proporcionados a los objetivos y a la potencial función de la evaluación en el proceso general de formulación y aplicación de políticas. La metodología y la recopilación de datos deben adaptarse a las circunstancias.



Por ejemplo, la existencia de grupos de control puede ser deseable desde el punto de vista científico, pero generalmente es difícil crearlos en el contexto de las intervenciones de integración. En las situaciones donde se observa una fluctuación de la población destinataria, los evaluadores deberán optar por un seguimiento continuo en vez de realizar evaluaciones antes/después, que pueden sufrir un elevado nivel de desgaste.

La definición de grupos destinatarios es una etapa fundamental en cualquier evaluación. En el programa suizo de fomento de la integración social de extranjeros, se hizo una útil distinción entre los grupos destinatarios directos y los «usuarios finales». Por ejemplo, un programa de formación intercultural tenía como objetivo a «participantes clave», como vigilantes o entrenadores deportivos. La evaluación puso de manifiesto que estos participantes clave se beneficiaron de los programas de formación, pero no utilizaron sus conocimientos de forma suficientemente eficaz en sus interacciones con los «usuarios finales», es decir, con la sociedad en general. Por tanto, deberá incluirse un análisis de los «pasos siguientes» en una evaluación completa del impacto del programa.

El momento de la intervención es un aspecto importante en la elección de los métodos de evaluación. Por ejemplo, las evaluaciones cuantitativas pueden ser especialmente importantes en las primeras fases de ejecución, mientras que los métodos cualitativos pueden producir información útil sobre el impacto de programas con un período de aplicación más largo.

La recopilación de datos continua en el contexto de los sistemas de gestión del rendimiento se está convirtiendo cada vez más en parte integrante de programas públicos y privados en materia de integración. Muchas veces, el seguimiento de los resultados es una actividad «incorporada» al proyecto por exigencia del organismo de supervisión o de financiación. Este tipo de sistemas de auditoría regulares puede estimular el proceso de aprendizaje en una organización, sentando al mismo tiempo la base para futuras evaluaciones (a menudo externas). De hecho, es improbable que las evaluaciones *ex post* de programas sin mecanismos de recogida regular de datos alcancen un nivel científico, porque captan momentos específicos en vez de analizar los resultados y los impactos a lo largo del tiempo.

En resumen, una combinación bien equilibrada de métodos cuantitativos y cualitativos, y de evaluaciones internas y externas, tendrá más posibilidades de contribuir a una comprensión





global. Aún así, seguirá habiendo limitaciones, dada la naturaleza polifacética y compleja de la integración.



El principio básico común nº 11 afirma que «es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información». Más concretamente, la Comunicación de la Comisión titulada «Programa Común para la Integración» sugiere que los procedimientos de admisión, los programas de introducción (especialmente los programas obligatorios) y otras políticas de integración deben evaluarse y supervisarse mediante evaluaciones de impacto nacionales, mecanismos de consulta a los interesados, como por ejemplo, encuestas o indicadores, y medidas de supervisión. La Comisión también insta a los Estados miembros a que apoyen el intercambio de información sobre los instrumentos de evaluación nacionales y, en su caso, a que elaboren criterios europeos en relación con el proceso de aprendizaje comparado.

¿Es posible elaborar normas comunes en el ámbito de la evaluación? De hecho, existen conjuntos de normas internacionales, en su mayoría sobre cuestiones éticas. No se refieren específicamente al tema de la integración de los inmigrantes, pero pueden utilizarse como base para las evaluaciones previstas en este ámbito. Por lo que se refiere a los programas de financiación de la Unión Europea, se están desarrollando normas comunes para la evaluación de proyectos. La Unión también podría ayudar a reforzar la importancia de la evaluación como componente clave de una buena administración y planificación.

4.3. Gestión de recursos

Los recursos pueden entenderse globalmente como «activos», que pueden ser movilizados por distintos tipos de actores. Una estructura de gobernanza de la integración acertada maximiza el impacto positivo de los recursos, estableciendo funciones bien definidas para cada actor y proporcionando un marco que ofrezca el apoyo adecuado. Es una cuestión de buena gobernanza responder a las preguntas: ¿Quién hace qué mejor y qué necesita para hacerlo?»



Una buena gestión de los recursos asocia diferentes tipos de recursos. En un proyecto bien gestionado, el capital se asocia a los recursos humanos y a otros activos que aportan los participantes. El trabajo voluntario también es un recurso importante.

Los programas de integración bien concebidos no se basan en un tipo de recurso en detrimento de otros, sino que utilizan una combinación equilibrada para sacar el máximo partido a las contribuciones de todos los participantes.

En la sección que sigue se aborda la financiación en el ámbito de la integración de los inmigrantes. En ella se examina el papel del Estado como organismo de financiación de las regiones, los municipios o el sector del voluntariado, y se analiza el contexto europeo y la financiación de la UE. Posteriormente, se hace referencia a las fundaciones privadas y a la forma en que estas definen su posición en el ámbito de la integración. Por regla general, la ayuda financiera es el aspecto dominante, pero está normalmente integrada en otras formas de apoyo e influencia.



Financiación pública

La financiación es siempre una expresión de prioridades, y los programas de financiación a todos los niveles se asocian con un determinado sentido estratégico. En el contexto nacional, los Gobiernos procuran distribuir los recursos de acuerdo con las necesidades de los distintos grupos destinatarios y en función de las prioridades políticas y sociales. Estas prioridades pueden estar sujetas a modificaciones. Por ejemplo, en varios Estados miembros, la financiación se ha dirigido fundamentalmente a los refugiados, que se consideran un grupo con necesidades «inequívocas», pero ahora se está empezando a cubrir también a los inmigrantes. Las necesidades de financiación también se ven afectadas por la evolución legislativa, por ejemplo leyes que hacen obligatoria la participación en programas de integración. En muchos Estados miembros, la financiación federal se dirige a los niveles de gobierno subnacionales, lo que implica frecuentemente importes significativos. Las fuentes de financiación regionales, nacionales y europeas deben complementarse entre sí. En conjunto, se cuenta con una gran cantidad de dinero para el fomento de la integración de los inmigrantes.

En Estonia, las siguientes fuentes de financiación han proporcionado recursos para medidas de integración en los últimos años:

- los presupuestos del Estado (diferentes ministerios),
- los programas comunitarios de preadhesión (incluido Phare),
- los programas comunitarios de postadhesión,
- los Fondos Estructurales de la UE (incluido el Fondo Social Europeo),
- otros instrumentos financieros de la UE (incluido el Sexto Programa Marco),
- los programas bilaterales (Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, los Estados Unidos, Canadá, los Países Bajos, etc.).

Aunque gran parte de la financiación bilateral y de los programas comunitarios de preadhesión ya no son aplicables, Estonia sigue beneficiándose de más financiación internacional que nacional en materia de integración.

Además del impacto monetario inmediato, el apoyo internacional también ha influido de forma más amplia en las prácticas de financiación estonias. Por ejemplo, los procedimientos aplicados por la Fundación para la Integración de No Estonios, que en 2005 desembolsó 5,7 millones de euros, se basan en procedimientos del programa Phare. Las normas de contratación pública en Estonia en el momento de la creación de la Fundación (1998) eran vagas y se limitaban principalmente al sector de la construcción, mientras que los procedimientos de Phare que cubrían concursos de prestación de servicios, concursos de suministro, sistemas de subvenciones y becas individuales se consideraron útiles en este contexto.

Entre las fuentes de financiación de la UE utilizadas en Chequia se incluyen Phare, el programa para promover la integración de los ciudadanos de terceros países (INTI), el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo para los Refugiados. En 2005, la UE cofinanció 17 proyectos, por un importe total de cerca de 4,8 millones de euros.

Dada la limitación de los recursos disponibles, es generalmente la UE la que proporciona grandes volúmenes de financiación plurianual, garantizando la estabilidad financiera de las





ONG responsables de la ejecución de los programas de integración. Las organizaciones pueden ir más allá de las acciones específicas a corto plazo y pasar a abordar cuestiones estructurales tales como los problemas del mercado de trabajo. Los programas comunitarios como EQUAL también estimulan el aprendizaje transnacional y están en el origen de muchos proyectos innovadores.

Las ONG y los ministerios han tenido que adaptarse a los procedimientos asociados con la financiación de la UE. Inicialmente subestimaron el esfuerzo y el tiempo necesarios para tramitar las candidaturas y los informes, muy superior a lo necesario para los proyectos financiados por el Estado. Además, los retrasos en los pagos obligaron a varias ONG a pedir préstamos bancarios para cubrir temporalmente sus gastos.



El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes español se creó en 2005 como contribución nacional a las políticas de integración aplicadas a nivel regional y local. Su volumen era de 120 millones de euros en el primer año, incrementándose a 182,4 millones de euros en 2006. Este volumen contrasta con un presupuesto nacional de integración de cerca de 7,5 millones de euros al año en 2000-2004.

La financiación se transfiere íntegramente a las comunidades autónomas, a condición de que aporten una cofinanciación del 30 %. Los criterios de distribución incluyen el número de ciudadanos no comunitarios registrados en los municipios, inscritos como trabajadores en el sistema de seguridad social, o como trabajadores agrícolas. Existe también una asignación para situaciones de afluencia especiales, por ejemplo en el caso de Andalucía. El 40 % del dinero aportado por el Fondo debe ser gastado directamente por los municipios, que reciben la financiación a través de las comunidades autónomas.

Las principales actividades financiadas son el refuerzo de los servicios públicos generales, la formación intercultural para el personal de los servicios públicos y los profesionales de los servicios de integración, así como el intercambio de experiencias y buenas prácticas. El 50 % del importe total del Fondo se asigna a la educación, cubriendo programas de acogida en las escuelas.

El Fondo procura fomentar la creación de una estrategia de integración nacional coherente mediante el apoyo a las políticas de integración regionales y locales y el fomento de la cooperación entre los distintos niveles de gobierno. Las decisiones conjuntas sobre las prioridades son adoptadas por la Administración nacional y por las comunidades autónomas, que presentan planes de acción regionales. En todas las comunidades autónomas existen comisiones de seguimiento bilaterales, cuya función consiste en evaluar los progresos y preparar anualmente nuevas propuestas.



En Dinamarca, la Ley de Integración establece la base jurídica para la financiación de los esfuerzos municipales de integración. Las autoridades locales son responsables de la vivienda de los refugiados, ofreciendo programas de introducción, pagando subsidios a las personas elegibles, y coordinando el esfuerzo general de integración en el municipio. En 2004, 17 244 personas se beneficiaron de la Ley de Integración, principalmente refugiados y familias de inmigrantes.



En el ámbito del sistema financiero actual, se utiliza una combinación de diferentes instrumentos financieros para transferir fondos a los municipios. Estos reciben una subvención básica, concedida por persona durante tres años, destinada a cubrir los gastos de intérpretes, información, orientación y asesoramiento, alojamiento, etc., así como subvenciones en virtud del programa para cursos de danés y programas de empleo y formación. Los municipios también reciben el reembolso de determinados gastos y pueden obtener subvenciones de rendimiento si una persona pasa la prueba de lengua danesa o encuentra empleo durante un período mínimo de seis meses durante el período inicial de tres años.

El objetivo del sistema de financiación es proporcionar a los municipios incentivos para que realicen un esfuerzo de integración activo. Además de las subvenciones de rendimiento, el principal instrumento es la forma en que se paga la subvención básica: el municipio recibe esta subvención durante todo el período inicial, independientemente de si la persona está empleada o recibe subsidios públicos. Si la persona encuentra empleo antes de terminar el período de tres años, el municipio puede utilizar el resto de la subvención básica, que no está asignada específicamente a actividades de integración, de la forma que desee.

Los Gobiernos también financian a otros actores sociales, como, por ejemplo, el sector voluntario. En este ámbito, el valor de las subvenciones puede variar ampliamente. Por ejemplo, el Ministerio del Interior británico administra el Fondo de Desarrollo de la Comunidad de Refugiados, que asigna pequeñas subvenciones de hasta 7 200 euros a las organizaciones para el desarrollo de capacidades, la prestación de nuevos servicios y el establecimiento de relaciones en la comunidad. Cada organización recibe una única subvención en un ejercicio presupuestario. Al mismo tiempo, la financiación principal de muchas organizaciones voluntarias nacionales que trabajan en el ámbito de la integración de refugiados proviene del Ministerio del Interior, con un importe anual de unos 8,6 millones de euros.

A nivel europeo, existen distintos tipos de fondos destinados a fomentar directa o indirectamente la integración. El más importante es el Fondo Estructural, cuyo objetivo es trabajar en pro de la cohesión social y económica en la Unión Europea. Los recursos se asignan a acciones que contribuyen a tender puentes entre las regiones más desarrolladas y las menos desarrolladas y que fomentan la igualdad de oportunidades de empleo entre los distintos grupos sociales. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) son ejemplos bien conocidos. Al amparo de estos grandes fondos, se adoptan iniciativas particulares como EQUAL, financiada a través del FSE, cuyo objetivo es fomentar nuevos modos de luchar contra todo tipo de discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo, basándose en la cooperación transnacional. Entre los grupos destinatarios figuran los inmigrantes. La iniciativa Urban, del FEDER, tiene por objetivo fomentar el diseño y la aplicación de modelos innovadores de desarrollo para la regeneración de zonas urbanas con problemas. Esta iniciativa refuerza el intercambio de información sobre desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Este programa específico se va a interrumpir, pero a partir de 2007 se pondrá con toda probabilidad un énfasis continuo en proyectos relativos al desarrollo de las ciudades en una nueva generación de programas financiados con cargo a este fondo. Los fondos de investigación y desarrollo fomentan la investigación, incluido el desarrollo de conocimientos relativos a los procesos de migración e integración pertinentes para las políticas. La Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad gestiona varios programas de



financiación, como por ejemplo el Fondo Europeo para los Refugiados, que ayuda a los Estados miembros de la Unión Europea y a otros interesados a recibir a los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados. En virtud de las nuevas perspectivas financieras para 2007-2013, se creará junto al Fondo Europeo para los Refugiados un nuevo e importante fondo dedicado a la integración de nacionales de terceros países. Este fondo ha estado precedido por el programa INTI, cuyo objetivo es apoyar a los Gobiernos y actores no gubernamentales en su trabajo relativo a la integración de los inmigrantes.



El INTI es un programa de financiación de la Unión Europea para acciones preparatorias que fomenten la integración en los Estados miembros de la UE de personas que no son nacionales de la UE. Su objetivo es fomentar el diálogo con la sociedad civil, desarrollar modelos de integración, identificar y evaluar las mejores prácticas en el ámbito de la integración y establecer redes a escala europea. El programa INTI fomenta la cooperación entre los Estados miembros, sus autoridades regionales y locales y otros interesados, así como la creación de redes y asociaciones transnacionales. El principio básico es fomentar formas nuevas e innovadoras de integrar a los inmigrantes, aprovechando cuando sea posible la experiencia adquirida. Se da prioridad a las acciones destinadas a reforzar la capacidad de los inmigrantes y a contribuir a un diálogo constructivo y transnacional. La última convocatoria de propuestas para INTI (en 2006) tiene por objetivo proporcionar ayuda financiera a acciones dirigidas a contribuir a la realización de los tres siguientes objetivos específicos:

- apoyar el establecimiento de redes o proyectos piloto de cooperación transnacional destinados a identificar, intercambiar y evaluar buenas prácticas y nuevos enfoques en el ámbito de la integración;
- aumentar la base de conocimientos para el desarrollo de políticas de integración a escala de la UE;
- apoyar el diálogo y la sensibilización transnacional respecto de las cuestiones de la integración y su impacto en la sociedad.



http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm

Las cuestiones de financiación son muchas veces fundamentales para la identidad y capacidad de las ONG (véase el capítulo 1). Las organizaciones pueden no recibir financiación básica y enfrentarse a serias limitaciones en proyectos relacionados con partidas presupuestarias elegibles. Al mismo tiempo, deben obtener recursos para diseñar proyectos, formar asociaciones, elaborar propuestas y negociar la financiación. Los requisitos para la comunicación de información pueden variar en función del organismo de financiación, lo que supone un obstáculo para las organizaciones que dependen de varias fuentes de financiación. Podría ser beneficioso introducir procesos de candidatura más sencillos, compuestos, por ejemplo, de dos fases, en los que la primera fase sería una «manifestación de interés» y las propuestas detalladas solamente las presentasen las organizaciones preseleccionadas. La aprobación de gastos fijos también puede ayudar a las organizaciones a mirar más allá de los objetivos a corto plazo del proyecto y a tener en cuenta las necesidades cambiantes de la población a la que sirven. Sin embargo, las ONG carecen a menudo de conocimientos financieros para evaluar eficazmente sus gastos generales y distribuirlos entre los distintos proyectos.



Financiación privada

Las fundaciones privadas de toda Europa participan cada vez más en el ámbito de la integración. Algunas fundaciones se dedican sobre todo a la concesión de subvenciones, lo que significa que su función esencial es apoyar las actividades de terceros. Otras, más operativas, desarrollan sus propias iniciativas y participan directamente en diversos proyectos. Sin embargo, no existe una división rigurosa: muchas fundaciones concilian un papel financiador y activo, existiendo un amplio espectro de modelos de financiación. Las fundaciones pueden variar en cuanto a su preferencia por la financiación a largo o a corto plazo, su apoyo a organizaciones o proyectos y el nivel de inclusión de varios tipos de socios externos.

La fundación alemana Körber, que tiene una dotación de 526 millones de euros y desembolsó aproximadamente 11 millones en 2005, aspira a apoyar la participación cívica en materia de integración. Se trata de una entidad especialmente interesada en nuevas ideas e iniciativas ascendentes. La fundación concede financiación de puesta en marcha para este tipo de iniciativas, y también concede premios a proyectos-modelo (por ejemplo el premio «Tulipán de Hamburgo» para proyectos de integración germano-turcos), apoyando su acceso a otras fuentes de financiación y su viabilidad sin depender de financiación a largo plazo de la fundación.

<http://www.koerber-stiftung.de/>



En el Reino Unido, el *trust* benéfico Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT), con una dotación de 180 millones de euros y unas subvenciones anuales de aproximadamente 7,5 millones, también concede pequeñas subvenciones con vistas a reforzar la confianza para la solicitud de fondos de integración. Además de financiar proyectos, el JRCT otorga subvenciones de base a organizaciones tales como grupos de minorías negras y étnicas. El JRCT concede generalmente subvenciones de base para un período de 3 años, puesto que considera que los recién llegados necesitan tiempo para familiarizarse con las estructuras de gobernanza de las ONG, con la sociedad civil del Reino Unido y con los tipos de mecanismos de financiación disponibles. Los beneficiarios reciben ayuda en forma de asociaciones y creación de redes.

<http://www.jrct.org.uk/>



La fundación alemana Hertie, con unos activos de 800 millones de euros y un gasto anual de 25 millones, desarrolla proyectos-modelo de integración y los amplía con la ayuda de socios. Por ejemplo, el programa START concede a inmigrantes con talento de entre 15 y 18 años una beca de 100 euros al mes y los integra en un programa intensivo de formación, excursiones, etc. El programa ha crecido, pasando de los 50 beneficiarios iniciales a 160 jóvenes en 2005 y cerca de 300 en 2006. Más de 20 fundaciones, ministerios de educación, municipios, particulares, empresas, clubes y asociaciones participan actualmente en el programa START. Cada uno de los que contribuyen puede elegir cuántas becas financiar (a 5 000 euros al año) o bien ofrecer tiempo de voluntariado y conocimientos especializados para el proyecto. La fundación Hertie financia el programa START con 5,5 millones de euros.

<http://www.ghst.de/>





El marco jurídico y la estructura de gobernanza básica son inequívocamente responsabilidad del Estado.



Por regla general, las fundaciones no pretenden sustituir al Estado, sino asumir un papel complementario e innovador. Más allá de su función de apoyo a iniciativas concretas, pueden también reunir a especialistas, formar coaliciones de intereses, solicitar y divulgar investigaciones relevantes, financiar la defensa de los inmigrantes, o contribuir de otras formas al desarrollo de políticas.

Se están creando redes de forma cada vez más intensa entre fundaciones a nivel nacional e internacional. El marco europeo se considera una valiosa oportunidad para el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de iniciativas comunes. Por ejemplo, el Programa europeo para la integración y la migración (EPIM) es un esfuerzo de colaboración entre diez fundaciones europeas. El EPIM concede subvenciones a ONG a nivel europeo y a redes europeas de ONG nacionales. También ha organizado una serie de consultas en los Estados miembros en 2006-2007.



Capítulo 4: Conclusiones

1. Vale la pena invertir en el refuerzo y mantenimiento de una estructura de gobernanza de la integración, dado que ayuda a desarrollar una visión y una estrategia de integración, a generar recursos, movilizar a personas y organizaciones, formar asociaciones y establecer relaciones de confianza, siendo todos estos aspectos extremadamente importantes para el cumplimiento de los objetivos de integración a corto y a largo plazo.
2. Una comunicación y un diálogo estructurados entre los niveles de gobernanza europeo, nacional y local permiten anticipar y evaluar el impacto de medidas adoptadas en un nivel sobre otros niveles. Del mismo modo, los resultados de los programas de integración en un nivel pueden influir en las políticas a otros niveles.
3. El liderazgo fuerte y visible de los alcaldes y/o de los funcionarios locales responsables de las cuestiones de integración es esencial para un enfoque coherente de la integración en diversas áreas políticas, y contribuye a resolver las lagunas existentes entre el Gobierno y los residentes, sean o no de origen inmigrante.
4. Las políticas locales de integración son más eficaces cuando cuentan con el apoyo de toda la comunidad. En vez de dirigirse solamente a los inmigrantes, se refieren a todos los residentes y a la propia Administración. A menudo exigen cambios profundos en varios departamentos y áreas de acción municipal. El apoyo político es por tanto esencial.
5. Las redes de integración local poseen, idealmente, una posición bien definida en la estructura política y administrativa de la Comunidad. Su función podría consistir en plantear cuestiones de interés especial y emitir recomendaciones, sin perjuicio de las competencias de toma de decisiones de los representantes electos.
6. Las evaluaciones se centran principalmente en la conveniencia y la calidad de las políticas de integración propiamente dichas, para lo que pueden establecerse indicadores de buena gobernanza, en vez de intentar medir el «nivel de integración» de los individuos o grupos de inmigrantes, proceso que sigue constituyendo un desafío.
7. Idealmente, la evaluación debe ir asociada a la planificación, o al menos proporcionar información relativa a eventuales cambios importantes en los programas en curso. Las evaluaciones de proyectos piloto también pueden utilizarse para configurar y modificar programas en curso.
8. Las autoevaluaciones pueden reforzar la capacidad de las Administraciones y promover el aprendizaje organizativo y la identificación de buenas prácticas. Por otra parte, las evaluaciones externas permiten obtener una perspectiva externa y presentar una evaluación independiente y creíble del impacto real de las políticas.
9. Los medios utilizados deben ser proporcionados a los objetivos y a la potencial función de la evaluación en el proceso general de formulación y aplicación de políticas. La metodología y la recopilación de datos deben adaptarse a las circunstancias.



10. Una buena gestión de los recursos asocia diferentes tipos de recursos. En un proyecto bien gestionado, el capital se asocia a los recursos humanos y a otros activos que aportan los participantes. El trabajo voluntario también es un recurso importante.
11. Por regla general, las fundaciones no pretenden sustituir al Estado, sino asumir un papel complementario e innovador. Más allá de su función de apoyo a iniciativas concretas, pueden también reunir a especialistas, formar coaliciones de intereses, solicitar y divulgar investigaciones relevantes, financiar la defensa de los inmigrantes o contribuir de otras formas al desarrollo de políticas.

Anexo I

Políticas basadas en la práctica. Transformación de prácticas en políticas



En este manual se describen programas y proyectos con objeto de presentar buenas prácticas y aprender de ellas. La cuidadosa preparación de intercambios puede ayudar a los responsables políticos y a los profesionales a reproducir prácticas o adaptarlas a situaciones específicas, y a desarrollar nuevos programas.

Una reflexión más profunda puede resultar en la transposición de los resultados de los proyectos en recomendaciones para políticas. Esto puede contribuir a que las políticas se basen en la práctica, lo que a su vez refuerza la continuidad de las prácticas de integración y aumenta el apoyo a las políticas de integración.

El proceso de transposición es bastante complejo e incluye varias fases. A continuación se resumen las más importantes. En primer lugar, es necesario determinar la calidad de los programas y proyectos y evaluar sus resultados, tras lo cual se pueden emitir recomendaciones para nuevas políticas o para adaptar las políticas actuales.

1. La calidad de los proyectos y programas de integración se determina evaluando su respectiva importancia, eficiencia, eficacia, continuidad e impacto.

Los programas y los proyectos son *relevantes* cuando:

- cubren necesidades claramente identificadas,
- son coherentes con los objetivos políticos,
- cuentan con la participación de las partes interesadas y los grupos destinatarios,
- refuerzan la capacidad institucional de quienes ejecutan el proyecto.

Son *eficientes* cuando:

- logran los resultados con un coste razonable,
- son financieramente viables o permiten un beneficio económico,
- producen resultados de alta calidad,
- están adecuadamente coordinados, gestionados y financiados.

Son *eficaces* cuando:

- presentan los resultados previstos,
- están gestionados de forma correcta y transparente,
- abordan los efectos secundarios inesperados y negativos,
- permiten la apropiación por las partes interesadas y grupos destinatarios.

Son *viables* cuando:

- continúan después de la fase inicial,
- atraen el apoyo de nuevos patrocinadores o generan recursos propios,
- crean mecanismos de supervisión y evaluación,
- permiten el desarrollo continuo de capacidades de gestión.

Los programas y los proyectos tienen *impacto* cuando:

- presentan productos o servicios a las partes interesadas y grupos destinatarios,
- mejoran la posición socioeconómica de los grupos destinatarios,
- modifican la cultura organizativa y el comportamiento,
- afectan a un ámbito más amplio,
- contribuyen a los objetivos políticos globales.

2. Los proyectos y programas se evalúan mediante la comparación entre los mismos, la identificación de los actores, la formulación de opciones políticas y la evaluación prospectiva de su impacto.

Análisis comparativo:

- recogida, descripción y comparación de los efectos y resultados de varios programas y proyectos,
- obtención de información adicional y realización de nuevas investigaciones,
- identificación y análisis de los factores que han contribuido al éxito o al fracaso.

Identificación de actores:

- especificación de cuestiones de responsabilidad y rendición de cuentas para actores gubernamentales y no gubernamentales,
- definición de niveles de gobernanza: de local, regional y nacional a europeo,
- consulta de los interesados y grupos destinatarios e inicio de las negociaciones entre ellos.

Formulación de opciones políticas:

- establecimiento de conclusiones a partir del análisis comparativo y de la identificación de los actores,
- descripción de las cuestiones que serán abordadas por las opciones políticas propuestas,
- elaboración y presentación de recomendaciones políticas concretas.

Evaluación del potencial impacto:

- análisis de los impactos ambientales, económicos y sociales (directos e indirectos) de las opciones políticas,
- ponderación de riesgos e incertidumbres, incluidos los obstáculos a la ejecución y al cumplimiento,
- comparación de opciones y transposición de la opción preferida a propuestas políticas concretas.

3. El conjunto de propuestas políticas concretas se presentan al examen del organismo competente de la toma de decisiones y se procesan de conformidad con sus respectivos reglamentos.



Anexo II

Puntos de contacto nacionales para la integración



Alemania

Ministerio Federal del Interior (*Bundesministerium des Innern*). Unidad MI2 Aspectos Fundamentales de la Integración
Dienstsitz Berlin, Alt-Moabit 101, D-10559 Berlin, Alemania, fax (49-18) 88 68 15 19 18

Austria

Ministerio Federal del Interior (*Bundesministerium für Inneres*). Departamento III/4 Cuestiones de Residencia y Ciudadanía
Herrengasse 7, A-1014 Wien, fax (43-1) 531 26 31 59

Bélgica

Gabinete del Ministro Christian Dupont, Ministro de la Función Pública, la Integración Social, la Política de Grandes Ciudades y la Igualdad de Oportunidades (*Ministre de la fonction publique, de l'intégration sociale, de la politique des grandes villes et de l'égalité des chances*)
Rue de la Loi 51, B-1040 Bruxelles, fax (32-2) 790 57 98

y

Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo (*Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme*)
Rue Royale 138, B-1000 Bruxelles, fax (32-2) 212 30 30

Chequia

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (*Ministerstvo práce a sociálních věcí*). Departamento de la Migración y la Integración de Extranjeros
Na Poříčním právu 1/376, CZ-128 01 Praha 2, fax (420) 221 92 30 90

Chipre

Ministerio del Interior (*Υπουργείο Εσωτερικών*). Sección de Relaciones Internacionales y con la Unión Europea
Demosthenis Severis Avenue, 1453 Nicosia, Cyprus, fax (357) 22 86 77 55

Dinamarca

Ministerio de la Integración (*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*). Unidad de la Política de Integración
Holbergsgade 6, DK-1057 København K, fax (45) 33 95 14 79

Eslovaquia

Ministerio del Interior (*Ministerstva vnútra*). Oficina de Migración
Pivonková 6, SK-812 72 Bratislava, fax (421-2) 43 41 47 59

y

Ministerio de Trabajo, Asuntos, Sociales y Familia (*Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny*)
Špitálska 4, SK-816 43 Bratislava, fax (421-2) 52 92 12 71

Eslovenia

Ministerio de Interior (*Ministrstvo za notranje zadeve*). Dirección de Asuntos Administrativos Internos
Štefanova 2, SLO-1501 Ljubljana, fax (386-1) 283 36 47

España

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dirección General de Integración de los Inmigrantes
C/ José Abascal, 39, 1.ª planta, E-28003 Madrid, fax (34) 913 63 70 57

Estonia

Cancillería de Estado (*Riigikantselei*). Oficina del Ministro de Población y Asuntos Étnicos
The Stenbock House, Rahukohtu 3, EE-15161 Tallinn, fax (372) 332 61 51

Finlandia

Ministerio de Trabajo (*Työministeriö*). Departamento de Políticas
Eteläesplanadi 4, P.O. Box 34, FIN-00023 Helsinki, fax (358-9) 16 04 91 84

Francia

Ministerio de Empleo, Cohesión Social y Vivienda (*Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement*). Dirección de Población y Migraciones, Bureau DMI 3
14 Avenue Duquesne, F-75350 Paris 07 SP, fax (33) 140 56 53 49

Grecia

Ministerio de Interior (*Υπουργείο Εσωτερικών*). Dirección de Extranjeros y Migración.
Sector de Integración Social
2 Evangelistrias Str., GR-105 63 Athina, fax (30) 21 03 22 33 35

Hungría

Ministerio de Justicia y Aplicación de la Ley (*Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium*).
Departamento de Migración
Kossuth Lajos tér 4, H-1055 Budapest, fax (36-1) 441 29 32

Irlanda

Agencia de Acogida e Integración (*Reception & Integration Agency*)
Block C, Ardilaun Centre, 112-114 St. Stephen's Green, Dublin 2, Ireland,
fax (353-1) 413 32 71

Italia

Ministerio del Interior (*Ministero dell'Interno*). Departamento de Libertades Civiles e Inmigración. Dirección Central de Políticas de Inmigración y Asilo
Palazzo Viminale, Via A. Depretis, I-00184 Roma, fax (39) 06 46 54 97 51

y

Ministerio de Solidaridad Social (*Ministero della Solidarietà Sociale*). Dirección General para la Inmigración
Via Fornovo 8, I-00192 Roma, fax (39) 06 36 75 47 69



Letonia

Secretaría del Ministro Especial para la Integración Social (*Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts*)
Elizabetes iela 20, 2.st, LV-1050 Rīga, fax (371) 736 53 35

Lituania

Ministerio de Seguridad Social y Trabajo (*Socialinės apsaugos ir darbo ministerija*).
Departamento de Asuntos Internacionales
A. Vivulskio Str. 11, LT-03610 Vilnius, fax (370-5) 266 42 09

Luxemburgo

Ministerio de la Familia y la Integración (*Ministère de la Famille et de l'Intégration*).
Departamento de Extranjeros
12-14, Avenue Emile Reuter, L-2919 Luxembourg, fax (352) 478 36 72

Malta

Ministerio de la Familia y la Solidaridad Social (*Ministeru għall-Familja u Solidarjeta' Soċjali*)
Palazzo Ferreria, 310 Republic Street, Valletta CMR 02, Malta, fax (356) 25 90 31 21

Países Bajos

Ministerio de Justicia (*Ministerie van Justitie*). Departamento de Política para la Integración de las Minorías
Schedeldoekshaven 100, P.O. BOX 20301, 2500 EH Den Haag, Nederland,
fax (31-70) 370 90 89

Polonia

Ministerio de Trabajo y Política Social (*Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej*).
Departamento de Asistencia Social e Integración
1/3/5 Nowogrodzka Str., PL-00-513 Warsaw, fax (48-22) 661 11 40

Portugal

Presidencia del Consejo de Ministros (*Presidência do Conselho de Ministros*)
Rua Prof. Gomes Teixeira, P-1399-022 Lisboa, fax (351) 213 92 78 60

Reino Unido

Ministerio del Interior (*Home Office*). Dirección de Política de la Nacionalidad e Inmigración
Apollo House, 36 Wellesley Road, Croydon, Surrey CR9 3RR, United Kingdom,
fax (44-208) 760 80 08

Suecia

Ministerio de Justicia (*Justitiedepartementet*).
División de Integración de los Inmigrantes y Diversidad
S-103 33 Stockholm, fax (46-8) 405 35 78

Observadores

Bulgaria

Ministerio de Trabajo y Política Social (*Министерство на труда и социалната политика*). Unidad para la Eurointegración
2, Triaditza Str., BG-1051 Sofia, fax (359-2) 987 39 80

Rumanía

Ministerio de la Administración y del Interior (*Ministerul Administrației și Internelor*).
Oficina Nacional para los Refugiados. Departamento de Integración Social
Str. Vasile Stolnicu nr. 15, sector 2, București, fax (40-21) 240 85 10

Comisión Europea

Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales
Segunda edición, mayo de 2007

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2007 — 97 pp. — 17 x 24 cm

ISBN 978-92-79-03328-5

CÓMO ADQUIRIR PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Las publicaciones de la Oficina de Publicaciones que se hallan a la venta puede encontrarlas en la librería electrónica de la UE (EU-Bookshop <http://bookshop.europa.eu/>), desde donde puede efectuar su pedido a la oficina de venta que desee.

Puede solicitar una lista de nuestra red mundial de oficinas de venta al número de fax (352) 29 29-42758.



El presente manual presenta las mejores prácticas y las lecciones extraídas de los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea sobre los siguientes temas: fomento de la integración de los inmigrantes, vivienda en un medio urbano, integración económica, gobernanza de la integración. Se ha elaborado en estrecha cooperación con los puntos nacionales de contacto para la integración y su fin es promover la creación de un marco europeo coherente sobre la integración facilitando el intercambio de experiencias e información. El manual va dirigido a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales en los niveles local, regional, nacional y de la Unión Europea.

ISBN 978-92-79-03328-5



9 789279 033285

