



GUÍA

PARA EL DISEÑO Y LA ELABORACIÓN DE PLANES LOCALES DE SENSIBILIZACIÓN



MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE INMIGRACIÓN
Y EMIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL
DE INTEGRACIÓN
DE LOS INMIGRANTES



NIPO: 790-09-227-2

GRUPO DE EXPERTOS

Diputación de Barcelona. Ayuntamiento de Roquetas de Mar en representación de la Federación Española de Municipios y Provincias. Policía Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada. Ayuntamiento de Zaragoza. Ayuntamiento de Vigo. Ayuntamiento de Illescas. Fundación Secretariado Gitano. Accem. CEPAIM. Acción Integral con Inmigrantes. Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME). Dña. Josefina Alventosa, Universidad de Valencia. Dña. Concepción Antón, Universidad de Salamanca. Dña. Carmen Cárdenas.

GRUPO DE VALIDACIÓN

Entidades Locales: Ayuntamiento de Lleida (Servei de Programes Sectorials y Serveis a las Personas); Ayuntamiento de Aranjuez (Centro Municipal de Servicios Sociales de la Concejalía de la Mujer); Ayuntamiento de Zaragoza; Ajuntament de Sabadell (Comisionada Nova Ciudadanía); Ayuntamiento de Madrid (Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo); Ayuntamiento de Illescas (Coordinación del Plan Local de Integración Social); Ayuntamiento de Baracaldo (Red de Acogida de Base Municipal del Gobierno Vasco); Ayuntamiento de Mijas (Bienestar Social); Ayuntamiento de Totana (Bienestar Social); Ayuntamiento de Barcelona (Departamento de Acción Social y Ciudadanía y la Oficina por la no Discriminación); Ayuntamiento de Bilbao (Inmigración); Ayuntamiento de Alcorcón (Área de Prevención Inclusión y el Observatorio de Convivencia Intercultural); Ayuntamiento de Fuenlabrada (Policía Local); Mancomunidad Islantilla; Mancomunidad Intermunicipal del Sureste de Gran Canaria; Diputación de Barcelona (Área de Igualdad y Ciudadanía); Diputación de Zamora (Programa Fondo Social Europeo). Ayuntamiento de Getafe

Comunidades Autónomas: Govern de les Illes Balears (Dirección General de Inmigración); Junta de Castilla y León (Servicio de Asuntos Migratorios); Junta de Andalucía (Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Consejería de Empleo); Generalitat de Catalunya (Secretaría para la Inmigración. Departamento de Acción Social y Ciudadanía); Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Dirección General de Inmigración y Voluntariado).

Universidades: Universidad de Valencia; Universidad de Salamanca

ONG: Cáritas Española; Asociación ACOBE Usera; Movimiento contra la Intolerancia; Red ACOGE; Accem; Asociación ACOBE; Asociación de Chinos en España; Asociación ARI-PERÚ, Cruz Roja Española. Asociación AIBE BALCAN.

Sindicatos: Unión General de Trabajadores (Departamento de Migraciones).

Empresas: CIDALIA consultora técnica en diversidad; Abierto hasta el Amanecer, cooperativa madrileña; Contexto, Análisis y Evaluación, S.L.; Dinamia, Consultoría Social S. Cooperativa; Ciudadanía, S. Cooperativa Galega; Consultora Social Transformando Madrid; Atos Consulting.

DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN

Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia: Nicolás Marugán Zalba, Nieves Díaz Domínguez. Rosa María Iturzaeta Manuel, Francisco Javier Bernáldez Fernández.

COLABORADORES

CIDALIA S.L.



© Ministerio de Trabajo e Inmigración

Edita: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Jose Abascal 39. Madrid

web: <http://www.mtin.es>

NIPO: 790-09-225-1

D.L.: M-46989-2009

Diseño y maquetación: Carmen de Hijes. Imprime: Seg Color

Esta publicación ha recibido apoyo de la Dirección General Programa para el Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea.

Los fondos provienen del Programa Comunitario Europeo para el Empleo y la Solidaridad (2007-2013). Este programa fue establecido para apoyar financieramente la implementación de los objetivos de la Unión Europea en el área del empleo y los asuntos sociales, tal y como quedó establecido en la Agenda Social y por lo tanto contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa en estos ámbitos.

El programa, con una duración de siete años, se dirige a todos los grupos de interés que puedan ayudar a dar forma al desarrollo de políticas y legislación en materia de empleo y asuntos sociales apropiadas y efectivas, entre los 27 estados miembros de la UE, EFTA-EEA, y países candidatos y PRE-candidatos.

La misión de PROGRESS es reforzar la contribución de la UE en el apoyo a los compromisos y esfuerzos de los Estados Miembro para crear más y mejores empleos y construir una sociedad más inclusiva. Para ello el PROGRESS:

- Proporciona análisis y asesoramiento político en las áreas PROGRESS;
- Controla e informa sobre la implementación de la legislación y políticas de la UE en las áreas PROGRESS;
- Promociona la transferencia política, aprendizaje y apoyo entre los estados miembros en los objetivos y prioridades de la UE;
- Transmite la visión de los grupos de interés y la sociedad en su conjunto.
- Para más información: http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html

"La información contenida en esta publicación no refleja necesariamente la posición y opinión de la Comisión Europea"

GUÍA
PARA EL DISEÑO
Y LA ELABORACIÓN
DE PLANES LOCALES
DE SENSIBILIZACIÓN

PRESENTACIÓN

La integración es un proceso bidireccional en el que necesariamente deben involucrarse las instituciones que pertenecen a la sociedad de acogida y las personas que han venido a nuestro país en busca de la mejora de sus condiciones de vida.

La institución más cercana a los nuevos vecinos que han decidido vivir entre nosotros es la Administración local y es por eso que La Dirección General de Integración de los Inmigrantes de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, consciente del papel que le ha tocado jugar a las administraciones locales en lo referente a la integración de las personas inmigrantes, no ha dejado de prestar apoyo a las actuaciones que desde estas instituciones se están llevando a cabo en pro de la integración.

Un ejemplo de este apoyo es la *Guía para el diseño y la elaboración de planes locales de sensibilización* que ahora llega a manos de los equipos profesionales de los Ayuntamientos, las Diputaciones provinciales, las Mancomunidades etc. como una herramienta que, sin duda, facilitará su trabajo a la hora de diseñar programas que permitan que la integración deje de ser una utopía para acercarse lentamente a la realidad.

La Guía ha sido elaborada en el marco del Programa europeo Progress que promueve actividades nacionales de sensibilización en el ámbito de la antidiscriminación. En su elaboración y diseño han intervenido una serie de expertos en el ámbito de la inmigración, además de determinadas instituciones y organizaciones especialistas en la lucha contra la discriminación que es, en definitiva, el objetivo que se persigue con la elaboración de esta herramienta.

Esperamos que este instrumento que hoy presentamos ayude a sentar las bases de una convivencia armoniosa en una sociedad caracterizada por la diversidad cuyo caudal cultural ya se ha incrementado con la llegada de nuevos vecinos y vecinas.

Estrella Rodríguez Pardo
Directora General de Integración
de los Inmigrantes

ÍNDICE

- 0** Introducción [7]
- 1** ¿Qué es un Plan? [21]
- 2** Entes locales: diversidad, igualdad de trato y no discriminación [35]
 - 2.1** Entes locales: diversidad, igualdad de trato y lucha contra la discriminación [37]
 - 2.2** El papel de las administraciones locales en la gestión de la diversidad [47]
 - 2.3** Políticas municipales en el ámbito de la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación [51]
- 3** Los Planes Locales de Sensibilización (PLS) [61]
 - 3.1** Introducción [63]
 - 3.2** Propuesta metodológica para la elaboración de un PLS [65]
 - 3.3** Los principios rectores de un PLS [75]
 - 3.4** Las fases de elaboración de un plan [79]
 - 3.5** Áreas de Intervención [85]
 - 3.6** Ejemplo de aplicación y herramientas metodológicas [91]
 - 3.7** Evaluación y seguimiento del Plan [97]
- 4** Prácticas y experiencias a destacar [103]
- 5** Anexos [163]
 - 5.1** Anexo 1. Glosario de términos [163]
 - 5.2** Anexo 2. Marco jurídico de la igualdad de trato y la no discriminación en España [189]

INTRODUCCIÓN A LA GUÍA METODOLÓGICA

1 PROGRAMA COMUNITARIO PARA
EL EMPLEO Y LA SOLIDARIDAD
SOCIAL – PROGRESS

2 ANTECEDENTES DEL PROYECTO
ESCI II: PLANES LOCALES
DE SENSIBILIZACIÓN

3 OBJETIVOS DEL PROYECTO
ESCI II: PLANES LOCALES DE
SENSIBILIZACIÓN

4 ¿POR QUÉ UNA HERRAMIENTA
METODOLÓGICA
COMO ESTA?

5 METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES
EN EL MARCO DEL PROYECTO
ESCI II

1 PROGRAMA COMUNITARIO PARA EL EMPLEO Y LA SOLIDARIDAD SOCIAL – PROGRESS

La presente **Guía Metodológica para el Diseño y la Elaboración de Planes Locales de Sensibilización en igualdad de trato y no discriminación**, es el Producto Final del **Proyecto ESCI II: Planes Locales de Sensibilización**.

El Proyecto ESCI II está enmarcado en el **Programa Comunitario para el empleo y la solidaridad social Progress** (2007–2013) de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea. El programa Comunitario Progress tiene seis objetivos:

- ▶ mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación imperante en los Estados miembros (y en otros países participantes) mediante análisis, evaluaciones y un estrecho seguimiento de las políticas;
- ▶ apoyar el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes;
- ▶ apoyar y controlar la aplicación de la legislación y los objetivos políticos;
- ▶ fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo, la determinación y la difusión de buenas prácticas y de enfoques innovadores a escala europea;
- ▶ sensibilizar a las partes interesadas y al público en general sobre las políticas y los objetivos de la Comunidad perseguidos en materia de empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, lucha contra la discriminación y diversidad e igualdad entre hombres y mujeres;
- ▶ mejorar la capacidad de las principales redes a escala europea para fomentar y apoyar las políticas de la Comunidad.

El proyecto ESCI II se inserta en uno de los cinco ámbitos de actividad del Programa Comunitario Progress como es el de la **No discriminación y diversidad**, cuyo objeto principal es apoyar la aplicación efectiva del principio de no discriminación y fomentar su integración en las políticas de la Comunidad mediante las siguientes acciones:

- ▶ una mayor comprensión de la situación en materia de discriminación, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores, así como mediante la evaluación de la incidencia de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes;
- ▶ el apoyo a la aplicación de la legislación de la Unión Europea (UE) en materia de no discriminación mediante un control eficaz, la formación de los profesionales y la creación de redes entre los organismos especializados en el ámbito de la lucha contra la discriminación;
- ▶ el refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos en materia de discriminación, así como la integración de la no discriminación en las políticas de la Comunidad;
- ▶ el desarrollo de la capacidad de las principales redes de la Comunidad (por ejemplo, de expertos nacionales o de ONG) para perseguir los objetivos políticos comunitarios.

2 ANTECEDENTES DEL PROYECTO ESCI II: PLANES LOCALES DE SENSIBILIZACIÓN

El Proyecto ESCI II se ha desarrollado a lo largo del año 2009 por el **Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Oberaxe)**, dependiente de la Dirección General de Integración de Inmigrantes de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Se presenta como una continuidad del trabajo realizado en marco del **Proyecto ESCI I: Estrategias Ciudadanas para la Ciudadanía y la Integración** que se desarrolló durante el año 2008. Las actividades del Proyecto ESCI I finalizaron con la convocatoria de una **Jornada de expertos sobre Servicios de Atención contra la discriminación: diagnóstico y propuestas**.

La jornada tuvo como objetivo fundamental el intercambio y la reflexión entre expertos y expertas en los fenómenos y prácticas relacionadas con la lucha contra la discriminación con la finalidad de establecer un diagnóstico y elaborar recomendaciones y propuestas en la materia. Participaron un total de 63 personas inscritas procedentes de 21 localidades, que estuvieron en representación de diferentes organismos y entidades, tales como Ayuntamientos, organizaciones sociales, asociaciones de inmigrantes, entidades sindicales, Defensorías del Pueblo, Ministerios, etc.

Entre las conclusiones y recomendaciones más relevantes de la Jornada de Expertos, se consideró la necesidad de dar continuidad al trabajo del Proyecto ESCI I en el ámbito local proporcionando herramientas metodológicas para combatir la creación de prejuicios y estereotipos y en el desarrollo de los aspectos teóricos y conceptuales relacionados con la igualdad de trato y la no discriminación.

En base a las propuestas y recomendaciones elaboradas durante el desarrollo del ESCI I se diseñó la segunda fase del proyecto que se ha desarrollado durante el año 2009.

3 OBJETIVOS DEL PROYECTO ESCI II: PLANES LOCALES DE SENSIBILIZACIÓN

El objetivo del proyecto es el impulso de una reflexión pública sobre los beneficios de la diversidad y la integración promoviendo la elaboración, desarrollo y puesta en marcha de *Planes Locales de Sensibilización* en el ámbito de la igualdad de trato y la no discriminación por origen étnico y racial.

Este objetivo se ha hecho operativo a través de los siguientes objetivos específicos:

- 1** Incorporar e involucrar a instituciones públicas y privadas y organismos locales y regionales en el desarrollo de acciones de sensibilización y de promoción de la igualdad de trato y la no discriminación.
- 2** Debatir y consensuar junto con estas instituciones los temas prioritarios y las metodologías apropiadas y viables para desarrollar Planes de Sensibilización Local.
- 3** Identificar buenas prácticas y experiencias exitosas llevadas a cabo a nivel local, tanto en España como en otros países europeos, relacionadas con la sensibilización en igualdad de trato.
- 4** Elaborar y difundir una Guía Metodológica para la formulación e implementación de Planes Locales de Sensibilización en Igualdad de Trato y no discriminación por origen étnico y racial.

4 ¿POR QUÉ UNA HERRAMIENTA METODOLÓGICA COMO ESTA?

La lucha contra cualquier tipo de discriminación y, por tanto, contra la discriminación por origen racial o étnico, ha ido adquiriendo fuerza en los últimos años, pasando a ser un elemento relevante en el diseño de políticas públicas en los distintos niveles de la Administración española. No obstante, aún son escasas las acciones específicas de sensibilización en materia de igualdad de trato y no discriminación por motivos de origen racial o étnico en algunas entidades públicas, especialmente en el nivel local.

Por ese motivo, y considerando las aportaciones realizadas en el Proyecto ESCI I, la **Dirección General de los Inmigrantes** ha apostado por la elaboración de una herramienta metodológica que sirva de apoyo a las entidades locales en el desarrollo de políticas en este ámbito.

Esta herramienta es la ***Guía Metodológica para el diseño y elaboración de Planes Locales de Sensibilización*** que a continuación se presenta y que, desde una perspectiva de implicación de los distintos actores sociales, pretende servir de orientación y apoyo a las entidades locales para definir y desarrollar acciones concretas de sensibilización en materia de igualdad de trato y no discriminación por motivos de origen racial o étnico.

Son al menos cuatro los motivos que han impulsado al Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia a diseñar y difundir una Herramienta Metodológica de estas características:

- 1** Por una parte, algunas características de la sociedad española del Siglo XXI: tal y como se ha intentado plasmar en las páginas de esta Guía, la sociedad española está caracterizada por una importante y relevante diversidad social, cultural y étnica, fruto de distintos motivos: presencia de minorías étnicas internas como la gitana, los movimientos migratorios internos de los años 50, 60 y 70 o el aumento, durante el Siglo XX, de los flujos migratorios internacionales, que eligen como destino España y que han supuesto la llegada de personas de distinto origen cultural y étnico a nuestros pueblos y ciudades.
- 2** En segundo lugar, la garantía del derecho a la no discriminación en España: El principio de igualdad de trato y no discriminación es una garantía que recoge el Ordenamiento Jurídico Español, en especial, en la Constitución Española se contempla no exclusivamente como un principio sino como un valor y un derecho. Asimismo la Normativa Europea, los distintos Estatutos de Autonomía y demás legislación española (ordinaria y específica), reconocen el cumplimiento de este principio.

3 En tercer lugar, el Papel de las Entidades Locales en la gestión de la diversidad cultural: los entes locales cumplen un rol relevante en cualquier acción encaminada a combatir el desarrollo de actitudes racistas y xenófobas, ya que son los gestores de las Políticas de Gestión de la diversidad más cercanos a la ciudadanía y en el desempeño de esa función son también una administración privilegiada para definir políticas de igualdad de trato.

4 Finalmente; la Sensibilización como una Estrategia apropiada para combatir la discriminación étnica y el racismo: si bien no se trata de la única, la sensibilización ofrece una serie de razones que nos llevan a considerarla una buena estrategia para el trabajo en igualdad de trato, ya que permite fomentar el cambio de mentalidades, percepciones y actitudes negativas en el contexto actual de diversidad y prevenir la discriminación hacia cualquier persona indistintamente de su origen social, cultural o geográfico.

Los objetivos de esta guía metodológica se articulan a partir de un objetivo general como es el siguiente:

Ofrecer un instrumento metodológico que permita orientar las acciones municipales en el ámbito de la Igualdad de trato.

Los Objetivos específicos son:

- a Favorecer el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación.**
- b Fomentar los comportamientos no discriminatorios entre la ciudadanía de los municipios españoles.**
- c Contribuir al desarrollo de relaciones de convivencia entre la ciudadanía diversa de los municipios españoles.**

Para la consecución de estos objetivos, se realizaron las actividades que se detallan a continuación.

5 METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES EN EL MARCO DEL PROYECTO ESCI II

La propuesta metodológica para el desarrollo del Proyecto ESCI II se basó fundamentalmente en dos criterios fundamentales:

- 1 Desarrollo de una **metodología participativa**, implicando a las instituciones públicas y privadas en el proceso de construcción tanto de la herramienta metodológica como de las medidas e instrumentos más adecuados para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación.
- 2 Constituyendo una **metodología de coordinación y de construcción de redes** entre los distintos niveles de administración pública implicadas en la lucha contra la discriminación y en el desarrollo de acciones de igualdad de oportunidades y de trato.

Para ello se han promovido la constitución de dos grupos de trabajo cuyas finalidades y composición han sido las siguientes:

a Grupo de expertos y expertas

El grupo de expertos del Proyecto ESCI II ha estado constituido por 13 instituciones y especialistas en las diferentes materias que componen la Guía.

Las instituciones partícipes han sido:

- ▶ Diputación de Barcelona.
- ▶ Ayuntamiento de Roquetas de Mar en representación de la Federación Española de Municipios y Provincias.
- ▶ Policía Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada.
- ▶ Ayuntamiento de Zaragoza.
- ▶ Ayuntamiento de Vigo.
- ▶ Ayuntamiento de Illescas.
- ▶ Fundación Secretariado Gitano.
- ▶ Accem.
- ▶ CEPAIM. Acción Integral con Inmigrantes.
- ▶ Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME).

Asimismo han participado como personas expertas:

- ▶ Dña. Josefina Alventosa, Universidad de Valencia.
- ▶ Dña. Concepción Antón, Universidad de Salamanca.
- ▶ Dña. Carmen Cárdenas, Cruz Roja Española, Oficina Central

Los criterios de composición del grupo de expertos fueron los siguientes:

- 1 **Diversidad** en la composición del mismo. El objetivo es que el grupo estuviera compuesto por los actores sociales que intervienen en el ámbito de la sensibilización.
- 2 **Amplia experiencia, personal o institucional, en el ámbito de la sensibilización, igualdad de trato y no discriminación.**
- 3 **Accesibilidad y disponibilidad** para el desarrollo de las distintas etapas de trabajo.

El objetivo fundamental del Grupo fue el apoyo en la elaboración de la herramienta metodológica en todas sus fases, lo que incluye las siguientes tareas:

- ▶ Diseño de la herramienta metodológica.
- ▶ Definición y elaboración de contenidos que debe incluir la herramienta metodológica.
- ▶ Inclusión de conceptos clave para el desarrollo de Planes Locales de Sensibilización.

Para ello se constituyeron distintos sub – grupos de trabajo que permitieron avanzar en los contenidos de los distintos apartados de la Guía Metodológica y que fueron enviados a los componentes del grupo de validación.

b Grupo de validación.

El grupo de validación ha estado formado por las siguientes instituciones:

- ▶ **Entidades Locales:** Ayuntamiento de Lleida (Servei de Programes Sectorials y Serveis a las Personas); Ayuntamiento de Aranjuez (Centro Municipal de Servicios Sociales de la Concejalía de la Mujer); Ayuntamiento de Zaragoza; Ajuntament de Sabadell (Comisionada Nova Ciutadania); Ayuntamiento de Madrid (Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo); Ayuntamiento de Illescas (Coordinación del Plan Local de Integración Social); Ayuntamiento de Baracaldo (Red de Acogida de Base Municipal del Gobierno Vasco); Ayuntamiento de Mijas (Bienestar Social); Ayuntamiento de Totana (Bienestar Social); Ayuntamiento de Barcelona (Departamento de Acción Social y Ciudadanía y la Oficina por la no Discriminación); Ayuntamiento de Bilbao (Inmigración); Ayuntamiento de Alcorcón (Área de Prevención Inclusión y el Observatorio de Convivencia Intercultural); Ayuntamiento de Fuenlabrada (Policía Local); Mancomunidad Islantilla; Mancomunidad Intermunicipal del Sureste de Gran Canaria; Diputación de Barcelona (Área de Igualdad y Ciudadanía); Diputación de Zamora (Programa Fondo Social Europeo).
- ▶ **Comunidades Autónomas:** Govern de les Illes Balears (Dirección General de Inmigración); Junta de Castilla y León (Servicio de Asuntos Migratorios); Junta de Andalucía (Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Consejería de Empleo); Generalitat de Catalunya (Secretaría para la Inmigración. Departamento de Acción Social y Ciudadanía); Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Dirección General de Inmigración y Voluntariado).
- ▶ **Universidades:** Universidad de Valencia; Universidad de Salamanca
- ▶ **ONG:** Cáritas Española; Asociación ACOBE Usera; Movimiento contra la Intolerancia; Red ACOGE; Accem; Asociación ACOBE; Asociación de Chinos en España; Asociación ARI-PERÚ, Cruz Roja Española.
- ▶ **Sindicatos:** Unión General de Trabajadores (Departamento de Migraciones).
- ▶ **Empresas:** CIDALIA consultora técnica en diversidad; Abierto hasta el Amanecer, cooperativa madrileña; Contexto, Análisis y Evaluación, S.L.; Dinamia, Consultoría Social S. Cooperativa; Ciudadania, S. Cooperativa Galega; Consultora Social Transformando Madrid; Atos Consulting.

El grupo de validación tenía como objetivo fundamental la revisión de los contenidos de la Guía Metodológica en los términos que se había finalizado en el grupo de expertos y la elaboración de propuestas y recomendaciones de mejora de los distintos apartados de la Guía Metodológica.

La Metodología del grupo de validación incluía dos niveles de revisión de la Herramienta Metodológica:

- ▶ Individual, por parte de cada uno de los y las participantes en el Grupo de Validación.
- ▶ Colectivo, a través de la participación en grupos de trabajo o plenarios.

NIVEL INDIVIDUAL: Previamente a la reunión del Grupo de Validación, sus miembros recibieron por correo electrónico el Documento Propuesta de Herramienta Metodológica, junto a un cuestionario en el que a través de distintos indicadores (unos generales para toda la Guía y otros específicos por Capítulos) se valoró el nivel de efectividad de la Guía como instrumento metodológico para la implementación de Planes Locales de Sensibilización

NIVEL COLECTIVO: Durante la sesión de trabajo se valoró cada uno de los capítulos y apartados del Documento de Propuesta en plenario.

Para la propuesta de composición del grupo de validación, se consideraron dos criterios esenciales:

a Representatividad del grupo de validación, en base a los siguientes indicadores:

- ▶ Territorial / geográfica, es decir, promover la presencia lo más representativa posible del territorio nacional.
- ▶ Niveles de administración. El criterio se basaba en el hecho de que la Guía se ha elaborado desde la perspectiva del diálogo social y la corresponsabilidad entre los distintos actores sociales, por lo que todos ellos deben participar en la validación de la misma, comenzando por los distintos niveles de la Administración.
- ▶ Tipo de entidad. Siguiendo con el argumento anteriormente expuesto, la presencia de organizaciones sociales con una amplia experiencia en el ámbito de la sensibilización aparecía como un elemento fundamental.

b Significatividad. Se pretendía que las entidades participantes en el grupo no sólo fueran representativas sino también tuvieran un alto grado de significatividad basada en los siguientes indicadores:

- ▶ Contextos territoriales con un elevado porcentaje de inmigración o características específicas propias de la inmigración.
- ▶ Aplicación de los Fondos Locales de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a acciones de sensibilización.
- ▶ Existencia o desarrollo de Planes Locales de integración social de la población inmigrante.

c Conferencia Final.

El día 19 de noviembre tuvo lugar la Conferencia Final del Proyecto ESCI II, Planes Locales de Sensibilización, en el que se presentó esta Guía Metodológica para el diseño y la elaboración de Planes Locales de Sensibilización

La Guía es el resultado final de este proceso metodológico en el que han participado personas en representación de más de 60 instituciones públicas y organizaciones sociales implicadas en los ámbitos de sensibilización, igualdad de trato y no discriminación.

Como Guía Metodológica espera ofrecer una perspectiva práctica sobre el desarrollo de acciones de sensibilización en estos ámbitos, aportando una propuesta metodológica que podrá ser adaptada a los distintos contextos territoriales, sociales y políticos de las entidades locales de nuestro país.

¿QUÉ ES UN PLAN?

1 QUÉ ES
LA PLANIFICACIÓN
Y PARA QUÉ SIRVE

2 NIVELES Y TÉCNICAS
DE PLANIFICACIÓN
SOCIAL



Este primer capítulo de la Guía Metodológica lo vamos a dedicar a realizar una revisión del concepto de planificación, a profundizar en los objetivos y finalidades de la planificación y a analizar brevemente los distintos niveles de planificación y las distintas técnicas.

Está dirigido, fundamentalmente, a entidades locales (municipios, mancomunidades, diputaciones, etc.) aunque los principios generales de la planificación también resultarán de utilidad para organizaciones sociales u otras entidades e instituciones públicas o privadas.

► **Sugerencia:** El capítulo ofrece una introducción general a los contenidos descritos con algunas recomendaciones para su profundización. Por tanto, si considera que su experiencia teórica y / o práctica en planificación social y estratégica es amplia, le sugerimos que comience la lectura de la Guía por el siguiente capítulo.

1

QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN Y PARA QUÉ SIRVE

Existen una gran diversidad de definiciones y concepciones acerca de qué es la planificación. Podemos revisar, brevemente, algunas de ellas:

- ▶ Desde una definición estrictamente lingüística, la **Real Academia Española de la Lengua** define la planificación como:
 1. f. Acción y efecto de planificar.
 2. f. Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.
- ▶ **Ezequiel Ander – Egg**, en su publicación “Introducción a la planificación estratégica” indica que en el sentido más amplio posible “planificar consiste en decidir anticipadamente lo que hay que hacer. Se trata de prever un futuro deseable y de señalar los medios para alcanzarlo”.
- ▶ En una línea similar, **Francisco Ther Ríos**, indica que “ha sido entendida como la determinación de un curso concreto de acción que se habrá de seguir. Con ello, se fijan unos principios orientadores y se establecen secuencias de acciones necesarias para alcanzar lo esperado: se precisan tiempos, costos y financiamientos necesarios. Esto es, la racionalización del futuro en base a un escenario actual. De esta manera, planificación se relaciona con conceptos como eficacia y eficiencia; coordinación, previsión y control”¹.
- ▶ Por su parte, **Marco Marchioni**, otro de los referentes teóricos de la intervención y la planificación social, indica que la planificación “es al mismo tiempo una finalidad de acción social, una necesidad implícita, un método y un instrumento de trabajo”.

Según las definiciones propuestas, podríamos extraer algunas de las características principales de la planificación:

- ▶ Un método y un instrumento de trabajo.
- ▶ La previsión de un futuro deseable, en el caso de que nos ocupa, fundamentalmente en términos de políticas públicas.
- ▶ La determinación de unos objetivos determinados.
- ▶ El establecimiento de un camino concreto que hay que recorrer en base a unos principios orientadores y unas acciones necesarias para alcanzar lo esperado.

En este sentido, la planificación se diferenciaría sustancialmente de la **estrategia**, entendida esta como el *conjunto de líneas maestras para la toma de decisiones que tienen influencia en la eficacia a largo plazo de una organización*. Por tanto, la estrategia no delimita de manera tan estricta los objetivos, los plazos o los recursos necesarios para su consecución.

¹ Francisco Ther Ríos, Una revisión al concepto de Planificación Social desde la Investigación Social de Segundo Orden, publicado en <http://www.ubio-bio.cl/cps/ponencia/doc/p12.7.htm>

Considerando las definiciones propuestas inicialmente, más centradas en el ámbito social, y relacionándonos con el objeto de la presente Guía, proponemos una definición de la planificación social entendida como un proceso de desarrollo comunitario que estaría relacionado con dos aspectos:

- a** en primer lugar, con **la organización de la comunidad**, entendiendo como esta “la finalidad de abastecer a la comunidad de los servicios en los varios campos, según las necesidades o peticiones que la propia comunidad ha llegado a requerir” (Arthur Dunham).
- b** con **el desarrollo programado de la comunidad**, que está relacionado con la necesidad de organizar y prever todos los programas y las intervenciones; aunque a lo largo de la Guía nos centremos específicamente en el ámbito social.

Consecuentemente, proponemos la concepción de la **planificación estratégica como un proceso de desarrollo comunitario o de acción social comunitaria** que parta de una concepción dinámica del desarrollo comunitario y, por tanto, incluya la participación y la implicación de la propia comunidad como uno de los aspectos clave.

La participación social y comunitaria se entiende como un requisito y una necesidad, ya que si la planificación estratégica es un conjunto de acciones organizadas a proporcionar un cambio social, podemos afirmar que sin participación social e implicación de la comunidad, no hay cambio. Consecuentemente, en la propuesta metodológica para el diseño y elaboración de los Planes Locales de Sensibilización partiremos de la acción social en y para la comunidad.

El concepto de comunidad aparece, por tanto, como uno de los factores clave en el proceso de planificación estratégica entendida como desarrollo comunitario. **¿Qué entenderemos en esta Guía por comunidad?** Siguiendo a M. Marchioni, podemos afirmar que “la comunidad organizada es el primero y el principal de los recursos existentes que necesita de una acción social para ser realmente utilizable y para poder funcionar” (pág. 54)

Entenderemos como comunidad en el desarrollo de la Guía y en la propuesta metodológica, a “un conjunto de personas que habitan en el mismo territorio con ciertos lazos y ciertos intereses en común” (Angela Zucconi). Por tanto, también incluye el conjunto de instituciones y organizaciones que están y forman parte de ese conjunto territorial. A efectos de la presente Guía metodológica, este conjunto territorial se relacionará con los municipios y las entidades locales.

Exponemos una propuesta de planificación estratégica en el ámbito social como resultado de un trabajo en común, cada uno con sus responsabilidades y niveles decisionales y operativos correspondientes, de tres componentes fundamentales:

- ▶ La Administración, es decir, de las distintas instituciones públicas presentes en el territorio de la comunidad.
- ▶ El personal profesional y técnico, tanto de las organizaciones sociales como de las corporaciones e instituciones sociales.
- ▶ La población en su conjunto.

El papel de cada uno de los actores así como sus niveles de responsabilidad y decisión, seguramente serán distintos en función de las características de las diversas comunidades y contextos territoriales.

▶ En el capítulo correspondiente a los Planes Locales de Sensibilización propondremos una metodología de trabajo que involucre a los distintos actores cuya flexibilidad de aplicación permitirá adaptarla a diversos contextos territoriales.

El proceso de planificación estratégica “tiene que aterrizar en la comunidad con un objetivo a medio plazo: este objetivo es la construcción del plan local o comarcal. Hay que crear instrumentos visibles que la comunidad pueda ver”². Por tanto, entendemos que el plan es un instrumento de visibilización de un problema, una demanda o una necesidad de la comunidad. Consecuentemente, **el Plan en sí mismo se convierte en un instrumento de la acción social comunitaria.**

▶ En definitiva, proponemos el desarrollo de un Plan Local de Sensibilización en el ámbito de la igualdad de trato y la no discriminación como un instrumento de desarrollo comunitario que promueva los cambios (a través de la participación de la comunidad y sus distintos actores) de las actitudes y de las prácticas sociales, individuales y colectivas (Ver concepto de sensibilización en el Glosario de términos).

Finalmente, indicamos que **un Plan no es más que una hipótesis de trabajo a medio plazo**; es decir: deber ser flexible, debe incorporar desde el inicio las acciones de seguimiento y evaluación que permitan corregir y adecuar las acciones a los objetivos y las finalidades previstas (Ver capítulo sobre Planes Locales de Sensibilización).

² Marco Marchioni, Planificación Social y organización de la comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis. Editorial Popular, 2007, 7ª edición, Madrid.

2 NIVELES Y TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN SOCIAL

Existen diferentes niveles de planificación en función de la amplitud del ámbito de actuación así como del grado de concreción de la realización de las acciones. Los Planes Locales de Sensibilización en igualdad de trato y no discriminación se sitúan, como hemos indicado en el apartado anterior, en el nivel de planificación estratégica. A partir de este nivel, será posible establecer un nivel de planificación más específica u operativa.

Vamos a definir 3 niveles de planificación: estratégica; táctica y operativa. Las principales características son:

Tipo de planificación	Plazo	Finalidad	Ejemplos de Técnicas
Estratégica	Largo (4 o 5 años)	Plan General de Actuación	FODA o DAFO
Táctica	Medio (1 o 2 años)	Programa	Árbol de problemas
Operativa	Corto (inferior a 1 año)	Proyecto	Enfoque del Marco Lógico (EML)

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Se elabora para un plazo largo (cuatro o cinco años) y desde una perspectiva global. Marca objetivos generalistas que integran la definición de orientaciones estratégicas de acción para alcanzar los fines previstos, un sistema de dotación global de recursos, mecanismos de seguimiento y evaluación, etc. En definitiva, se trata de un plan general de actuación.

La planificación a nivel estratégico quedará recogida en un documento que denominamos Plan en el que se establecerán objetivos generales a largo plazo que están estructurados en grandes áreas de actuación.

Son distintas las técnicas y metodologías de planificación estratégica. Una de las más utilizadas en este nivel de planificación es la técnica de análisis FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. La matriz de trabajo de esta metodología es la siguiente:

Análisis FODA	Fortalezas	Debilidades
Análisis Interno	Ventajas naturales	Recursos y capacidades escasas en el territorio
	Recursos superiores	Resistencia al cambio social de la comunidad
	Oportunidades	Amenazas
Análisis Externo	Nuevas tecnologías	Altos riesgos - Cambios en el entorno
	Posicionamiento estratégico	

El análisis interno y externo tiene como finalidad determinar las estrategias y las acciones que permitan convertir a largo plazo (cuatro o cinco años) las debilidades (que siempre están referidas a factores internos de la comunidad, como por ejemplo puede ser su diseño urbanístico) en fortalezas, así como las amenazas (que siempre son externas a la comunidad) en oportunidades para el futuro.

La técnica FODA, o DAFO, es una de las más utilizadas en la planificación estratégica. Existen otras como las técnicas que se adentran en el futuro basándose en la experiencia acumulada en el pasado (extrapolación; tendencias; análisis de variaciones, etc.).

PLANIFICACIÓN TÁCTICA

Se formula a medio plazo (uno o dos años) y muestra un mayor nivel de concreción, puesto que se centra en áreas o segmentos específicos definidos en la planificación estratégica. Los objetivos definidos para estas áreas tienen un carácter más concreto. La planificación táctica define las líneas de actuación que integran distintas actividades para la consecución de sus objetivos, un esquema de organización de estas actividades, la financiación, etc.

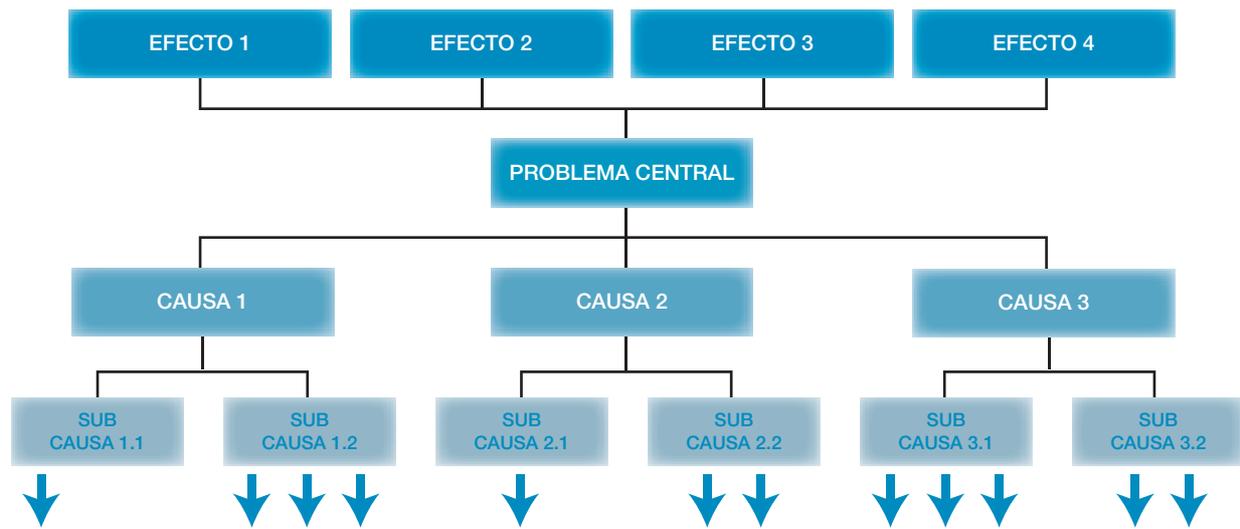
La planificación en el nivel táctico quedará recogida en un documento que se denomina Programa que contempla objetivos referidos a un área específica de actuación que se encuentra enmarcada en el Plan (nivel de planificación estratégica). El Programa se estructura en diferentes actuaciones concretas y para cada una de ellas se elabora una planificación operativa que denominamos Proyecto.

En el plano de la planificación táctica, también existe una gran variedad de técnicas que pueden ser aplicadas como el diagrama de redes, el diagrama de Gantt, etc.). Una de las más conocidas y utilizadas es el denominado Árbol de Problemas. Es una técnica metodológica que nos permite describir las causas y efectos de un primer y segundo nivel en un problema central (derivado de la planificación estratégica, por ejemplo). Lo anterior hace visible, de mejor manera, las posibles hipótesis de nuestra intervención y a la vez permite dimensionar la posibilidad de éxito del proyecto en función de las múltiples causas y variables que intervienen en el problema elegido.

Para la construcción del árbol de problema se procede de la siguiente manera:

- 1** Identificación de las personas beneficiarias del posible Proyecto: Definir y describir quienes serán los sujetos directos de la intervención.
- 2** Determinar los principales problemas que afectan a estas personas o grupos sociales
- 3** Análisis y elección del problema central de la futura intervención
- 4** Análisis y descripción de las Causas del problema central
- 5** Identificación de los principales efectos del problema
- 6** Presentación de dicha descripción y análisis como un árbol donde:
 - ▶ El Tronco: Corresponde y es representado por el problema central;
 - ▶ Las Raíces: Corresponden a las causas del Problema y
 - ▶ La Copa: Corresponde a los efectos o consecuencias del Problema.

A continuación se presenta un esquema para la construcción del *Árbol de Problemas*:



PLANIFICACIÓN OPERATIVA

La planificación operativa se formula a corto plazo (máximo un año) e identifica una actuación o actividad concreta. Integra objetivos muy concretos, un esquema de organización de las personas que realizarán el proyecto, los recursos necesarios y los mecanismos de seguimiento y evaluación del proyecto.

La planificación de nivel operativo estará reflejada en un documento que se denomina Proyecto, que es una propuesta de acción específica para un corto plazo y que integra un conjunto secuenciado y ordenado de actividades relacionadas entre sí.

En el nivel de la planificación operativa, sin duda la técnica más conocida es la denominada Enfoque de Marco Lógico (EML). El EML se ha empleado, preferentemente, en la planificación de proyectos de Cooperación Internacional, si bien puede ser útil en proyectos de intervención social, al ser una herramienta analítica para la planificación de la gestión de proyectos orientados por objetivos.

El EML mejora la planificación al resaltar los lazos que existen entre los elementos del proyecto y los factores externos. Facilita el entendimiento común y una mejor comunicación entre quienes toman decisiones, las personas responsables y las demás partes involucradas en el proyecto.

De modo general, se hace un resumen del proceso de desarrollo en una matriz que consiste en los elementos básicos arriba mencionados, dicha matriz es conocida como la **Matriz del Proyecto** (MP) [a veces es conocida como Matriz de Planificación].

Se denomina **Matriz del Proyecto**, de un programa o proyecto de desarrollo social, a un documento que sintetiza:

- ▶ el **objetivo general**;
- ▶ los **objetivos específicos**;
- ▶ los **resultados esperados**;
- ▶ las **actividades** necesarias para alcanzar dichos resultados;
- ▶ **los recursos** necesarios para desarrollar las actividades;
- ▶ **las limitantes** externas del programa o proyecto;
- ▶ **los indicadores** medibles y objetivos para evaluar el programa o proyecto; y,
- ▶ **el procedimiento** para determinar los indicadores.

Este es un ejemplo de la matriz de planificación del EML:

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación
Objetivo general El objetivo al cual contribuirá significativamente el proyecto, junto con otros proyectos.	Impactos (2 o 3 años después de terminado el proyecto) Indicadores que miden los Impactos (o Efectos Directos a largo plazo). Los Indicadores de Impactos son a menudo estandarizados y son incluidos como metas que trascienden el alcance de un solo proyecto.	Medios de Verificación Fuentes de información y recursos (encuestas, estudios, estadísticas, censos, procesos, eventos, informes y otros) para cada Indicador, que pueden utilizarse para verificar el Impactos del proyecto, a nivel de Fin.
Objetivos específicos Hipótesis que representa el Efecto Directo a ser logrado como resultado de la utilización de los Productos del proyecto. El Propósito de un proyecto puede estar ligado a varios Efectos Directos (Resultados). Se refiere a cambios de comportamiento, desempeño o actitud de los beneficiarios del proyecto.	Resultados Indicadores que miden los Efectos Directos (Resultados) que se esperan lograr como resultado del proyecto. Generalmente, estos Efectos Directos se logran en las últimas etapas o inmediatamente después de la ejecución del proyecto.	Medios de Verificación Fuentes de información y recursos (encuestas, estudios, estadísticas, censos, procesos, eventos, informes y otros) para cada Indicador, que pueden utilizarse para verificar en qué medida se logró el propósito del proyecto.
Componentes/Productos Los Productos a ser entregados por el proyecto. Los Productos (y/o servicios) que se obtienen al final de la ejecución del proyecto. El equipo ejecutor es directamente responsable de la generación de estos Productos.	Productos Indicadores que describen los Productos que habrá que generar en el curso de la ejecución del proyecto, deberían especificar la cantidad, la calidad y el plazo previstos para la entrega de los bienes y servicios generados. Son considerados a veces como los Términos de Referencia (TOR) del proyecto.	Medios de Verificación Fuentes de información y recursos (encuestas, estudios, estadísticas, censos, procesos, eventos, informes y otros) para cada Indicador, que pueden utilizarse para verificar los Componentes producidos a nivel de Componente/Producto del proyecto.
Actividades Grupo de las principales Actividades requeridas para producir cada Componente (sugiere mencionar 3 a 4 actividades principales sin subdivisiones).	Esta celda contiene los indicadores para las actividades principales y el tiempo en el cual se realizarán.	Medios de Verificación Fuentes de información y recursos (encuestas, estudios, estadísticas, censos, procesos, eventos, informes y otros) para cada Indicador, que dan seguimiento a los planes de implementación del proyecto, el presupuesto, etc.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CAPÍTULO 1: ¿QUÉ ES UN PLAN?

THIER RÍOS, F. Una revisión al concepto de Planificación Social desde la Investigación Social de Segundo Orden, publicado en <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p12.7.htm>

MARCHIONI, M. Planificación Social y organización de la comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis. Editorial Popular, 2007, 7ª edición, Madrid.

ENTES LOCALES: DIVERSIDAD, IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN

2.1 LA SOCIEDAD DIVERSA:
POLÍTICAS DE IGUALDAD DE TRATO Y LUCHA CONTRA
LA DISCRIMINACIÓN DESDE LAS ENTIDADES LOCALES

2.2 EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES
LOCALES EN LA GESTIÓN
DE LA DIVERSIDAD

2.3 POLÍTICAS MUNICIPALES EN EL ÁMBITO
DE LA IGUALDAD DE TRATO Y LA LUCHA
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN



2.1 LA SOCIEDAD DIVERSA: POLÍTICAS DE IGUALDAD DE TRATO Y LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN DESDE LAS ENTIDADES LOCALES

LA SOCIEDAD DIVERSA ACTUAL.

BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA DE DIVERSIDAD EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Hablar de diversidad étnico-cultural en España nos lleva a hablar del proceso histórico de construcción de la sociedad española actual; construcción que se ha ido definiendo por pueblos y ciudades culturalmente diversos, resultado de un continuo movimiento de personas que forman hoy parte de la ciudadanía de nuestros municipios. Se puede decir, por tanto, que a lo largo de toda su historia la diversidad en los pueblos y ciudades españolas ha sido una constante, como lo es en la historia de cualquier pueblo o país.

La Historia de España como nación es, como la de muchas otras, la historia de un conjunto de pueblos y culturas en constante movimiento por la geografía española. Nos encontramos aquí con uno de los primeros aspectos a considerar cuando hablemos de diversidad en nuestro país: España, como nación, como pueblo y como cultura es el resultado de la presencia de distintos pueblos celtas, íberos, griegos, romanos, pueblos godos, árabes o judíos. Presencia que marcará el devenir de la Historia de España desde sus inicios hasta la denominada Edad Moderna (Siglos XVI al XVIII).

Entre los siglos XII y XIX se van desarrollando en España distintos sistemas sociales. En un primer momento tuvieron un marcado peso rural y agrícola y, poco a poco, fue cambiando la perspectiva, debido a la mayor presencia e importancia de las ciudades y del mundo urbano. Un segundo aspecto relevante a la hora de caracterizar la diversidad social y cultural española, es la coexistencia del mundo rural y del urbano. Dos elementos diversos, diferenciadores y mezclados, fruto también de distintos y continuos procesos de éxodo del campo a la ciudad.

Posteriormente desde finales del Siglo XVIII al siglo XX se desarrollan distintas fases de la denominada Revolución Burguesa en España. Entre estas fases cabe resaltar: La Constitución de Cádiz, El reinado de Fernando VII, La 1ª y 2ª República, La Guerra Civil y La Transición Democrática, que van a culminar con el desarrollo del Estado de las Autonomías. Este es el tercer gran aspecto que va a marcar la diversidad en nuestro territorio: la división administrativa española actual supone la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas que, compartiendo rasgos culturales e identitarios comunes, responden a su vez a rasgos, valores, costumbres y modos de organización diversos y dispares. Esta diversidad se manifiesta en los distintos municipios como consecuencia del proceso migratorio interno que vivió España durante los años 60 y 70, que supuso el traslado de millones de personas de unas regiones a otras, y de la continua movilidad humana que se sigue dando en la actualidad entre las distintas Comunidades Autónomas.

El cuarto elemento definidor de la diversidad interna en España, es la presencia de una minoría étnica histórica en nuestro país: la gitana, que lleva presente en nuestro territorio más de seis siglos. Es este, sin duda, uno de los elementos más importantes que marcan la diversidad étnico-cultural interna de nuestro Estado.

Finalmente la llegada de personas procedentes de otras latitudes como Europa, Latinoamérica, África o Asia termina de configurar la diversa realidad étnico-cultural española actual.

La diversidad étnico-cultural en la era global que vivimos es cada vez más creciente y ha permitido la construcción de pueblos y ciudades en los que la diversidad es uno de los rasgos definitorios de su desarrollo y su devenir histórico.

BREVE APROXIMACIÓN SOCIO - DEMOGRÁFICA A LA “DIVERSIDAD ÉTNICO-CULTURAL” EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Como se ha planteado en el anterior apartado, la sociedad española del siglo XXI es diversa, fruto de distintos procesos sociales y demográficos; pero, ¿cuáles son las características concretas de esa sociedad, cuáles son los perfiles que tras esa sociedad nos encontramos?

En este apartado se presenta un análisis del perfil socio - demográfico de la población extranjera residente en España y de la población gitana, dos grupos importantes de la realidad étnico-cultural española.

LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA

Los últimos veinte años han marcado la diferencia en la historia reciente de las migraciones en España. Si bien en la década de los ochenta se dio una rápida transición de un país emisor de emigraciones a uno receptor de inmigración, la década de los noventa del siglo XX y principios del siglo XXI consolida el cambio, deviniendo los flujos migratorios internacionales como uno de los protagonistas indiscutibles de la evolución demográfica reciente³.

La población inmigrante en España se ha multiplicado por 70 en los últimos diez años y entre los años 2006 y 2007 se han registrado casi dos millones de entradas de personas que representan el 36% del saldo migratorio neto del conjunto de la Unión Europea.

En el año 1998 el número de población extranjera empadronada en los municipios españoles era de 637.085 personas, que suponían un 1,6% sobre el total de población. A 1 de enero de 2009⁴, una década después, la cifra alcanza un 12% con 5.598.691 personas. A esta fecha el 53,1% eran hombres (2.973.707) y el 46,9% eran mujeres (2.624.984).

Resulta conveniente señalar un aspecto que ha caracterizado el fenómeno migratorio en nuestro país como es la feminización de las migraciones, sobretudo en las migraciones procedentes de Latinoamérica. Se trata de un aspecto fundamental a la hora de caracterizar a la población inmigrante que reside en territorio español: el rostro femenino de la inmigración en España va a ser sin duda un elemento importante a la hora de desarrollar políticas de gestión de la diversidad étnico-cultural.

³ RECAÑO, Joaquín y DOMINGO, Andreu (2006): Evolución de la distribución territorial y la movilidad geográfica de la población extranjera en España. Dentro de *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica [1985 – 2004]*. Edita Fundación CIDOB. Barcelona.

⁴ Padrón Municipal de Habitantes, 2009, datos provisionales, Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es).

Otro aspecto importante es el que nos indica los orígenes de las personas extranjeras que residen en territorio español. Los datos provisionales del Padrón municipal, a 1 de enero de 2009, confirman, a grandes rasgos, la distribución de la población extranjera en tres grandes zonas de origen. Según el padrón, el 40,5% proviene de la Unión Europea (UE27), el 31,5% de Latinoamérica y el 17,8% proviene de África.

En la siguiente tabla podemos ver una relación de las principales nacionalidades presentes en el conjunto del Estado español.

Tabla 1: Las 10 nacionalidades más numerosas, año 2009

Nacionalidad	Total
Rumanía	796.576 (14,2%)
Marruecos	710.401 (12,7%)
Ecuador	413.715 (7,4%)
Reino Unido	374.600 (6,7%)
Colombia	292.971 (5,2%)
Bolivia	227.145 (4,1%)
Alemania	190.584 (3,4%)
Italia	174.912 (3,1%)
Bulgaria	164.353 (2,9%)
China	145.425 (2,6%)

Fuente: INE. Padrón Municipal de Habitantes al 1 de enero de 2009, datos provisionales.

Sin embargo si comparamos estas cifras con las cifras de población extranjera con autorización de residencia en vigor encontramos un desfase significativo: a 1 de enero de 2009, de ese total de 5.598.691 personas, solamente 4.473.499 poseen un certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor⁵. Esta diferencia nos conduce a un tema complejo como es el de la irregularidad administrativa de parte de la población inmigrante residente en nuestro país, situación que afecta de manera especial a la administración municipal que es la que debe atender a estas personas una vez empadronadas, si bien las competencias sobre residencia y entrada en territorio español son del Gobierno Central.

Otro elemento que define el proceso de asentamiento de la población extranjera a lo largo del territorio, es su distribución no homogénea. Buena muestra de ello es el hecho que cuatro comunidades autónomas aglutinan el 67,9% del conjunto de población extranjera empadronada. Éstas comunidades son: Cataluña (1.103.790), la Comunidad de Madrid (1.005.381), la Comunidad Valenciana (847.339) y Andalucía (623.279).

Por lo que respecta a la localización se trata de una inmigración de carácter principalmente económico, muy asociada a los mercados de trabajo provinciales, de hecho algunos autores hablan de cierta especialización por sectores de actividad y orígenes, así como de la preexistencia en el territorio de destino de redes sociales que actúan, a su vez, como

⁵ Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), Ministerio de Trabajo e Inmigración, enero 2009.

polos de atracción de nuevas poblaciones. Así mismo esta vinculación de inmigración y mercado de trabajo nos explica la distribución territorial de la inmigración en nuestro país así como la mayor movilidad geográfica de la población extranjera respecto a la española.

En este sentido resulta interesante el artículo de Pumarés⁶ en el que intenta establecer una tipología de los espacios de la inmigración en España:

- a Espacios frontera:** En los que se dan dos lógicas muy diferentes: una lógica geopolítica: la frontera como límite entre dos fronteras y otra lógica del espacio local: puente entre dos mundos (que viven del flujo del ir y venir). Ceuta, Melilla y las Islas Canarias son los espacios que mejor reflejan ésta situación (podría incluirse Algeciras y Tarifa).
- b Los espacios de la agricultura intensiva de trabajo.** En estos últimos 15 años se han experimentado importantes cambios pasando a depender, casi exclusivamente, de la mano de obra extranjera. Las principales nacionalidades son magrebí, ecuatoriana y del este de Europa. Las provincias que destacan por la concentración en el sector agrario son Almería, Murcia, Cáceres, Huelva, Jaén y Albacete (en menor distancia encontraríamos Lleida o La Rioja). Comparten problemas asociados con los trabajos agrarios de temporada.
- c Espacios turísticos:** se trata de espacios que generan un gran dinamismo económico. Desde el punto de vista de la población extranjera: dualidad de residentes europeos (no activos) y trabajadores no comunitarios. En los últimos años están aumentando el número de comunitarios activos. Principales zonas: Baleares, Málaga, Alicante, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.
- d Espacios metropolitanos:** se caracterizan por estar contruidos en torno a la gran ciudad. Los dos grandes ejemplos serían Madrid y Barcelona, si bien Sevilla, Valencia y otras ciudades estarían dentro de este grupo

La intensidad en que se ha producido el fenómeno, unido al aumento de nacionalidades presentes y su extensión territorial, ha derivado en que, a menudo, la llegada de población extranjera en los municipios se viva como un riesgo o amenaza para la convivencia y la cohesión social de los mismos.

El informe *Evolución del racismo y la xenofobia en España*⁷ de 2008 analiza la percepción que tiene la población española de la presencia de personas inmigradas. A partir del año 2000 se observa una disminución de la receptividad hacia la inmigración. El estudio recoge los resultados de los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), situando para septiembre de 2006 la inmigración como uno de los tres principales problemas que existen en España. Cabe apuntar que ésta cifra coincide con una etapa en donde la inmigración apareció fuertemente estigmatizada en los medios de comunicación.

⁶ Púmares Fernández, Pablo: "La Inmigración en España, perspectivas desde el territorio". En Aubarrel, Gemma (Coordin.) *Perspectivas de la Inigración en España*. Icaria, Barcelona, 2003. Págs. 117-201.

⁷ CEA, M^a Ángeles y VALLÈS, Miguel S. (2008): *Evolución del racismo y de la xenofobia en España. Informe 2008*. MTIN – OBERAXE. Madrid.

Si bien es cierto que la llegada de población inmigrada contribuye a la configuración de una sociedad más diversa, culturalmente hablando (puesto que existen otras formas de diversidad tales como: el género, la orientación sexual, la religión o las creencias, la discapacidad, la edad) preexisten, en el caso español, otros grupos de población “étnicamente diferenciados” como es el caso de la comunidad gitana⁸.

LA POBLACIÓN GITANA EN ESPAÑA

España es, en la actualidad, uno de los cuatro países de la Unión Europea con mayor número de población gitana, representando alrededor del 8% de todos los gitanos y gitanas europeos, lo cual significa un importante peso específico en el conjunto de la población europea. Pero a pesar de ser la minoría étnica más importante en España y de llevar casi seis siglos de historia en el país, la comunidad gitana es un grupo cultural que no ha tenido un proceso de integración social nada fácil; sigue siendo el colectivo más rechazado en la sociedad española y uno de los más excluidos social y económicamente.

Existen distintas estimaciones acerca del número de integrantes de la población gitana española, que se distribuyen en un abanico entre 650.000 y 970.000 personas (lo que supone entre un 1.4% y un 2% de la población total española)⁹, la mitad de las cuales son mujeres. Los gitanos y gitanas están distribuidos por toda la geografía, aunque es en Andalucía donde vive la mayor parte (cerca del 45%). La gran mayoría se concentran en las ciudades y, dentro de éstas, suele haber un gran número de familias en las zonas socialmente menos favorecidas. Aunque en conjunto sus miembros comparten bastantes rasgos de identificación común y de reconocimiento recíproco, conviene destacar la heterogeneidad y diversidad que existe en el seno de la propia comunidad.

La población gitana es muy joven; los niños y niñas en edad escolar, los adolescentes, y la juventud hasta 25 años son los grupos de edad más numerosos (40% del total), lo que explica la escasa presencia de personas ancianas y jubiladas.

La comunidad gitana española se encuentra actualmente sometida a un importante proceso de cambio y transformación en todos los aspectos. Están teniendo lugar cambios profundos y adaptaciones en sus costumbres, modos de vida, estructuras familiares, demográficas y sociales. Este cambio sociocultural que se está experimentando no sucede en todos los grupos y poblaciones gitanas al mismo ritmo ni en el mismo sentido; algunas personas gitanas están promocionándose e incorporándose a los amplios sectores de nuevas clases medias en España, mientras otras permanecen en sectores más marginales y periféricos.

A pesar de los avances evidentes que se han producido en el proceso de inclusión social de las gitanas y los gitanos en la sociedad española, especialmente en las últimas décadas, es evidente que una gran parte de ellos, principalmen-

⁸ GARRETA, Jordi (2003): *La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)*. Editorial Antropos. Rubí.

⁹ Datos recogidos en: Fundación FOESSA y Cáritas Española (2008) “VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España”, FSG (2005) “Población gitana y empleo: un estudio comparado”, y FSG y Ministerio de Vivienda (2007) “Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España”; entre otros.

te mujeres, aún están muy por debajo de los niveles de vida medios de la ciudadanía española y que una serie de problemas les impiden salir de su tradicional situación de exclusión¹⁰ y de discriminación.

El Barómetro del CIS de noviembre de 2005, constataba datos tan preocupantes como que "A uno de cada cuatro españoles no le gustaría que sus hijos compartieran clase con alumnos gitanos", o que "Más del 40% de los españoles afirma molestarle mucho o bastante tener como vecinos a gitanos".

El recientemente publicado *Informe Juventud en España 2008*, editado por el Instituto de la Juventud, constata que para la juventud española la población gitana es el tercer grupo más rechazado por detrás de exdelincuentes y exdrogadictos, por este orden.

Como también afirma el Informe Discriminación y Comunidad Gitana que publica anualmente la Fundación Secretariado Gitano, la población gitana sigue sufriendo prácticas discriminatorias en ámbitos principales como el empleo, la salud, la justicia, la seguridad, los medios de comunicación, los bienes y servicios, la vivienda, o la educación.

Mientras que la lucha contra el racismo y la discriminación alcanza cada vez mayor relevancia en las políticas de inmigración, como lo demuestra la puesta en marcha de medidas como el "Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes", o el "Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración", la cuestión gitana sigue abordándose casi en exclusiva desde una perspectiva de inclusión social que puede fomentar la marginalización de toda la comunidad, dejando en una situación de indefensión a aquella parte que no se encuentra en riesgo de exclusión pero sigue sufriendo el racismo y la discriminación étnica.

Al trabajar con estos diversos grupos de población se tiene que partir del hecho que se trata de grupos que bajo la etiqueta de "población extranjera o inmigrada" o de "población gitana" se esconde un importante abanico de características diferenciales, tanto dentro del propio grupo, como fuera del mismo. No tenerlas en cuenta implicaría no abordar el fenómeno desde su complejidad. Asimismo, no podemos agrupar bajo un mismo paraguas fenómenos tan complejos como son la nacionalidad (que es la variable que se ha utilizado para etiquetar al primer grupo de personas) y la etnia (que se correspondería con la segunda categorización).

No obstante ambos grupos de población son susceptibles de sufrir discriminación por motivos raciales, entendida como aquella distinción asociada a aspectos como los rasgos fenotípicos, el idioma, el origen étnico o nacional, principalmente. Además, empieza a ser emergente la necesidad de acciones que aborden la lucha contra la **discriminación múltiple**, que sufren por ejemplo algunas personas gitanas e inmigrantes cuando se combinan factores relacionados con su pertenencia étnica con factores relacionados con una situación de discapacidad, género, extranjería, orientación sexual, etc.

¹⁰ Para más información:

Fundación FOESSA y Cáritas Española (2008) "VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España". Ministerio de Sanidad y Consumo y Fundación Secretariado Gitano (2009) "Hacia la equidad en salud. Estudio comparativo de las Encuestas Nacionales de Salud a población gitana y a población general de España, 2006" www.gitanos.org

FSG (2005) "Población gitana y empleo: un estudio comparado" www.gitanos.org

FSG y Ministerio de Vivienda (2007) "Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España" www.gitanos.org

CIDE-Instituto de la Mujer-FSG (2006) "Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la ESO" www.gitanos.org

En este sentido, es importante poner de manifiesto la especial situación de exclusión social, rechazo y discriminación que sufre la **población gitana e inmigrante** o comunidad Roma, sobre todo procedente de Europa del Este, acentuada doblemente por su origen étnico y por su situación relacionada con el fenómeno migratorio.

También es importante poner el acento en el caso de las mujeres inmigrantes y gitanas que sufren esa doble discriminación por el hecho de ser mujeres y miembros de un grupo cultural o étnico distinto al mayoritario. La perspectiva de género es un aspecto que debe ser tenido en cuenta a la hora de poner en práctica la Gestión de la diversidad étnico-cultural.

LA DIVERSIDAD ÉTNICO-CULTURAL EN EL MUNICIPIO

Los Municipios españoles son producto de esta historia de diversidad. Desde las entidades locales la diversidad debe ser tratada y gestionada en pro de una sociedad armónica y de convivencia pacífica. Desde el respeto a los valores democráticos de tolerancia y de derecho a la diferencia y los principios de legalidad que sustentan nuestra sociedad, los Municipios han de ser garantes de esa sociedad en la que los valores de convivencia y la interculturalidad sean la norma común.

Los Municipios pretenden, a través de sus acciones, que los ciudadanos y ciudadanas utilicen un pensamiento más allá del estereotipo, más tolerante y respetuoso ante la nueva situación social del Siglo XXI. Nos encontramos ante un reto importante dado que la sociedad española, como destinataria de estas acciones, a veces, aún sin tener un discurso racista, desarrolla ciertas actitudes negativas ante la diversidad étnico-cultural, y en ocasiones un discurso claramente discriminatorio.

Estas actitudes se pueden observar en distintos ámbitos clave de la sociedad española: escuela, familia, trabajo, vecindarios, etc. Como plantea Subirats¹¹ todo se mueve demasiado deprisa cuando, por ejemplo, a la escuela le cuesta enormemente dar un solo paso.

Todo ello es efecto y causa de la diversidad, de la rapidez y de la veloz fragmentación identitaria de nuestras sociedades que la diversidad preexistente (migración interna, población gitana y no gitana) y la llegada de inmigración ha pronunciado. Es por ello que gestionar la colisión y encuentro de clases que ha marcado el devenir histórico supone hoy el reto de trabajar a partir de ese conflicto la propia necesidad del encuentro entre una población diversa no sólo en clase social, sino también en lo identitario (origen, cultura) que, paradójicamente, forma parte de la homogenización propia de la globalización.

De esta manera se genera la enredada situación en la que precisamente se encuentran sumergidas hoy las entidades locales. Efectivamente es a ellas a quien corresponde gestionar esta realidad cuando, entre sus competencias, no se contempla la gestión en el ámbito de la salud, la protección social o, la gestión de los recursos de empleo ante un conjunto social tan diverso. Y a pesar de este desequilibrio competencial, es finalmente al municipio al que le corresponde actuar y definir la gestión de la diversidad cultural en su territorio.

¹¹ SUBIRATS, Joan (2006): El 'contenedor' escuela. El País, 22/12/2006.

Como dice Alain Touraine¹² únicamente podemos convivir si combinamos la acción social instrumental con la identidad cultural, si cada uno y una de nosotras se construye como persona individual y como parte de un colectivo: como una persona miembro de una comunidad. No hay fronteras entre la idea de sujeto y la sociedad multicultural diversa porque únicamente podemos convivir si combinamos la igualdad y la diversidad por medio de la asociación entre democracia y diversidad. De esta forma si concebimos la sociedad como un encuentro de culturas y comunidades nos quedaremos en el discurso de las diferencias, pero si, en cambio, nos centramos en las personas y en el proyecto de vida de la gente, mayores serán las posibilidades de que obtengamos éxito en nuestros municipios. Por poner un ejemplo: en nuestros colegios no debe haber culturas (como dicen los periódicos locales) sino niños y niñas (alumnado).

LA GESTIÓN LOCAL DE LA DIVERSIDAD: CAMBIOS Y NECESIDADES

Tras toda esta contextualización de la sociedad diversa que se ha ido configurando en los municipios españoles surge una pregunta clave: ¿Cómo afrontar desde los entes locales la gestión de la diversidad para conseguir crear una sociedad más justa, garante de derechos y deberes y caracterizada por una convivencia real y pacífica?

La aspiración de una sociedad no debe ser la homogeneidad en todas las formas y estilos de vida, sino cultivar y respetar la diversidad real, con la única limitación que establezca la ley y la garantía del ejercicio efectivo de los derechos humanos, tanto en el ámbito público como en el privado. La diversidad en los municipios y en la sociedad ha de ser abordada desde una perspectiva de derechos y deberes de modo que se convierta en un compromiso de toda la ciudadanía: el derecho a la diversidad y la diferencia ha de ser garantizado por las administraciones públicas pero ha de ser también un compromiso de cada una de las personas que componen esa ciudadanía, potenciando el respeto mutuo y evitando cualquier hecho discriminatorio.

El cambio social, fruto de la diversidad inherente a la propia configuración del Estado español, la existencia histórica de minorías étnicas como el pueblo gitano, los actuales flujos migratorios, el aumento de la movilidad interna entre territorios vinculada al mercado inmobiliario y laboral, los avances en materia de comunicaciones, entre otros muchos aspectos, han contribuido a la configuración de unas poblaciones cada vez más diversificadas y donde aparecen conflictos de diferentes tipos.

Estos conflictos en ocasiones están asociados a nuevas utilidades del espacio público, a problemas de convivencia vecinal (ruidos, usos de los espacios comunes en las comunidades de vecinos u otros aspectos), por la concentración de grupos en determinados barrios o servicios (salud, educación servicios sociales, etc.), fenómenos de incompreensión, rechazo o malestar ante la apertura de negocios “étnicos” o de locales de culto, acceso a determinados yacimientos laborales (sector agrícola, hostelería o construcción) etc. Éste escenario de cambio social, a menudo, es vivido por la población como una amenaza a la cohesión social.

Si bien también hay que señalar la oportunidad que supone trabajar en estos aspectos desde la perspectiva de la gestión de la diversidad étnico-cultural en la medida en que estos espacios nombrados, y de manera relevante los espa-

¹² TOURAINE, Alain (1997): *¿Podremos vivir juntos?: Iguales y diferentes*. Promoción Popular Cristiana. Madrid.

cios públicos y los usos de estos, derivados de la presencia de personas de etnias u orígenes nacionales y culturales diversos, permiten trabajar desde la prevención y la sensibilización: convertirse en espacios de encuentro y conocimiento mutuo, construcción de normas comunes, consensuadas, y compartidas; normas que sean flexibles y que se adapten a la realidad de los espacios y servicios y a los distintos usos que en ellos se genere.

Estos cambios son consecuencia de un fenómeno global, y es en los municipios donde se visibiliza esta diversidad de personas, formas y estilos de vida.

Los ayuntamientos, como administración más cercana a la ciudadanía y por su conocimiento acerca de la realidad local, se enfrentan ante el reto de gestionar, localmente, un fenómeno de alcance global, a menudo, sin las competencias, ni los recursos técnicos y económicos necesarios.

Aunque se trata de un proceso estructurado y generalizado, la diversidad étnico-cultural no afecta a todos los municipios por igual. De hecho, hay una serie de condicionantes que habrá que tener en consideración a la hora de analizar el fenómeno y de definir las políticas y actuaciones de intervención y de sensibilización, como la preexistencia en el territorio de otros grupos de población étnicamente diferenciados, el porcentaje de población gitana, la historia de las migraciones en el territorio, el volumen de personas inmigradas, el peso de este colectivo respecto a la población total, el ritmo de llegada, el origen de la población, la tipología de llegada (proyecto migratorio individual, reagrupamiento familiar,...), la específica socialización de los hijos e hijas de inmigrantes, nacidos o no en España y con una caracterización psicosocial que les hace social y culturalmente diversos frente a sus padres inmigrantes y también frente al resto de la juventud de origen español a la vez que comparten con ambos rasgos comunes.

La llegada de población inmigrada a los municipios, añadida o no a la existencia de altos índices de diversidad étnico-cultural previos y, en consecuencia, a los servicios municipales, pone presión sobre unos recursos, de entrada, ya escasos. Este aspecto ha favorecido en algunas ocasiones que saliera a la luz una relación de deficiencias que el descenso demográfico, el perfil poblacional del municipio, entre otros aspectos, habían ayudado a paliar.

El acceso a bienes, derechos y servicios de la población en condiciones de equidad está dificultado a veces por la discriminación que sufren algunos grupos, colectivos o personas y también por el desconocimiento de las vías y protocolos de acceso a los servicios que ofrecen las distintas esferas de la administración del Estado. La garantía de la igualdad de trato en todas las esferas de la vida social es una condición básica para hacer realmente efectivos los derechos de las personas.

La discriminación por origen étnico, al igual que por otros motivos, es la vulneración del principio de igualdad de toda la ciudadanía, por tanto, del ejercicio de sus derechos en las condiciones de igualdad formal que proclaman las leyes. El principio de igualdad de trato y no discriminación debe estar presente en la vida cotidiana y en los espacios públicos, sean estos políticos, administrativos o privados y es uno de los ejes estratégicos fundamentales de la Unión Europea.

Conseguir hacer efectivo que todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos, supone vencer las barreras que establece la discriminación directa y, en nuestra sociedad de manera especial la discriminación indirecta.

Los ayuntamientos se han convertido en los “gestores” del cambio y los primeros garantes de los derechos fundamentales de las personas, de modo que tienen que:

- ▶ Desarrollar actuaciones para garantizar la convivencia ciudadana, la cohesión social y la igualdad de oportunidades del conjunto de la población.
- ▶ Asegurar el respeto del conjunto de la población a los derechos y deberes.
- ▶ Promover el acceso y el uso normalizado de la población a los recursos y servicios públicos.
- ▶ Garantizar la cantidad y la calidad de los servicios públicos.
- ▶ Trabajar coordinadamente con las entidades de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la igualdad de oportunidades y la lucha contra cualquier tipo de discriminación.

2.2 EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD

Si tomamos en consideración todo lo anteriormente planteado, podemos ir aproximándonos al rol que adquiere el Municipio, en este momento actual que vive la sociedad española, y el trabajo que se requiere en pro de la diversidad. El Municipio se convierte así uno de los garantes de la gestión de la diversidad y de la igualdad de trato.

Por consiguiente, el papel de los municipios en el contexto actual **es un papel clave en el desarrollo de políticas sociales de integración y de políticas de gestión de la diversidad étnico-cultural**. Tres son los factores que nos ayudan a entender ese papel, factores que a su vez están interrelacionados:

- 1 El territorio:** es el nivel de la administración más cercano a la ciudadanía y hacia el que ésta se dirige, en primera instancia, para resolver sus problemas inmediatos.
- 2 Conocimiento de la realidad:** es el mejor conocedor de la realidad y las necesidades de las personas que residen de hecho en su territorio. Toda política municipal tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas que residen en su municipio.
- 3 Sensibilidad ante las necesidades de la ciudadanía:** es el más sensible a los problemas de la ciudadanía en la medida en que la problemática social de los ciudadanos y ciudadanas se convierte en la problemática social del municipio.

MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DE INCLUSIÓN, DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD Y DE IGUALDAD DE TRATO

Según se establece en la Ley 7/1985, de 2 de abril, **Reguladora de las Bases del Régimen Local**, la continuidad del tejido social hace imposible marcar unas fronteras nítidas a los intereses cuya tutela respectiva se encomienda a los distintos poderes que forman parte de un conjunto institucional de arquitectura compleja, en que las partes adquieren sentido en función del todo, pero articulándose entre sí para adaptar las competencias a los intereses reales de la ciudadanía. Por ello, la autonomía local no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado.

El '**Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010**', aprobado en febrero de 2007 nació con el objetivo de convertirse en el elemento impulsor del proceso de integración de los inmigrantes en nuestra sociedad, orientando la acción de los poderes públicos y dinamizando a la sociedad en esta dirección.

El Plan va dirigido al conjunto de la ciudadanía (población migrante y población autóctona) y es el resultado del consenso y de un intenso proceso de reflexión y consulta en el que han participado el conjunto de las administraciones, las organizaciones sociales de apoyo a la inmigración, las asociaciones de inmigrantes, las organizaciones sindicales y empresariales y el mundo académico.

Entendiendo la integración como un proceso bidireccional de adaptación mutua, que implica ausencia de discriminación y desarrollo de un sentimiento de pertenencia, el Plan está inspirado en tres principios: **igualdad de derechos y obligaciones** entre toda la ciudadanía; **ciudadanía**, que implica el reconocimiento de la plena participación, e **interculturalidad**, entendida como mecanismo de interacción entre personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto a la diversidad.

Una premisa esencial en el diseño del Plan es su carácter de marco para la cooperación de ámbito estatal y, como tal, desde el respeto a los ámbitos competenciales de las distintas Administraciones Públicas y la convicción de que la integración afecta al conjunto de la intervención pública y quiere ser un instrumento capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas, crear partenariados y dotar de coherencia a las actuaciones en favor de la integración de los inmigrantes.

El proceso de adaptación mutua entre población inmigrada y española y entre población gitana y no gitana demanda la acción política tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, pero también afecta y demanda la acción del conjunto de la sociedad, especialmente de la sociedad civil organizada. Administraciones y mundo asociativo tienen papeles complementarios y, por eso, es necesario facilitar la colaboración estable entre todas las partes.

Por ello, el Plan incorpora como elemento esencial la **gobernanza**, concebida como incorporación en la gestión pública y en los procesos de toma de decisiones de los principios de apertura, participación y responsabilidad, además de los principios de buen gobierno como eficacia y coherencia.

La responsabilidad dentro de la gobernanza exige clarificar el papel de cada parte dentro del proceso de integración y de la formulación y ejecución de las políticas y la cooperación entre Administraciones Públicas y con la sociedad civil organizada. La cooperación entre Administraciones Públicas, dado el marco competencial que se ha ido configurando al amparo de la Constitución Española, es factor fundamental de esta gobernanza.

ALGUNAS CONSIDERACIONES DE PARTIDA

Los gobiernos locales son la pieza fundamental en la gestión de la diversidad, ya que las ciudades y los pueblos son tanto los lugares de desarrollo de la vida cotidiana de las personas, diversas en sí mismas (por origen regional, étnico, religioso, etc.), como los receptores de las nuevas poblaciones procedentes de la migración interna o externa.

El reto de los gobiernos locales es adquirir, desarrollar y consolidar las capacidades y las sinergias para gestionar la cohesión social en la heterogeneidad creciente y para gestionar la igualdad en la diversidad. Para ello, requieren una mejora creciente de sus sistemas de detección y diagnóstico de necesidades, de diseño de políticas y medidas de actuación, y de adaptar los servicios a la flexibilidad que requieren necesidades tan cambiantes como la propia población. En este sentido es importante mencionar la necesidad de dotar a las administraciones locales con recursos económicos y técnicos para poder desarrollar estas actuaciones.

También tiene el reto de gobernar en un entorno que debe construir continuamente la convivencia, y construirla en torno a parámetros que también cambian y contando con la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas,

teniendo en cuenta que los posibles “cambios culturales,” que necesariamente conlleva la diversidad, se gestionen de manera que no provoquen reticencias, conflictos o resistencias insalvables, para lo que será necesario dosis significativas de pedagogía, comunicación, información, intercambio y diálogo.

Es importante, en este sentido, contar con el compromiso político y debatir las cuestiones que vayan surgiendo. Será necesario dotarse de instrumentos de información, análisis, previsión y capacidad de respuesta relativas al proceso de cambio social. Ante estas nuevas y cambiantes situaciones las administraciones públicas deberán llevar a cabo diferentes acciones (formarse, anticiparse, dar soluciones adecuadas, liderar, etc.).

En ocasiones también será necesario establecer mecanismos de compensación interterritorial que permitan a los municipios con ciertas problemáticas o dificultades asumir las nuevas situaciones y darles la respuesta más adecuada, es el caso por ejemplo de la formación de guetos, conflictos vecinales, sobredemanda de ciertos servicios públicos, etc. Las administraciones locales son las responsables de la calidad de vida de las personas que viven en su territorio, pero la complejidad de la diversidad étnico-cultural que hoy en día imprime los pueblos y ciudades sólo puede abordarse con una visión supramunicipal, regional y estatal, ya que muchas actuaciones para asegurar una real gestión de la diversidad étnico-cultural superan las competencias estrictamente municipales y necesitan de una intervención que compromete a los tres niveles de la Administración española: municipal, regional y estatal.

La dimensión organizativa también condiciona el enfoque de la solución de los problemas y las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas. La organización por ámbitos que estructura la organización de los servicios y la especialización, deja de lado aquellas actuaciones necesarias para responder a una demanda o una dificultad que tenga características multidimensionales o transversales. Es por esto, que una adecuada gestión de la diversidad étnico-cultural en el municipio o la ciudad, requerirá metodologías transversales para garantizar la eficiencia de los servicios y una adecuada respuesta a la persona.

La gestión de la diversidad étnico-cultural afectará necesariamente a toda la población, aunque sea necesario en algunos momentos identificar determinados segmentos de la ciudadanía para adecuar las actuaciones públicas a sus características, lo que no debe ser confundido con discriminación o segregación, para lo cual será necesario evitar las estigmatizaciones sociales siendo objetivos a determinar aquellos criterios de segmentación y adaptación de recursos que prevengan la discriminación tanto directa como indirecta.

Las actuaciones o programas de las administraciones locales que son responsables de la gestión de la diversidad étnico-cultural, deben dirigirse a toda la población del municipio o la ciudad para favorecer principalmente la convivencia en un entorno social diversificado. En un contexto de alta heterogeneidad cultural, fruto sobre todo de recientes procesos migratorios, la estructuración de los servicios pasa por dos líneas básicas de trabajo: la adaptación de los servicios municipales ordinarios y la puesta en marcha de nuevos servicios puente, incluyendo en ambos aquellos servicios de apoyo o soporte interno a la gestión del cambio. El modelo dominante tiende a la normalización en el acceso a los servicios de toda la población, al margen de nacionalidad, etnia, sexo, religión, origen, etc.; si bien es preciso, en algunos casos, diseñar y poner en marcha servicios específicos que bajo este modelo de normalización deberán ser necesariamente de carácter temporal. Se trata de encontrar el equilibrio entre la atención normalizada y la atención a la especificidad coyuntural propia de algunos colectivos.

Las políticas de gestión de la diversidad étnico-cultural incluyen también aquellas actuaciones destinadas a favorecer la convivencia en un marco social, cultural y étnico diverso. El coste de la gestión de la diversidad étnico-cultural es alto, puesto que implica no sólo a aquellos sectores de la población a los que se identifica como “diferentes”, “inmigrantes”, etc., si no que implica a toda la población que convive en el municipio, y desde el punto de vista del sector público, tiene tres dimensiones diferenciadas:

- ▶ Desarrollo de actuaciones orientadas a formar a la ciudadanía en general acerca de la diversidad.
- ▶ Desarrollo de actuaciones orientadas a que las propias administraciones públicas sean capaces de gestionar la diversidad sin generar discriminación en el desarrollo de sus servicios.
- ▶ Capacitación de los líderes políticos y de los responsables administrativos para dirigir los referentes simbólicos colectivos hacia la valoración, el aprecio, el entendimiento, el fomento y el respeto de la diversidad en un marco de igualdad de derechos y de cohesión social.

2.3 POLÍTICAS MUNICIPALES EN EL ÁMBITO DE LA IGUALDAD DE TRATO Y LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE TRATO

Disponer de un marco teórico desde donde trabajar es básico para desarrollar estrategias ordenadas y coherentes. De modo que el modelo de ciudad que se adopte determinará, posteriormente, el tipo de estrategias de atención y de sensibilización a la población.

En los últimos años, la gestión local de la diversidad étnico-cultural, marcada sobre todo por la llegada de personas inmigrantes y la presencia de población gitana, se ha incorporado con fuerza en las agendas públicas locales, buena muestra de ello ha sido la proliferación de nuevas concejalías, que trabajan bajo paraguas diversos, tales como: “nueva ciudadanía”, “derechos civiles”, “igualdad”, “convivencia”, etc. y que parten del reconocimiento de la complejidad de la realidad y de la ciudadanía, en tanto que trabajadora, sexuada, inmigrada, etc.¹³.

Actualmente, esta corriente ha adquirido fuerza y desvincula el trabajo con la población inmigrada o gitana de aquella visión más asistencialista y sectorial de la población y que ven al usuario como paciente. Las nuevas concejalías de Servicios Sociales, de Convivencia, etc. adoptan una visión diferente, y sitúan a la población como sujeto activo de cambio, de modo que trabajan con la voluntad que la población adopte una posición activa y comprometida con su entorno para que pueda desenvolverse con normalidad en el municipio, como un ciudadano o ciudadana más, con derechos y deberes¹⁴.

Estas estrategias están muy vinculadas a la creación y/o consolidación de concejalías transversales que superen una visión segmentada/sesgada de la realidad y consideran la población de manera global. Se trata de una opción organizativa orientada a introducir objetivos compartidos por el conjunto de la organización, que van más allá de los asignados a cada división u órgano sectorial¹⁵.

No obstante, la normalización absoluta no es posible mientras existan situaciones de desigualdad (situación administrativa irregular, desconocimiento de la lengua, discriminación social,...), que hacen necesarias actuaciones compensatorias. Además, se detectan necesidades, desatendidas por su especificidad, difícilmente asumibles por la estructura administrativa tradicional. Por ello, muchos municipios han optado por la creación de recursos puente y de carácter transitorio, con la finalidad de nivelar al conjunto de la ciudadanía y evitar, así, que la diferencia derive en situaciones de desigualdad¹⁶.

¹³ SOLÀ, Roser (2007): *La gestió de la immigració a l'àmbit local*. Fundació Jaume Bofill. Colección Finestra oberta, 27. Barcelona.

¹⁴ LLORENS, Teresa (2008): *Innovación política para una nueva realidad social*. Diputació de Barcelona. Migrainfo, 27. Barcelona.

¹⁵ SERRA, Albert (2003): *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*. Diputació de Barcelona, Síntesi 7. Barcelona.

¹⁶ SOLÀ, Roser (2007): *La gestió de la immigració a l'àmbit local*. Fundació Jaume Bofill. Colección Finestra oberta, 27. Barcelona.

LOS PLANES DE ACTUACIÓN

A la hora de asumir una gestión eficaz de la diversidad, que permita la implementación de acciones y medidas conducentes a una verdadera igualdad de trato, nos encontramos con dos niveles de intervención claramente definidos y propios de la intervención social en general:

- 1 El de la intervención directa sobre los hechos.
- 2 El de la intervención para la prevención.

Los dos ámbitos de intervención están estrechamente relacionados y requieren acciones, por tanto, que permitan incidir en el conjunto de la intervención. Es por este motivo que a la hora de definir y desarrollar las políticas públicas estas se engloben dentro de un marco compartido y deben diseñar una estrategia común, en vez de acciones diversas y desvinculadas, una estrategia común de actuación que permita esta doble intervención.

El modelo de Planes Locales de Actuación resulta una buena estrategia para el desarrollo de políticas públicas de igualdad de trato, ya que permite crear ese marco común que va a guiar a las distintas acciones.

La definición de esas estrategias de actuación (planes locales), permite, por un lado, crear un discurso acerca de la nueva realidad, hacer un uso más racional de los recursos, al ordenar la actuación y coordinar a los distintos agentes implicados evitando, así, situaciones de duplicidad o desatención y adoptando una perspectiva global del fenómeno.

El diseño de planes locales tiene que estar acompañado de **estudios de diagnóstico** acerca de la realidad poblacional y social del municipio, que requieren de una actualización periódica, puesto que los flujos de población son constantes y cambiantes.

El diagnóstico, a su vez, tiene que analizar el impacto de la población en los recursos y servicios municipales, detectando así el surgimiento de nuevas demandas o necesidades con la finalidad de adaptar, paulatinamente, la estructura municipal a la nueva realidad poblacional.

El tamaño del municipio, así como la composición sociodemográfica del mismo, el "mixto migratorio y poblacional", la presencia de distintas minorías étnicas (población gitana y otras) son los aspectos que condicionarán el tipo de actuaciones a desarrollar.

Actuaciones que necesariamente requieren liderazgo político, pero también un compromiso de gobierno firme, que evite la politización del tema, utilizando la inmigración o la cuestión gitana como arma arrojada. Por supuesto, no puede desarrollarse ningún plan sin la necesaria calendarización de sus acciones, un presupuesto y unas fuentes de financiación adecuadas que garanticen su implementación.

Las actuaciones, tienen que ir acompañadas de **formación continuada** del personal técnico y electo, y no solo del vinculado directamente con el trabajo con la población inmigrada y gitana; sino también el personal de atención, con la finalidad de garantizar a la población un trato integral y de calidad, que supere prejuicios y estereotipos.

Por otra parte estos Planes han de contar con **la colaboración estrecha de las entidades sociales** presentes en el municipio y aprovechar sus acciones y experiencia en el trabajo de sensibilización en el ámbito de la lucha contra la discriminación.

Finamente, los planes y programas tienen que incorporar **actuaciones de sensibilización**, tanto técnica, internas a la propia estructura municipal, como ciudadana, de trabajo con el conjunto de la población.

La rapidez y la intensidad con la que se ha producido el fenómeno, ha venido acompañada de un cambio muy importante del paisaje urbano, de manera que hay que pensar en estrategias orientadas a trabajar tanto con la población autóctona, ayudándola a comprender el cambio y acercándola a la nueva realidad social, favoreciendo el conocimiento de la sociedad de acogida, así como de los nuevos ciudadanos que en ella conviven.

Las actuaciones de sensibilización requieren de una fuerte dosis de pedagogía, fomentando el conocimiento mutuo. No podemos olvidar que la integración es un proceso bidireccional que requiere de la participación activa y decidida de la población, tanto de la inmigrada como de la autóctona.

Los gobiernos locales, como administración de proximidad, tienen mucho que decir, puesto que la gestión de la diversidad cultural requiere de actuaciones integrales, que impliquen a todos los agentes que trabajan en el territorio, promoviendo actitudes positivas y de respeto a favor de la diferencia, siempre desde la igualdad de trato y de oportunidades.

Por estos motivos esta Guía presenta la sensibilización, tal y como aquí la define, como una estrategia y una acción que puede abordar el complejo y apasionante mundo de la diversidad social y étnico-cultural en nuestros municipios y ser un elemento importante en el desarrollo de políticas públicas de gestión de la diversidad desde las entidades locales.

LA SENSIBILIZACIÓN COMO ESTRATEGIA EN LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE IGUALDAD DE TRATO

Una vez contextualizada la diversidad como una de las características de la sociedad española y de los municipios, planteado el papel de las entidades locales en la gestión de la misma y en el desarrollo de políticas públicas de igualdad de trato y no discriminación, el presente apartado tiene como finalidad concretar el papel de la sensibilización como una estrategia adecuada de actuación para las entidades locales en sus actuaciones en esta materia.

Se trata, por tanto, de presentar, a modo de un argumentario, las características de la sensibilización como estrategia, que permita guiar, sobre una base sólida, la decisión y acción de los decisores políticos y los técnicos de las entidades locales en la construcción de actuaciones de sensibilización.

El desarrollo del presente apartado, se presenta desde una triple perspectiva:

- a** en primer lugar, se ofrece una **presentación de las acciones y estrategias en las que las entidades locales pueden asentar o basar sus acciones de igualdad de trato y no discriminación**. Entre ellas se encuentra la sensibilización como una estrategia más.

- b** en segundo lugar, reconociendo que la sensibilización es una más entre las distintas estrategias y prácticas que se pueden llevar a cabo en una política de igualdad de trato, **se señalan las distintas razones y argumentos por las que se considera el desarrollo de acciones de sensibilización enmarcadas en planes y políticas más amplias**, como un modelo apropiado para los Municipios y las entidades locales.
- c** en tercer lugar, se sugiere, desde esta Guía, la **inclusión de la sensibilización como estrategia en Planes Locales de Sensibilización en materia de Igualdad de Trato** o como una línea específica dentro de Planes de Gestión de la Diversidad.

A) ACCIONES Y ESTRATEGIAS PARA LA IGUALDAD DE TRATO EN AL ÁMBITO LOCAL

No cabe duda que el desarrollo de acciones relacionadas con la integración social y cultural de los migrantes y las minorías étnicas a nivel local ha recibido un considerable impulso en los últimos años. A ello han contribuido, en distinto grado, los siguientes factores, tal y como ha quedado reflejado en los apartados 2.1 y 2.2:

- ▶ La constatación de una existente diversidad social, cultural y étnica en el territorio español.
- ▶ La existencia de una minoría étnica histórica en España como es la Gitana, con rasgos culturales e identitarios diferenciales sobre el conjunto de la población.
- ▶ El significativo incremento de la población inmigrante en España.
- ▶ El incentivo y estímulo que supuso el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, así como el desarrollo del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.
- ▶ Una mayor presencia de población de origen extranjero, que ha implicado, asimismo, un mayor debate social sobre la necesidad de desarrollar políticas públicas tanto de control de las entradas y, por tanto, de las fronteras, como en el ámbito de la integración.
- ▶ Las directivas europeas en materia antidiscriminatoria¹⁷.

En este sentido, en la última década se ha producido un aumento significativo de los Planes Locales de Integración, Convivencia Intercultural o de Ciudadanía Cívica. El número de entidades locales que han desarrollado esta estrategia de acción se viene incrementando cada día en los últimos años.

Ciertamente, **aún es necesario que estos planes incorporen de manera más clara las acciones en materia de igualdad de trato y no discriminación**, si bien se observa una tendencia creciente en este sentido.

¹⁷ Ver en el Anexo sobre Marco Jurídico (pág. 191) la normativa europea en materia de lucha contra la discriminación.

Entre otras, las acciones más relevantes que las entidades locales están desarrollando y/o deberían desarrollar, cabe resaltar las siguientes¹⁸:

- ▶ Investigaciones puntuales sobre la materia y recogida de datos sobre discriminación e igualdad de trato
- ▶ Observatorios permanentes.
- ▶ Incorporación de la igualdad de trato como eje transversal en todos sus ámbitos de actuación.
- ▶ Coordinación específica y continuada con otras entidades y agentes sociales implicados, desde la perspectiva de la corresponsabilidad compartida entre Administración Pública y Sociedad Civil.
- ▶ Formación de los/as técnicos/as locales en aspectos relacionados con la diversidad y la igualdad de trato (legislación, servicios, etc.) y en competencia intercultural.
- ▶ Formación de agentes clave: periodistas, policías, juristas y otros profesionales.
- ▶ Creación de servicios de lucha contra la discriminación en cualquier ámbito, que incluyan atención e información, defensa jurídica y apoyo psicosocial a las víctimas.
- ▶ Puesta en marcha de actuaciones de igualdad de oportunidades en el empleo y apoyo a la diversidad en el mercado de trabajo, a través de los distintos servicios de empleo de los municipios.
- ▶ Desarrollo de acciones que permitan el acceso en igualdad de condiciones a las diferentes esferas de la vida pública: educación y salud, servicios a la ciudadanía, a través de la información y el asesoramiento.
- ▶ Promoción de la diversidad étnico-cultural y la interculturalidad, de manera equitativa, en el ámbito municipal: programas culturales y espacios públicos.
- ▶ Desarrollo de acciones prevención y sensibilización amplias: campañas puntuales por ámbitos, campañas de sensibilización genéricas y campañas de sensibilización sobre la importancia de la lucha contra la discriminación.

Si bien la sensibilización es una de las estrategias que se encuentra en la práctica totalidad de estas acciones desarrolladas, es necesario señalar que ésta es una más entre las estrategias y acciones que las entidades locales pueden desarrollar, pero sin duda, una de las más aceptadas tanto por los técnicos y decisores políticos como por la sociedad civil a través de las organizaciones sociales.

¹⁸ Para la elaboración de este Apartado se han tenido en cuenta Las distintas Acciones y medidas implementadas por algunos Planes Locales de Integración y/o Convivencia, así como el Decálogo de Acción de la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo (ECCAR) (www.unesco.org)

Ante una sociedad diversa como la nuestra en términos de origen cultural y étnico, la sensibilización es una herramienta que permite concienciar a toda la población en la necesidad de crear un espacio de convivencia común y compartido, donde los estereotipos, los prejuicios y las actitudes discriminatorias no tengan cabida.

No obstante, este hecho no ha significado hasta el momento que se hayan puesto en funcionamiento Planes Locales de Sensibilización sino que en la inmensa mayoría de los casos, esta aparece como una línea estratégica en los Planes Locales de Integración con carácter transversal.

B) ARGUMENTOS PARA EL DESARROLLO DE ACCIONES DE SENSIBILIZACIÓN

Resulta necesario, a la hora de definir la sensibilización como una estrategia óptima en la lucha contra la discriminación y por la igualdad de trato, partir de la claridad de que estamos hablando de **una estrategia a aplicar en todo un proceso de intervención**, no del desarrollo de acciones puntuales y aisladas de sensibilización.

Este proceso debe permitir que la sensibilización sirva para fomentar el cambio de mentalidades, percepciones y actitudes en el contexto de diversidad en el que vivimos y evitar e impedir las acciones discriminatorias hacia cualquier persona indistintamente de su origen social, cultural o geográfico. Este es el reto de la Sensibilización incidir y ajustar ese cambio en los comportamientos para conseguir una integración social efectiva de todos los miembros de nuestra sociedad.

Muchas son las razones que nos permiten comprender el papel de la sensibilización como una adecuada estrategia para el desarrollo de políticas públicas de integración e igualdad de trato en general y, en particular, de políticas de integración e igualdad de trato con minorías étnicas e inmigrantes.

A continuación se presentan las razones o argumentos que en este trabajo se considera que explican la importancia de la Sensibilización como una estrategia para la Igualdad de Trato en el ámbito municipal:

- ▶ Las entidades locales son quienes más cerca están de los y las ciudadanas, y esto supone una doble ventaja:
 - ▶ Son las entidades locales quienes mejor conocen la percepción, el discurso social de los ciudadanos y ciudadanas en relación con la igualdad de trato y la no discriminación.
 - ▶ Precisamente, por su cercanía, pueden resultar más efectivas a la hora de transmitir mensajes, generar espacios de encuentro, de intercambio, que permitan avanzar hacia la igualdad de trato.
- ▶ Es en el marco de lo local donde el concepto de ciudadanía tiene su práctica más evidente, y:
 - ▶ la ciudadanía no es posible si existe la desigualdad de trato.
 - ▶ el concepto de ciudadanía es una de las principales ideas fuerza desde la que abordar la igualdad, o la no igualdad, de trato.
- ▶ No es posible una actuación integral en materia de igualdad de trato si no se desarrollan procesos de sensibilización que acerquen a los diferentes grupos sociales a la importancia de que dicha igualdad sea una realidad.

- ▶ La sensibilización es una de las mejores estrategias para llegar a quienes no se consideran a sí mismos como susceptibles de ser tratados de forma desigual: es decir, con mucha frecuencia la denominada “población general” piensa y siente que la no igualdad de trato es algo que a ellos o ellas nunca les va a afectar.
- ▶ Realizar una política pública de integración social, el desarrollo de diferentes medidas de integración, igualdad de trato, no discriminación, pasa por la promoción de un cambio en las actitudes, por la gradual eliminación de los estereotipos que dificultan o impiden que todas las actuaciones que se realicen no se vean completadas por un progresivo cambio cultural.
- ▶ Por tanto, si la sensibilización se plantea como algo aislado e independiente del trabajo de intervención, la principal consecuencia es que se desaprovechan sinergias que beneficiarían a ambas líneas, y se pierde la oportunidad de que sensibilización e intervención se refuercen mutuamente.

▶ *Por ejemplo, en un entorno concreto es más probable introducir medidas para promover la contratación de personas inmigrantes si en ese entorno se han desarrollado previamente procesos de sensibilización a medio y largo plazo para el acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad.*

- ▶ Permite facilitar la adecuada incorporación de nuevos ciudadanos y ciudadanas a los distintos ámbitos de la sociedad, eliminando las posibles malas prácticas en el trato a la diversidad representada por estos.

▶ *A modo de ejemplo: Debemos ser conscientes que con la diversidad se nos abre la oportunidad única del enriquecimiento cultural mutuo, del valor de las diferencias o por el contrario del conflicto y el enfrentamiento por motivos culturales y por desconocimiento mutuo. Nosotros y nosotras, el conjunto de la ciudadanía, personas inmigrantes y autóctonas, tenemos la decisión.*

- ▶ El desarrollo de estrategias de sensibilización ayuda a evitar que, ante el acceso a los recursos, se genere la existencia o extensión de prejuicios que pueda derivar en comportamientos discriminatorios.
- ▶ Suponen una estrategia transversal y evitan políticas que resultan a largo plazo excluyentes (aprender de errores cometidos): segregación espacial motivada por la política de vivienda social practicada, concentración de población inmigrantes en determinados centros educativos, etc. Se trata de realizar un proceso a través del cual la toma de decisiones, el desarrollo normativo y de programas y servicios tenga como eje transversal la diversidad étnico-cultural y evitar conflictos en su aplicación.
- ▶ Proporciona un entorno social, comunitario y grupal que respalda las actitudes y comportamientos positivos y promueve permanentemente estímulos para continuar incorporando dichos comportamientos positivos, ya que como estrategia, pretende promover cambios de actitudes y mentalidades, romper con los estereotipos existentes, implicar a los distintos agentes sociales y generar la adquisición de valores más igualitarios entre toda la ciudadanía.

- ▶ La sensibilización es una estrategia que permite el trabajo coordinado y en red entre distintos actores: administración, sociedad civil organizada y ciudadanía, permitiendo así la corresponsabilidad social en la implementación de políticas públicas en esta materia.
- ▶ Al ser la comunicación una de las herramientas de la sensibilización disponemos de una herramienta que ayuda al cambio social al permitir la generación de espacios de diálogo, intercambio, puntos de encuentro y debate.

C) LOS PLANES LOCALES DE SENSIBILIZACIÓN

A lo largo de los dos apartados anteriores se ha presentado la sensibilización como una estrategia conveniente para el desarrollo de acciones y políticas que generen y garanticen la Igualdad de trato de toda la ciudadanía española, de todas las personas que residen en las calles, barrios, pueblos y ciudades del territorio español. Ahora toca determinar de qué modo deben articularse y organizarse todas las acciones que lleva implícita la sensibilización.

Como se ha manifestado anteriormente la sensibilización puede presentarse en acciones puntuales y aisladas o en un conjunto de acciones con un marco común y compartido. Es la segunda opción la que, desde esta Guía Metodológica, se propone como la adecuada para que la sensibilización permita alcanzar los objetivos planteados. De este modo resulta pertinente el desarrollo y ejecución de Planes Locales que, ya sean de carácter más amplio e incluyan una línea de Sensibilización o sean específicamente Planes Locales de Sensibilización, permitan desarrollar a todos los niveles un conjunto de líneas, acciones y programas de sensibilización.

En la segunda parte de la Guía se presenta una propuesta metodológica para el desarrollo de Planes Locales de Sensibilización que puede desarrollarse, bien en el marco de las actuaciones locales en materia de igualdad de trato y no discriminación, bien en un marco que podemos definir como de “autonomía”, entendiendo esta como la existencia en sí de un Plan Local de Sensibilización que debería enmarcarse, en todo caso, con el conjunto de acciones locales.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CAPÍTULO 2

ENTES LOCALES: DIVERSIDAD, IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN

- CEA, M^a ÁNGELES Y VALLÈS, MIGUEL S. (2008): *Evolución del racismo y de la xenofobia en España. Informe 2008*. MTIN – OBERAXE. Madrid.
- CIDE-Instituto de la Mujer-FSG (2006) “Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la ESO” www.gitanos.org
- FSG (2005) “Población gitana y empleo: un estudio comparado” www.gitanos.org
- FSG y Ministerio de Vivienda (2007) “Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España” www.gitanos.org
- Fundación FOESSA y Cáritas Española (2008) “VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España”, FSG (2005) “Población gitana y empleo: un estudio comparado”, y FSG y Ministerio de Vivienda (2007) “Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España”; entre otros.
- Fundación FOESSA y Cáritas Española (2008) “VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España”. Ministerio de Sanidad y Consumo y Fundación Secretariado Gitano (2009) “Hacia la equidad en salud. Estudio comparativo de las Encuestas Nacionales de Salud a población gitana y a población general de España, 2006” www.gitanos.org
- GARRETA, JORDI (2003): *La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)*. Editorial Antropos. Rubí.
- LLORENS, TERESA (2008): *Innovación política para una nueva realidad social*. Diputación de Barcelona. Migrainfo, 27. Barcelona.
- Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), Ministerio de Trabajo e Inmigración, enero 2009.
- Padrón Municipal de Habitantes, 2009, datos provisionales, Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es).
- PÚMARES FERNÁNDEZ, PABLO: “La Inmigración en España, perspectivas desde el territorio”. En Aubarrel, Gemma (Coordin.) *Perspectivas de la Inigración en España*. Icaria, Barcelona, 2003. Págs. 117-201.
- RECAÑO, JOAQUÍN Y DOMINGO, Andreu (2006): Evolución de la distribución territorial y la movilidad geográfica de la población extranjera en España. Dentro de *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica [1985 – 2004]*. Edita Fundación CIDOB. Barcelona.
- SERRA. ALBERT (2003): *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*. Diputació de Barcelona, Síntesi 7. Barcelona.
- SOLÀ, ROSER (2007): *La gestió de la immigració a l'àmbit local*. Fundació Jaume Bofill. Colección Finestra oberta, 27. Barcelona.
- SUBIRATS, JOAN (2006): El 'contenedor' escuela. El País, 22/12/2006.
- TOURAINÉ, ALAIN (1997): *¿Podremos vivir juntos? : Iguales y diferentes*. Promoción Popular Cristiana. Madrid.
- UNESCO, Decálogo de Acción de la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo (ECCAR) (www.unesco.org)

LOS PLANES LOCALES DE SENSIBILIZACIÓN (PLS)

- 3.1** INTRODUCCIÓN
- 3.2** PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN LOCAL DE SENSIBILIZACIÓN
- 3.3** LOS PRINCIPIOS RECTORES DE UN PLAN LOCAL DE SENSIBILIZACIÓN
- 3.4** LAS FASES PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN
- 3.5** LAS ÁREAS DE INTERVENCIÓN
- 3.6** EJEMPLO DE APLICACIÓN Y HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS
- 3.7** LA EVALUACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DEL PLAN

3.1 INTRODUCCIÓN

Este tercer capítulo de la Guía Metodológica está dedicado a profundizar desde una perspectiva práctica y operativa, en los factores más relevantes para el diseño y elaboración de un Plan Local de Sensibilización en el ámbito de la igualdad de trato y la no discriminación.

La finalidad de este apartado es ofrecer tanto distintas metodologías de trabajo que permitan una construcción participativa del Plan Local de Sensibilización, como herramientas de trabajo útiles y prácticas que proporcionen su aplicación en los distintos contextos territoriales que componen las entidades locales en España.

Evidentemente, este contexto es tan amplio y diverso y ofrece tantos elementos de heterogeneidad (son más de 8.000 los municipios españoles), que las **propuestas metodológicas y las herramientas de trabajo se ofrecen desde una perspectiva dinámica y flexible** que permita su adaptación a distintas características territoriales, sociales y políticas. Por tanto, deben considerarse como un punto de partida y como unas pistas metodológicas desde las que esperamos orientar la acción local.

El contenido del capítulo es el siguiente:

- a** en primer lugar, dado que partimos de la planificación como un proceso de desarrollo comunitario en el que la participación de la comunidad es un elemento esencial (ver capítulo 2), iniciaremos el presente capítulo con **una revisión de metodologías participativas** para la elaboración y el desarrollo del Plan.
- b** en segundo lugar, se propondrán algunos **principios rectores de un Plan Local de Sensibilización**. Recogiendo la idea planteada en el capítulo 2 acerca del Plan como instrumento de visibilización, este debe plantear una serie de principios que permita a la comunidad identificar los valores sociales y políticos que se persiguen.
- c** en tercer lugar, profundizaremos en las **distintas fases de diseño y elaboración** de un Plan Local de Sensibilización desarrollados con la finalidad de ofrecer una perspectiva práctica y útil para todas aquellas instituciones y organizaciones que desarrollen acciones de sensibilización en el ámbito local.

3.2 PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN LOCAL DE SENSIBILIZACIÓN

En el presente apartado de la Guía, se presenta una propuesta metodológica para el diseño y la elaboración del Plan Local de Sensibilización. Se ha decidido que la propuesta metodológica formara parte de un apartado independiente para resaltar la relevancia de disponer a lo largo de todo el proceso de diseño, elaboración y ejecución del Plan Local de Sensibilización de un enfoque global, organizado y sistemático.

Esto quiere decir que la elección metodológica que se realice debe de implicar a todas las fases de trabajo del Plan y no sólo a algunas de ellas. Por ejemplo, es habitual que durante las fases de diagnóstico o diseño de fines y objetivos, se pueda tener una actitud más colaborativa y abierta a la participación de agentes sociales, no sólo con el fin de que contribuyan a la elaboración de las políticas públicas sino también con la finalidad de que su contribución legitime socialmente las acciones diseñadas. Es también frecuente, que los canales de participación y de contribución de los agentes sociales sean distintos en otras fases del proyecto, particularmente en la ejecución de las acciones previstas y en el seguimiento y evaluación de las mismas.

▶ El objetivo del presente apartado es llamar la atención sobre la relevancia de la aplicación de una metodología de actuación en todas las fases del Plan Local de Sensibilización y no sólo en algunas de ellas.

3.2.1 ALGUNAS CONSIDERACIONES DE PARTIDA

¿Qué metodología de actuación es la más adecuada para mi contexto territorial y social? ¿Cuáles son los elementos que nos permitirían seleccionar una metodología de actuación para cada uno de los contextos territoriales y sociales en los que trabajamos?

Con la finalidad de orientar la toma de decisiones, proponemos la consideración de, al menos, los siguientes elementos para la selección de la metodología más adecuada para nuestro contexto:

- ▶ En primer lugar, el análisis de los actores sociales implicados.
- ▶ En segundo lugar, las características de la comunidad, es decir, del contexto local en que se pretende intervenir.

Actores sociales implicados	Características del contexto social
Administración (Estado; Comunidades Autónomas y Administraciones Locales)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ organización territorial ▶ particularidades territoriales y geográficas
Organizaciones e instituciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ grado de complejidad del tejido social; ▶ características fundamentales; ▶ las relaciones sociales entre agentes; ▶ experiencia participativa
Población	<ul style="list-style-type: none"> ▶ dimensión poblacional ▶ peculiaridades organizativas

A) LOS ACTORES SOCIALES IMPLICADOS

Se considera a tres actores fundamentales, la Administración, las organizaciones e instituciones sociales y la población.

- ▶ La **Administración**, es necesario considerar la presencia en la comunidad de las distintas Administraciones Públicas y lo que cada una de ellas pueda aportar desde una perspectiva de diálogo, coordinación institucional y transversalidad de las actuaciones propuestas.

Sin duda, este es uno de los aspectos más complejos puesto que inciden una gran diversidad de factores que dificultan esta perspectiva, como son factores políticos (por ejemplo, distintos partidos políticos en los distintos niveles de las instituciones públicas), factores burocráticos (por ejemplo, relacionados con la forma de comunicación o traslado de las informaciones entre distintos niveles de la administración), etc.

Sin embargo, desde una perspectiva cívica y de legitimidad democrática, es necesario incidir en el necesario diálogo y coordinación institucional como medio para mejorar la eficacia de las políticas públicas.

La Administración Pública española se estructura en tres niveles territoriales (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Administraciones Locales).

Son entidades locales territoriales¹⁹ las siguientes: el Municipio, la Provincia; la Isla, en los archipiélagos balear y canario. Gozan asimismo, de la condición de entidades locales:

- ▶ las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- ▶ Las Comarcas u otras entidades que agrupen a varios Municipios.
- ▶ Las Áreas Metropolitanas.
- ▶ Las Mancomunidades de Municipios.

¹⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

▶ Por tanto, en el proceso del diagnóstico recomendamos identificar qué administraciones públicas están presentes en cada contexto territorial y cuáles son sus competencias y actuaciones en el ámbito de la igualdad de trato y la no discriminación.

No cabe duda que **la entidad local (de la naturaleza que sea: Municipio, Mancomunidad, Comarca, etc.) constituye la dimensión institucional más relevante**, dado que estamos proponiendo una actuación a nivel local y sin su presencia y participación no sólo activa, sino en algunas ocasiones de liderazgo político y social, no hay ninguna posibilidad de desarrollar un Plan Local de Sensibilización.

Por otra parte, las Administraciones Locales tienen un alto grado de complejidad organizativa y de organización de las competencias y de los servicios a la comunidad. **La coordinación y la transversalidad no es sólo un requisito externo (entre distintos niveles de la Administración) sino también hacia el interior de la propia Administración local.**

▶ En este sentido, recomendamos identificar desde el principio del proceso de planificación a todos aquellos departamentos o áreas cuya presencia y participación vaya a ser relevante desde la perspectiva de la sensibilización en igualdad de trato y la no discriminación. Por ejemplo, el departamento de seguridad ciudadana o el de urbanismo, como veremos en el apartado sobre áreas de intervención.

- ▶ **Las organizaciones e instituciones sociales** presentes en la comunidad, es decir, la denominada sociedad civil. A efectos de la presente propuesta metodológica, vamos a considerar a la sociedad civil como a la diversidad de personas que actúan de forma colectiva para promover decisiones en el ámbito público a través de distintas organizaciones e instituciones sociales.

Sin duda, las organizaciones e instituciones sociales serán de una gran heterogeneidad (asociaciones y organizaciones sociales; Sindicatos; Iglesias e instituciones religiosas, etc.).

Es importante no ser restrictivos y considerar fundamentalmente a las organizaciones o instituciones de un marcado carácter social. Al contrario, la igualdad de trato y la no discriminación son aspectos que deben implicar al conjunto de la comunidad y, por tanto, de la comunidad organizada. En este sentido se deberá tener en cuenta, también, al tejido empresarial, el cual podrá implicarse mediante el desarrollo de acciones dentro de la Responsabilidad Social Corporativa (ver Glosario de Términos) y a los Medios de Comunicación, en especial los de carácter local (emisoras de radio, prensa, espacios televisivos locales, etc.) que cuentan con un importante papel como multiplicadores de las acciones que queramos desarrollar.

En cualquier caso, es necesario identificar cuáles de ellas están actuando o tienen interés en actuar en el ámbito de la igualdad de trato y la no discriminación.

Podemos afirmar que sin la articulación de mecanismos de participación de la sociedad civil, la eficacia de las políticas públicas podría ser menor.

- ▶ **La población** en su conjunto. Dado el proceso de profesionalización de las organizaciones sociales y del denominado Tercer Sector en la sociedad española, así como las bajas tasas de participación asociativa en España, creemos adecuado la implementación de medidas que promuevan la presencia y participación directa de la población en el diseño y elaboración de las políticas públicas.

Existen posibilidades, tanto metodológicas como técnicas, que permiten la incorporación de la población en el proceso de diseño y elaboración de políticas públicas. A este respecto, conviene señalar que en algunas oportunidades existen ciertos reparos tanto en los responsables de las instituciones públicas como en los técnicos y profesionales de las organizaciones sociales a incorporar medidas que promuevan la participación de la población.

Sin duda, un proceso de planificación de políticas públicas se puede hacer sin la colaboración de la población, pero su presencia contribuirá al desarrollo del proceso.

El papel de cada uno de los actores definidos así como sus niveles de responsabilidad y decisión, seguramente serán distintos en función de las características de las diversas comunidades y contextos territoriales. Pero sin la presencia y participación activa de todos y cada uno de los actores definidos, la eficacia del proceso disminuiría progresivamente, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:



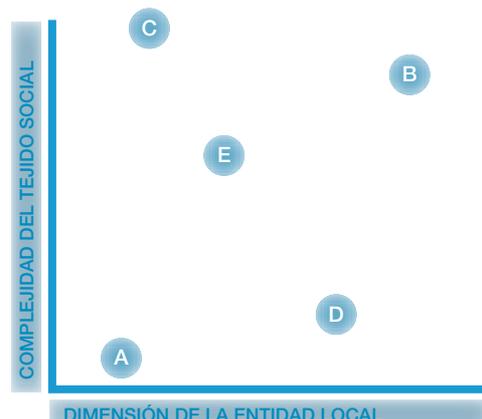
B) LAS CARACTERÍSTICAS DE LA COMUNIDAD

Conviene considerar diferentes cuestiones como:

- a** Las particularidades de la entidad local donde se va a desarrollar el Plan de Sensibilización, por ejemplo, la **dimensión poblacional** de la entidad local y su **organización territorial, así como las peculiaridades territoriales y geográficas**. La metodología variará sustancialmente de una localidad pequeña a una localidad que su tamaño y dimensiones le han llevado a una progresiva complejidad en su organización territorial. También estará relacionada con la capacidad de movilidad y comunicación en el territorio, con la concentración demográfica en ciertas áreas, etc.
- b** Las **características de la sociedad civil o tejido social** en esa misma entidad local, es decir, el **grado o nivel de complejidad del tejido social**, entendiendo este como todos aquellos agentes sociales (asociaciones, sindicatos, grupos vinculados a las distintas confesiones, etc.) que están implicados en el desarrollo de acciones de sensibilización a nivel local.

Algunos indicadores a tener en cuenta serán **la dimensión del tejido social** en la entidad local (el número de asociaciones, sindicatos, agencias de desarrollo local, etc. que están activas e implicadas en nuestro contexto territorial en el desarrollo de actividades de sensibilización en igualdad de trato y no discriminación); cuáles son **las características fundamentales del tejido social**, (su situación de mayor o menor fortaleza en el momento de iniciar o de plantear el desarrollo de un Plan Local de Sensibilización); **el conocimiento de las relaciones sociales existentes** entre los diferentes actores y **la experiencia participativa** tanto de los responsables de la puesta en marcha del Plan Local de Sensibilización como de los miembros del tejido social.

A modo de resumen, en el siguiente gráfico hemos pretendido reflejar distintas posibilidades que pueden reflejarse en la realidad de las distintas entidades locales de nuestro territorio. Como puede observarse, la elección metodológica no será igual para la entidad social A (con una baja dimensión poblacional y territorial y una baja complejidad del tejido social) que en la entidad social B (con características opuestas) o C (una entidad local con una baja dimensión poblacional y territorial pero con un alto grado de complejidad en la composición de su tejido social).



Con ello, queremos indicar que ninguna elección metodológica es en sí misma buena o mala; mejor o peor que otra. En función del conocimiento de las características fundamentales del contexto social y territorial donde se pretende desarrollar el Plan Local de Sensibilización (de las que hemos ofrecido una pequeña orientación en la Guía) podremos elegir la metodología de trabajo que consideremos más adecuada y con mayores posibilidades de éxito.

No obstante, dado que en la presente propuesta metodológica partimos de una perspectiva participativa en el diseño de políticas públicas, a continuación ofrecemos algunas orientaciones y enfoques participativos para promover la elaboración de un Plan Local de Sensibilización en igualdad de trato y no discriminación.

3.2.2 METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS

Se denominan metodologías participativas al conjunto de enfoques basados en la participación de la población y utilizados para el diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de programas de intervención social.

En estas metodologías, el protagonismo corresponde a la población y los facilitadores externos aportan herramientas metodológicas. Es la población la que expresa, discute y analiza la información, que es fundamentalmente cualitativa, no tanto cuantitativa. Por esta razón, una de las innovaciones de estas metodologías ha consistido, precisamente, en la aportación de diversas técnicas visuales (diagramas, dibujos, uso de diversos materiales) con los que la población se encuentra cómoda y que entiende fácilmente, en contraste con los métodos convencionales de estudio, como las estadísticas oficiales, las entrevistas estructuradas, etc.

La dimensión temporal de los procesos participativos es una de las características fundamentales, debe de subrayarse y debemos considerar al menos dos elementos en su interior:

- ▶ No se ha dilucidado que un enfoque participativo de políticas públicas o de intervención comunitaria sea más lento que otros enfoques. Es cierto que necesitará más inversión de tiempo en algunas fases de desarrollo, como el diseño y la planificación, pero no que el plazo total sea mayor. De hecho, lo que sí se ha demostrado que es que la carencia de un enfoque participativo puede acarrear importantes retrasos y dificultades de ejecución en los programas de intervención comunitaria.
- ▶ La existencia de calendarios rígidos o plazos inapropiados en los enfoques participativos pueden impedir el progreso a largo plazo.

A continuación se ofrece un cuadro comparativo con las características generales de las metodologías participativas más relevantes utilizadas en procesos de intervención social y en procesos de desarrollo:

Características de los enfoques participativos

	Investigación-Acción Participativa	Diagnóstico Rural Participativo	Seguimiento y Evaluación Participativos	Análisis Participativo de la Pobreza
Cuándo surge	1970	finales 1980	1990	1990
Dónde surge	Universidades	ONG (y universidades)	ONG	Banco Mundial
Usuarios principales	ONG, universidades	ONG, agencias internacionales	ONG, agencias internacionales	Banco Mundial
Objetivo	Educación, empoderamiento	Empoderamiento	Estudio del impacto	Evaluación de pobreza
Orientado a	Proyecto de desarrollo local	Proyecto de desarrollo local	Proyecto de desarrollo local	Políticas de pobreza
Actores principales	Población local	Población local	Población local	Combinación de externos y locales
Resultados	Programas, proyectos	Acción local sostenible e instituciones	Evaluación del proceso del proyecto	Valoración de la pobreza
Innovación principal	Combinación de análisis, educación, empoderamiento, participación y acción	Conducta Comportamiento	Contribución de la población local para determinar indicadores de éxito	Escala nacional y combinación con métodos convencionales
Recurso clave ignorado previamente	Capacidades y conocimiento local	Capacidades de la población local	Percepciones de la población local sobre el impacto	Conocimiento local para mejorar políticas nacionales contra la pobreza

Fuente: Diccionario de Acción Comunitaria y Cooperación al Desarrollo, Hegoa

Nos centraremos en la Investigación Acción Participativa (IAP) y en la consulta social. Ambos enfoques participativos son especialmente indicados y relevantes en un proceso de intervención social y pueden orientar el desarrollo del diseño y elaboración de un Plan Local de Sensibilización.

A) LA INVESTIGACIÓN - ACCIÓN - PARTICIPATIVA

La Investigación – Acción – Participativa (IAP) es un método de investigación y aprendizaje colectivo de la realidad basado en un análisis crítico con la participación activa de los grupos implicados, que se orienta a estimular la práctica transformadora y el cambio social.

El método de la IAP combina dos procesos, el de conocer y el de actuar, implicando en ambos a la población cuya realidad se aborda. Al igual que otros enfoques participativos, **la IAP proporciona a las comunidades un método para analizar y comprender mejor la realidad de la población (sus problemas, necesidades, capacidades, recursos), y les permite planificar acciones y medidas para transformarla y mejorarla.** Es un proceso que combina la teoría y la praxis, y que posibilita el aprendizaje, la toma de conciencia crítica de la población sobre su realidad, su empoderamiento, el refuerzo y ampliación de sus redes sociales, su movilización colectiva y su acción transformadora.

En cada proyecto de IAP, sus tres componentes se combinan en proporciones variables.

- a** La **investigación** consiste en un procedimiento reflexivo, sistemático, controlado y crítico que tiene por finalidad estudiar algún aspecto de la realidad con una expresa finalidad práctica.
- b** La **acción** no sólo es la finalidad última de la investigación, sino que ella misma representa una fuente de conocimiento, al tiempo que la propia realización del estudio es en sí una forma de intervención.
- c** La **participación** significa que en el proceso están involucrados no sólo los investigadores profesionales, sino la comunidad destinataria del proyecto, que no son considerados como simples objetos de investigación sino como sujetos activos que contribuyen a conocer y transformar su propia realidad.

La finalidad de la IAP es cambiar la realidad y afrontar los problemas de una población a partir de sus recursos y participación, por lo que es especialmente adecuada para el desarrollo de una planificación estratégica.

En la IAP se siguen básicamente **cuatro fases**, aunque no siempre se diferencian nítidamente unas de otras:

- a** La *observación participante*, en la que el investigador se involucra en la realidad que se estudiará, relacionándose con sus actores y participando en sus procesos.
- b** La *investigación participativa*, en la que se diseña la investigación y se eligen sus métodos, basados en el trabajo colectivo, la utilización de elementos de la cultura popular y la recuperación histórica. El investigador presenta al grupo los diversos métodos disponibles para la obtención de información, explicándoles su lógica, eficacia y limitaciones, para que aquél los valore y elija en base a los recursos humanos y materiales disponibles. Para la recogida de información se usan técnicas como la observación de campo, la investigación en archivos y bibliotecas, las historias de vida, los cuestionarios, las entrevistas, etc. La información es recogida, y luego sistematizada y analizada, por la propia comunidad, siendo el papel del investigador de mero facilitador.
- c** La *acción participativa* implica, primero, transmitir la información obtenida al resto de la comunidad u otras organizaciones, mediante reuniones, representaciones teatrales u otras técnicas, y, además, con frecuencia, llevar a cabo acciones para transformar la realidad.
- d** La *evaluación*, sea mediante los sistemas ortodoxos en las ciencias sociales o simplemente estimando la efectividad de la acción en cuanto a los cambios logrados, por ejemplo en cuanto al desarrollo de nuevas actitudes, o la redefinición de los valores y objetivos del grupo.

B) ESCUCHA SOCIAL

El enfoque de la escucha social tiene como objetivo esencial la promoción de un proceso de diálogo social y dinamización ciudadana creando un modelo de participación comunitaria que permita la inclusión en todas las fases de la

planificación estratégicas de los actores sociales implicados en los ámbitos de intervención, en este caso la sensibilización en igualdad de trato y no discriminación.

A partir de este proceso de consulta y dinamización se pretende construir las condiciones que permitan establecer canales de participación, comunicación y coordinación entre los actores sociales presentes en un territorio dado. Consecuentemente, las técnicas utilizadas o las fases del proceso metodológico variarán en función de las características de los contextos territoriales y sociales.

El enfoque de la escucha social impulsa la implicación de la ciudadanía en el diseño y desarrollo de políticas públicas y crea un modelo de participación basado en los instrumentos de la gobernanza que, de manera resumida, se encaminaría hacia:

- ▶ La **construcción de comunidad** entre los distintos actores sociales e institucionales implicados en el proceso.
- ▶ En el diseño de **nuevos modelos de gestión de políticas públicas locales y transnacionales** del hecho migratorio, de la igualdad de trato y de la no discriminación.
- ▶ Una **planificación participativa** de las políticas públicas.
- ▶ El **empoderamiento** de los distintos actores sociales implicados y fundamentalmente de la población.

Esta metodología es especialmente apropiada para el desarrollo de la planificación estratégica pues se basa en técnicas como la Construcción del Pensamiento Colectivo o el propio DAFO (o combinaciones de estas técnicas) que permite integrar las opiniones de los distintos actores sociales y su transformación en objetivos estratégicos a medio plazo.

Para ello, el enfoque de la escucha social se estructura en al menos **dos fases generales**:

- a** Una primera fase deliberativa, que consiste en la generación de confianza en el proceso participativo, de legitimidad y reconocimiento mutuo entre los actores sociales implicados en el proceso y cuyo objetivo final es la formulación de las demandas de la comunidad y de los actores sociales en un ámbito de intervención concreto, como es el de la igualdad de trato y la no discriminación.
- b** Una segunda fase resolutive o de diseño de los objetivos y actuaciones concretas.

▶ Mediante el enfoque de la escucha social un Municipio puede recabar la opinión y las demandas de asociaciones, entidades sociales, administraciones, etc. sobre la existencia de prejuicios hacia distintos miembros de la comunidad, sobre los conflictos existentes o latentes desde la perspectiva de las relaciones entre miembros de la comunidad de distintos orígenes raciales o étnicos.

3.3 LOS PRINCIPIOS RECTORES DE UN PLAN LOCAL DE SENSIBILIZACIÓN

La propuesta metodológica de la presente Guía parte de la definición de la sensibilización **como una estrategia planificada de actuación**. Por tanto, en cuanto a estrategia, debe estar guiada por la asunción de una serie de principios básicos para la elaboración de medidas, actuaciones, programas o planes de sensibilización.

A efectos de la guía, proponemos la diferenciación de dos tipos de principios rectores en el proceso de elaboración de un Plan Local de Sensibilización:

- a** Aquellos que tienen que ver con la asunción de los **fundamentos y los valores y actitudes** que se pretendan transmitir a través del Plan al conjunto de la ciudadanía.
- b** Aquellos principios que tienen **un carácter metodológico** y que influirán en la definición de las técnicas para el desarrollo de las distintas fases del Plan.

A) PROPUESTA DE PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

La elaboración de distintos Planes de actuación en muy diversas áreas como juventud, mujer, igualdad, etc. incorporan en su marco estratégico la definición de los valores y principios que guían la propuesta de acción.

En los últimos años, como se afirmaba en el capítulo “La sociedad diversa”, el desarrollo de Planes relacionados con la integración social y cultural de los migrantes y las minorías étnicas a nivel local ha recibido un considerable impulso. Desde el nivel estatal a través del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007 – 2010) pasando por las Comunidades Autónomas hasta el nivel local que ha sido promovido, entre otras razones, por el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

► **Recomendación metodológica.** Desde una perspectiva de **coordinación y convergencia institucional**, para el desarrollo de Planes Locales de Sensibilización, sería adecuada la revisión de al menos los principios incorporados a los Planes estatales y de la Comunidad Autónoma de pertenencia o de aquellas de referencia en relación a los planteamientos de partida.

Para la elaboración de esta propuesta se han tenido en cuenta el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI)²⁰ y los Planes de Inmigración de distintas Comunidades Autónomas. Una vez consultados estos planes, se han adaptado los principios, con el objetivo de que puedan orientar el diseño y la elaboración de Planes Locales de Sensibilización:

²⁰ Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010), Madrid. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

1 Principio de igualdad. Está referido fundamentalmente, en este contexto, a dos factores:

- ▶ A la igualdad de trato y la no discriminación por origen racial o étnico, nacionalidad, sexo, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otro motivo.
- ▶ A la igualdad de oportunidades como garantía de una sociedad inclusiva.

En consecuencia, el principio de igualdad está estrechamente relacionado con la construcción de una sociedad cohesionada, que desarrolle una idea compartida de sociedad y que sea capaz de resolver sus conflictos de una manera regulada y pacífica, lo que impulsará la convivencia en ese ámbito social de referencia.

2 Principio de ciudadanía. El objetivo expresado en el principio de igualdad, es decir, lograr una sociedad cohesionada y cuya convivencia se desarrolle pacíficamente, no es posible si no se enmarca en un contexto reconocimiento y de equiparación de derechos, deberes y obligaciones que implica la ciudadanía.

El avance en los derechos y deberes de ciudadanía tiene como objetivo esencial promover el sentido de pertenencia de todas las personas que conviven en un contexto territorial y social.

3 Principio de participación. Si bien el principio de participación está muy vinculado al desarrollo la ciudadanía, entendida esta como la disposición de cauces de participación en la gestión de los asuntos públicos y en la conformación de los espacios sociales, a efectos de la presente propuesta metodológica lo hemos diferenciado por la relevancia que en la metodología se le ha otorgado a la participación y a la corresponsabilidad.

4 Principio de interculturalidad. Siguiendo el PECEI, “la diversidad cultural es uno de los valores y de las riquezas inherentes al pluralismo español y europeo”. Se parte, por tanto, del reconocimiento de la pluralidad social y cultural en la composición de las sociedades contemporáneas en la que se pretende impulsar una interacción positiva entre todos sus miembros.

Por tanto, el principio de interculturalidad parte del reconocimiento de la diversidad y la pluralidad y pretende desarrollar la comunicación, el diálogo y la interrelación entre personas y colectivos diversos que conviven en un mismo espacio territorial y social.

B) PROPUESTA DE PRINCIPIOS METODOLÓGICOS

Junto a los principios fundamentales, que se relacionan con los valores y actitudes que se pretenden impulsar con la elaboración y desarrollo del Plan Local de Sensibilización, pueden incorporarse otros principios cuya naturaleza no atañe a los valores sino que está relacionada con la aplicación de los principios metodológicos.

A continuación se citan algunos principios metodológicos que podrían orientar la elaboración del Plan Local de Sensibilización:

- 1 Conocimiento de la realidad sobre la que se pretende intervenir.** Ninguna propuesta de actuación debería iniciarse si no se tiene un amplio conocimiento de la situación social sobre la que se pretende intervenir y que permita analizar y comprender la naturaleza de dicha situación, los actores sociales implicados y la definición de alternativas de intervención sobre esa situación.
- 2 La sensibilización como proceso de cambio a largo plazo.** La presente Guía parte de una definición de la sensibilización como estrategia planificada de intervención a largo plazo ya que las actitudes, valores, sentimientos, etc. no son factores simples para su modificación inmediata.
- 3 Acciones que aborden la situación sobre la que pretenden intervenir de forma integral.** La integralidad de las acciones es uno de los elementos más relevantes a la hora de iniciar la elaboración de un Plan Local de Sensibilización. Los hechos sociales son multidimensionales y es necesario actuar sobre las distintas dimensiones de los mismos si lo que se pretende es modificar e influir en el cambio social y en la transformación de actitudes y valores sociales.
- 4 Carácter transversal de las acciones.** El principio de integralidad está estrechamente vinculado con el de transversalidad: reconocer el carácter multidimensional de los hechos sociales y querer actuar integralmente, implica diálogo, coordinación y colaboración entre las distintas áreas de la entidad local y entre los distintos actores sociales para intervenir con la mayor eficacia posible.

Por supuesto que es posible intervenir sin el principio de integralidad y de transversalidad, pero sin duda esto reducirá considerablemente nuestra capacidad de cambio social y es preciso ser conscientes de ello. Aunque no siempre será así, no cabe duda de que en la mayoría de las ocasiones el tiempo y el esfuerzo dedicado a fomentar la coordinación y la colaboración (entre las distintas áreas locales, con otras administraciones, con el tejido social de nuestro contexto territorial) tendrá un carácter multiplicador sobre los objetivos planificados.

- 5 Enmarcado en el ámbito de lo local.** Es recomendable tener en consideración el marco de competencias de la entidad local así como de recursos y de compromisos políticos con el objetivo de no comprometer acciones u objetivos que se encuentren fuera de nuestro ámbito de control. Por ejemplo, diseñar una excelente actividad cuya realización esté vinculada a un apoyo financiero exterior o a la decisión política o administrativa de otras instituciones.
- 6 Ha de contemplar las perspectivas de género, orientación social y otras.** Por último, la incorporación del principio del pluralismo social y cultural a través de la interculturalidad, nos debe hacer también muy sensibles a la incorporación de la perspectiva de género, de orientación sexual, etc. en el diseño y elaboración del Plan Local de Sensibilización.

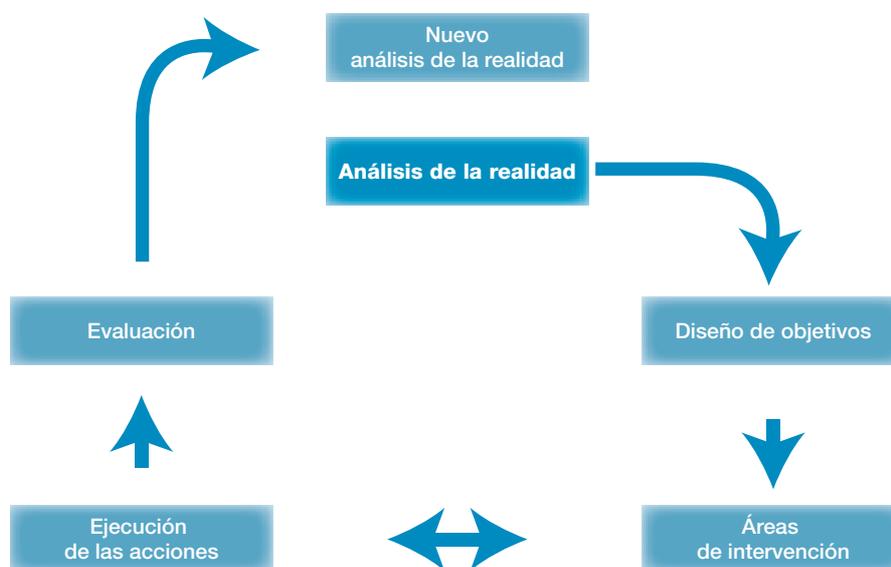
3.4 LAS FASES PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN

La comprensión de la sensibilización como una estrategia planificada de actuación implica el desarrollo de una serie de fases que nos permitan proyectar y planear las acciones. En este apartado de la Guía se pretende ofrecer orientaciones metodológicas que permitan a las administraciones municipales comenzar a diseñar un Plan de Sensibilización en el marco de la igualdad de trato y la no discriminación.

Las siguientes líneas no van a ofrecer un modelo de Plan ni nos van a indicar cuáles son las acciones y servicios concretos que dicho Plan haya de implementar, sino que nos van a orientar durante todo el proceso de diseño, desarrollo y evaluación del Plan, aportando sugerencias que sirvan a la Administración Municipal para esta tarea en una triple línea:

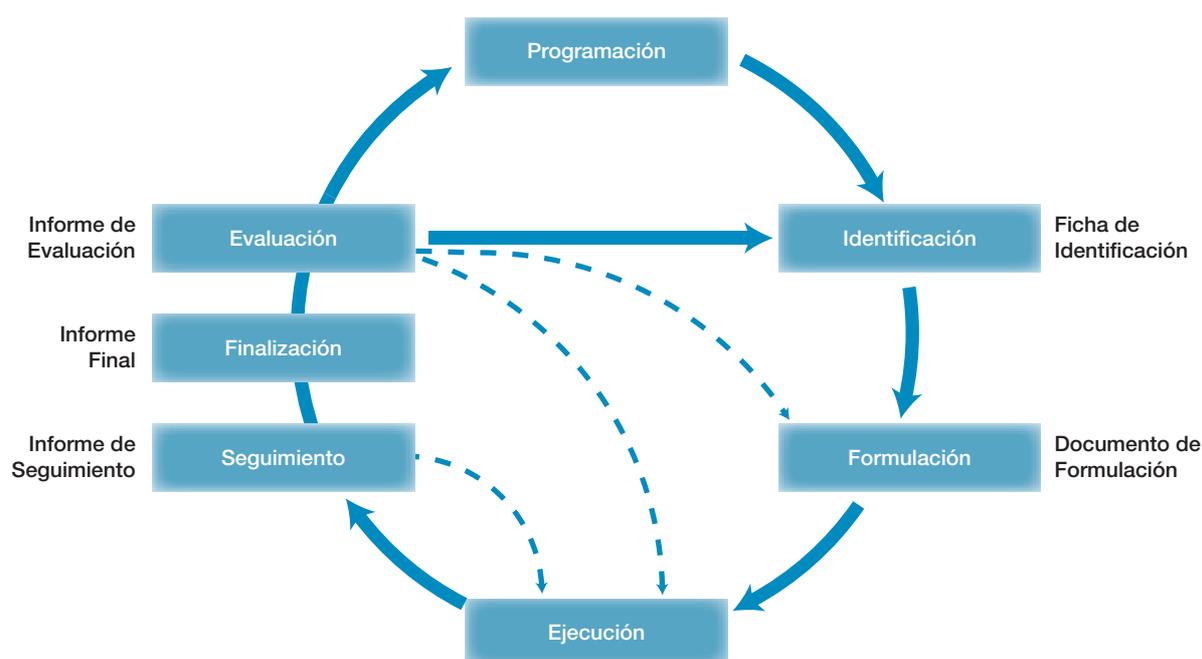
- 1 Permitir situar las grandes líneas de Acción de un Plan de Sensibilización.
- 2 Ayudar a una reflexión sobre qué contenidos debe tener un Plan de estas características.
- 3 Fomentar la corresponsabilidad social de todos los agentes sociales del municipio y de la ciudadanía en general.

La propuesta de trabajo que se desarrolla en la Guía se puede resumir en los siguientes esquemas:



O por ejemplo, el que se desarrolla por la Cooperación Internacional:

El ciclo de planificación de cooperación española



Fuente: Conceptos clave de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. PREVAL / FIDA

3.4.1 EL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

¿Cuál es la información general y específica que sería necesaria para la realización de un Plan Local de Sensibilización en igualdad de trato y no discriminación? ¿Cómo podemos acceder a ella?

▶ Un diagnóstico adecuado aumenta significativamente la eficacia de las acciones que desarrollemos posteriormente y, en consecuencia, aumenta las posibilidades de éxito en nuestros fines y objetivos.

▶ Con el concepto *adecuado* queremos resaltar la idea de que no es necesario realizar acciones de conocimiento de la realidad que traspasen nuestro ámbito y las capacidades humanas y de recursos disponibles. En función de las características de la entidad local, se trata fundamentalmente de disponer de una serie de información útil, fiable y significativa.

A continuación recogemos las principales características de ambos niveles de diagnóstico:

Tipo de diagnóstico	Elementos esenciales	Ejemplos
Diagnóstico General	Análisis territorial	Aspectos geográficos (ubicación, clima, altitud, red de transportes, etc.) y urbanísticos (áreas y zonas del territorio).
	Análisis de la población	Datos sociodemográficos (distribuciones por edad, sexo, nacionalidad, distritos, barrios, movilidad de la población, crecimiento vegetativo, etc.
	Recursos Demandas	Las personas son el principal recurso siempre. Análisis participativo de las demandas de la comunidad.
Diagnóstico Específico	Análisis de prácticas y de discursos sociales	Percepciones, prejuicios y estereotipos predominantes en la sociedad.
	Conocer actitudes y hechos discriminatorios	Problemas de convivencia detectados, problemas específicos del colectivo de mujeres y otros grupos minoritarios, conocer situaciones de discriminación múltiple, etc.
	Conocimiento de las actuaciones de sensibilización en igualdad de trato y no discriminación que ya se estén realizando.	Análisis de experiencias locales en la materia, independientemente de la administración o entidad impulsora.

Muchos procesos de diagnóstico abordan fundamentalmente dos factores: el territorio de actuación y la población. Sin embargo, no se incluyen ni los recursos ni las demandas de la comunidad, que recomendamos desde esta propuesta metodológica incorporarlos en las acciones de planificación de políticas públicas.

Conviene resaltar que el recurso más importante de todas las comunidades son las personas: las capacidades de la población que reside en el territorio. Desde un enfoque participativo es necesario poner en valor las capacidades de la población para afrontar sus necesidades y demandas sociales y por tanto empoderar y crear comunidad a través del propio proceso de planificación estratégica. El mismo proceso de diseño y elaboración del Plan debe considerarse, pues, como una intervención en sí misma.

A modo de orientación, en el siguiente cuadro se incluyen una serie de técnicas para el desarrollo del diagnóstico. Distinguimos los métodos en cuantitativos y cualitativos, en función de los diferentes aspectos que queramos explorar. El listado de cuestiones y de técnicas es meramente propositivo; es decir, no es absolutamente exhaustivo ni deben aplicarse estas cuestiones en todos los contextos ni, por supuesto, todas las técnicas. En cuanto a la aplicación de las técnicas, también sería pertinente indicar que no se trata de la elaboración de un estudio científico; es decir, la aplicación de las técnicas de análisis es flexible siempre y cuando nos ofrezcan información fiable y útil para nuestros fines.

Propuestas de trabajo	Técnicas propuestas
<p>¿Cómo es la población en mi contexto de actuación? ¿Cuál es la distribución por edades, sexo, etc.?</p> <p>¿Cuáles son las características de la población gitana y migrante en mi contexto?</p> <p>¿Cuál es la distribución de las minorías étnicas en los barrios o distritos de la población?</p> <p>¿En qué sectores económicos trabajan las minorías en la población?</p> <p>¿Cuál es la distribución de las minorías en los centros escolares de la población?</p>	<p>Estas cuestiones pueden abordarse a partir de distintas técnicas de análisis cuantitativo, que pueden ser de dos clases:</p> <p>Fuentes secundarias. En este caso recurriremos al análisis de datos de instituciones públicas o privadas. Entre las más importantes, el Instituto Nacional de Estadística o los Departamentos de Estadística de las entidades locales.</p> <p>Fuentes primarias. Suelen ser más costosas pero nos proporcionan información más concreta sobre la situación en la que vamos a intervenir. Se trata fundamentalmente de la realización de encuestas o de algunas técnicas más específicas dirigidas a grupos muy concretos y delimitables como el método Delphi.</p>
<p>¿Cuáles son las principales percepciones acerca de la diversidad y la migración en mi contexto social?</p> <p>¿Cuáles son los principales argumentos hacia los migrantes?</p> <p>¿Se han sentido discriminadas, directa o indirectamente, las personas migrantes o gitanas residentes en la población?</p> <p>¿Cuáles son las principales necesidades y demandas sentidas por parte del conjunto de la población en referencia a la igualdad de trato y la no discriminación?</p>	<p>Las técnicas cualitativas nos proporcionan información que no puede ser tratada estadísticamente por la naturaleza de las variables tratadas y de las cuestiones planteadas.</p> <p>Son, por tanto, especialmente adecuadas cuando se trata de analizar el discurso social sobre algún ámbito en particular y de explorar sobre las valoraciones y percepciones en la construcción social.</p> <p>Son de diversa naturaleza, aunque podemos destacar las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Entrevistas en profundidad. ▶ Grupos de discusión. ▶ Observación participante.

3.4.2 LOS OBJETIVOS Y LAS ESTRATEGIAS

La segunda etapa en el diseño del Plan Local de Sensibilización es la definición de los objetivos y las estrategias planteadas para su consecución. ¿Cuáles son las características generales de los objetivos en el diseño de un Plan?

- a** En primer lugar, que sean **coherentes**; es decir, que estén relacionados con el diagnóstico y el conjunto de la planificación en el desarrollo del Plan.
- b** **Realistas**, es decir, que sean adecuados a los recursos y capacidades que disponemos.
- c** Deben de ser **medibles**, bien cuantitativa o cualitativamente, pues de esta manera podremos realizar un seguimiento y evaluación de las actuaciones y de la consecución o desviación con respecto a los objetivos inicialmente previstos.
- d** Por último, deben estar fijados en el tiempo; es decir, cada objetivo debe de tener una **temporalidad** que nos permitirá planificar y, sobre todo, ir adaptando nuestra planificación en el tiempo.

En esta fase debemos fundamentalmente:

- 1** **Establecer las prioridades** a partir de los datos que nos aporte el diagnóstico de la situación, tendremos que establecer cuáles son los discursos, las prácticas o las áreas más relevantes.
- 2** Deberemos **definir los públicos destinatarios**: grupo diana (toda la ciudadanía) y grupos objetivo (funcionariado de las distintas áreas, comercios, empresas, ciudadanos en general, medios de comunicación, locales, fuerzas de seguridad municipales, grupos políticos, etc.).
- 3** Desde el punto de vista metodológico, si la opción elegida para el desarrollo del Plan Local de Sensibilización es el de la **corresponsabilidad**, se debe mantener el nivel de participación de los distintos actores sociales implicados en el diseño y definición de objetivos y estrategias de actuación.

Podemos definir una breve **tipología de los objetivos** que puede aplicar una entidad local para la elaboración del Plan Local de Sensibilización:

- a** En primer lugar, los **objetivos que pretenden actuar sobre el discurso social**: estereotipos, prejuicios, visiones negativas de los grupos o las personas, de la ciudadanía en general y de los grupos en particular.
- b** En segundo lugar, los **objetivos que pretenden actuar sobre la no discriminación**, y la disminución de prácticas discriminatorias: mayor conciencia para aumentar la igualdad de las personas, disminuir el trato discriminatorio en la convivencia y el acceso y uso de los servicios y recursos tanto públicos como privados.

- c Por último, los **objetivos que pretenden promover la participación ciudadana** para conseguir mayor corresponsabilidad, e interrelación entre los grupos y las personas, por lo tanto tendría que ser una participación en la diversidad: foros, mesas, peñas, espacios públicos, asociaciones vecinos, de padres y madres, etc. Para la vida en la diversidad, no tanto de colectivos concretos que se unen para reivindicar sus necesidades.

A partir de estos tres grandes grupos de objetivos generales, cada entidad local tendrá que definir unos objetivos más concretos según el diagnóstico que se haya hecho y la delimitación de prioridades realizada.

▶ Por ejemplo un Municipio puede centrar su actuación en el plan de empleo local y en el abandono prematuro de la escolarización obligatoria en personas inmigrantes residentes en el municipio.

3.5 LAS ÁREAS DE INTERVENCIÓN

3.5.1. INTRODUCCIÓN

El propósito del presente apartado de la Guía Metodológica es exponer las líneas maestras de un Plan de Sensibilización en el ámbito de la lucha contra la discriminación, que sirva de guía a las entidades locales en el diseño y planteamiento de sus actuaciones. Sin embargo, la intención del mismo no es constituirse tanto en un texto referencial, cerrado, estático, como en un punto de partida, un esbozo de ideas desde las que abordar ciertos objetivos, pero abierto a futuras adendas, cambios y sugerencias, algo esencial si se tiene en cuenta el carácter mutable y cambiante de las sociedades y de quienes las integran.

Para cada una de las Áreas de Intervención propuestas en este apartado se presenta:

- ▶ una breve introducción justificativa de la necesidad de intervenir en ese área concreta;
- ▶ una propuesta de líneas de actuación;
- ▶ un repertorio de acciones a modo de ejemplo (incluyendo los recursos necesarios para su implementación).

Por otra parte, aunque a continuación se sugieren unas Áreas concretas, desde cada Entidad Local se tendrá que valorar cuales son las Áreas que se quiere o necesita priorizar, así como valorar la posibilidad de incluir otras que aquí no se hayan contemplado, como puedan ser Seguridad Ciudadana, Urbanismo, Juventud, Mujer u otras.

Se han identificado, para confeccionar el apartado, las siguientes Áreas de Intervención:

- ▶ Área Sociolaboral: Empleo y Formación Laboral.
- ▶ Área de Vivienda y alojamiento.
- ▶ Área de Atención jurídica.
- ▶ Área Socioeducativa.
- ▶ Área de Cultura, participación y ocio.

Asimismo se propone la actuación en materia de Comunicación y sensibilización social, mediante un conjunto de acciones que pueden desarrollarse bien de manera transversal, bien desde un Área específica.

Como criterio directriz de las mismas se han usado;

- ▶ Posibilidad de aplicabilidad por parte de las entidades locales de una intervención en cada una de las Áreas, en base a sus competencias y a su experiencia.
- ▶ Carácter pedagógico de la intervención planteada en cada Área: como principio básico de la sensibilización, toda actuación planteada ha de tener un carácter claramente pedagógico, que permita que cada

una de las actuaciones cumpla con objetivos de intervención directa pero también de prevención y/o aprendizaje para el conjunto de la ciudadanía.

- ▶ La transversalidad, de manera que cada una de las Áreas no debe ser entendida como un compartimiento estanco, separado del resto por su enunciado y contenido, pues muchas actuaciones tendrán cabida en diferentes ámbitos. De otra forma, sus objetivos solo se alcanzarán de forma sesgada.
- ▶ Una doble perspectiva: se incluyen dos grandes tipos de actuaciones dependiendo de los actores a quienes van dirigidos y del grado de “control” que tiene el ayuntamiento sobre los mismos: por un lado los servicios públicos que son responsabilidad directa del ayuntamiento, y por otro la ciudadanía en general o grupos sociales (profesionales de la sanidad, educación, medios de comunicación, agentes sociales, etc.).

3.5.2 ÁREAS DE ACTUACIÓN Y PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN

1 Sociolaboral: Empleo y formación laboral.

La inserción laboral es un aspecto básico para la integración de las personas, podemos afirmar que se convierte en un elemento clave que determinará y condicionará el nivel de integración. Debemos, por tanto, estar atentos a la aparición de diversos factores negativos que pueden propiciar desigualdades y discriminación hacia las personas inmigradas y las minorías étnicas, como por ejemplo, la Gitana, cuya manifestación se acentúa especialmente en lo que respecta a las mujeres. Por ende, las actividades encaminadas a facilitar el acceso al mercado de trabajo y mejorar las condiciones del mismo para la inmigración y el pueblo gitano están de igual modo orientadas a conseguir una mayor integración de ambos colectivos en la sociedad.

Se presentan así, las siguientes propuestas de Líneas de Actuación:

- ▶ Fomento del acceso en condiciones de igualdad de los distintos grupos culturales (inmigrantes, minorías étnicas, etc.) en los distintos servicios municipales.
- ▶ Promoción del acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones de personas inmigrantes y gitanas, y de manera especial en el caso de las mujeres que por esa condición de género sufran doble discriminación.
- ▶ Formación y sensibilización del personal municipal (responsables políticos y técnicos) en materia de diversidad cultural y de gestión de la diversidad cultural.

Repertorio de acciones²¹.

- ▶ Revisión de las ordenanzas municipales en materia de contratación y aplicación a las mismas de los principios de igualdad de trato y no discriminación.

²¹ Para la puesta en marcha de todas estas acciones, la Entidad dispone de recursos propios que le permitan llevarlas a cabo: servicios jurídicos, servicios de orientación para el empleo, etc..

- ▶ Incluir en las distintas Convocatorias de Concursos Públicos cláusulas que fomenten la contratación de un porcentaje de personas inmigrantes y gitanas para la prestación del servicio al que se concurse.
- ▶ Actividades formativas que optimicen la cualificación profesional de la población gitana e inmigrante, que identifiquen sus competencias y faciliten su inserción sociolaboral.
- ▶ Acciones formativas destinadas a mujeres inmigrantes y gitanas que mejoren sus posibilidades de acceso al mercado laboral en situación de igualdad de oportunidades.
- ▶ Creación de servicios asesoramiento e información para empresarios cuyo objetivo sea la sensibilización de los mismos para impulsar la contratación de personas gitanas e inmigrantes.

2 Vivienda y alojamiento.

El acceso a una vivienda digna, en igualdad de condiciones, es un derecho de todas las personas, quedando comprobado, en muchos casos, como la ausencia de unas condiciones mínimas de habitabilidad origina importantes situaciones de exclusión social. Por este motivo resultan prioritarias las acciones encaminadas a garantizar el acceso de toda persona a una vivienda digna en igualdad de condiciones.

Las líneas de Actuación que se sugieren son:

- ▶ Sensibilización a propietarios y a la ciudadanía en general para garantizar la no discriminación en el alquiler de vivienda a personas gitanas e inmigrantes.

Repertorio de acciones:

- ▶ Servicio de intermediación entre arrendadores y arrendatarios.
- ▶ Servicio de información sobre acceso a vivienda para personas gitanas e inmigrantes. este servicio se puede prestar desde los servicios sociales o servicios específicos si existen, servicios de asistencia jurídica a la ciudadanía, Oficina de Inmigración, Servicio de Mediación Intercultural u otros.
- ▶ Campañas de sensibilización destinadas a la ciudadanía en general para fomentar la tolerancia y la igualdad de trato en el acceso a la vivienda.

3 Atención jurídica

Se deberá, en definitiva, garantizar la posibilidad a las personas inmigradas y gitanas de ejercer el derecho recogido en la legislación vigente, así como su acceso a sistemas de información y asesoramiento legal. Para ello, se considera necesario trabajar en las siguientes direcciones:

- ▶ Sensibilización y formación de los profesionales del ámbito jurídico, en materia de interculturalidad, igualdad, etc., especialmente de aquellos que deben trabajar con colectivos inmigrantes y minorías étnicas.

- ▶ Asistencia a personas víctimas de delitos de toda índole y sensibilización acerca de la visibilidad de los mismos. Repertorio de Acciones²²:
- ▶ Campañas generales de lucha contra el racismo, dirigidas a la ciudadanía en general, dando a conocer la legislación existente en esa materia y las vías para la denuncia: elaboración de materiales, campañas publicitarias, etc.
- ▶ Creación y mantenimiento de servicios de información, asesoramiento y acompañamiento jurídico específicos, especializados en la lucha contra la discriminación.
- ▶ Creación y mantenimiento de servicios que faciliten la interpretación lingüística para aquellas personas extranjeras que no comprendan o hablen la lengua oficial que se utilice.

4 Socioeducativa.

El significativo aumento del número de personas migrantes procedentes del extranjero, ha supuesto también un incremento notable de la población en edad escolar caracterizada, entre otros aspectos, por una gran diversidad de procedencias geográficas y culturales y por la presencia de alumnado perteneciente a diferentes minorías étnicas.

La escuela desde su función socializadora debe, por tanto, constituirse como espacio de construcción de convivencia intercultural, igualdad y solidaridad, razón por la cual se convierte en un espacio privilegiado para el desarrollo de diferentes acciones de sensibilización que garanticen la igualdad de trato.

Para lograr estos objetivos primordiales, se proponen las siguientes líneas de actuación:

- ▶ Sensibilización del alumnado acerca de los beneficios de la interculturalidad, tanto en la comunidad educativa, como en el entorno social.
- ▶ Formación y sensibilización al profesorado de los centros educativos en materia de diversidad cultural.

Repertorio de acciones:

- ▶ Apoyo a los centros educativos en la realización de Talleres y Jornadas centrados en la convivencia intercultural y la lucha contra la discriminación. Para ello el municipio puede aportar recursos materiales, humanos y económicos: técnicos de sensibilización, educadores sociales, mediadores interculturales o dinamizadores comunitarios.
- ▶ Desarrollo de actividades extraescolares que permitan el encuentro entre alumnado de diferentes orígenes: actividades deportivas, artísticas o académicas (concursos de diversa índole, campamentos de

²² Para estas acciones el Ayuntamiento puede contar con sus recursos jurídicos propios pero también con la colaboración de Entidades que trabajen este tema.

verano, colonias urbanas, programas de apoyo al alumnado, competiciones deportivas, organización de exposiciones, etc.). En este caso puede resultar útil el apoyo de distintas entidades que trabajen en el ámbito de la lucha contra la discriminación y la convivencia intercultural y que cuentan con campañas de sensibilización dirigidas específicamente a los centros educativos.²³

- ▶ Redacción y publicación de diferentes tipos de materiales de formación y sensibilización, destinados a profesores y alumnos. El órgano competente de educación puede disponer de los recursos y la experiencia necesaria para desarrollar esta acción. Así mismo la colaboración con distintas entidades sociales con experiencia en desarrollo de acciones de sensibilización resulta nuevamente conveniente.

3 Participación sociocultural y ocio.

La participación de la población inmigrante y gitana en la vida social y cultural es uno de los elementos que favorece el sentimiento de pertenencia, muy vinculado al proceso de construcción de ciudadanía. De esta manera, se deben articular medidas que faciliten su contribución activa en materia social, cívica y cultural, en condiciones de igualdad con el resto de ciudadanos.

Las actuaciones orientadas a la consecución de tal fin que se proponen son las siguientes:

- ▶ Promoción de espacios de encuentro y entornos de socialización.
- ▶ Promoción del acceso al ocio de toda la ciudadanía en igualdad de condiciones.

Repertorio de acciones:²⁴

- ▶ Servicio de asesoramiento sobre las diferentes formas de participación sociales y de ocio e información y apoyo en materia de asociacionismo.
- ▶ Fomento de las actividades culturales y deportivas destinadas a promover el encuentro y la convivencia intercultural.
- ▶ Sensibilización mediante la celebración de actividades y eventos de carácter multicultural (Día Mundial del Refugiado, etc.).
- ▶ Celebración de festividades propias de las minorías étnicas y extranjeros presentes en el municipio, junto con la celebración del resto de fiestas propiamente autóctonas, con el objetivo de implicar a toda la población en las festividades.
- ▶ Incluir la perspectiva intercultural en la programación cultural y festiva del municipio.

²³ Existen muchas entidades, con presencia repartida por la geografía española que tienen proyectos específicos en esta área, y que, en muchos casos, disponen de material específico a disposición de cualquier administración.

²⁴ También en este ámbito el Municipio cuenta con recursos propios que pueden garantizar el éxito de estas acciones, pero nuevamente la colaboración con el tejido social va ser un elemento fundamental.

- ▶ Creación de espacios de encuentro y participación a nivel municipal con presencia del tejido social: asociaciones de inmigrantes, asociaciones de gitanos, asociaciones vecinales, culturales, etc.

ACCIONES, TRANSVERSALES O ESPECÍFICAS, EN MATERIA DE COMUNICACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOCIAL

Si se concibe la sensibilización como *“aquella actividad consistente en la difusión de determinadas materias o actuaciones, tratando de fomentar la conciencia crítica y favoreciendo la movilización social”*, puede deducirse como, para gestionar apropiadamente un fenómeno de la importancia de la inmigración, es fundamental contar con un adecuado plan de sensibilización social, teniendo presente la forma en que la percepción de tal hecho migratorio está ligada al tratamiento que se realiza del mismo desde diferentes focos de información.

Es por tanto necesario favorecer la creación y mantenimiento de espacios y recursos para la sensibilización, implicando a diferentes actores, y para ello se sugiere llevar a cabo las siguientes áreas de intervención:

- ▶ Sensibilización de la ciudadanía en general.

Repertorio de acciones:

- ▶ Formación en materia de inmigración e interculturalidad orientada a diferentes colectivos, pudiéndose dedicar especial atención a aquellas personas vinculadas con los medios de comunicación, profesionales de la atención al ciudadano, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en este caso, fundamentalmente dirigido a policías municipales.
- ▶ Programación de espectáculos y actividades interculturales.
- ▶ Puesta en marcha de campañas de sensibilización contra el racismo y la xenofobia, a favor de la igualdad de trato y de oportunidades por ámbitos: educación, sanidad, vivienda, empleo, vecindad, etc.
- ▶ Implicación en el desarrollo de actividades al tejido social en general y de manera particular a Entidades de Gitanos e Inmigrantes.

Una vez propuestas estas Áreas de Actuación resulta pertinente matizar algunas cuestiones que puedan ser relevantes a la hora de definir una política de sensibilización en el ámbito de la igualdad de trato.

En primer lugar hay que indicar que la elaboración de un Plan de Sensibilización es una acción en si misma, ya que supone la puesta en marcha de una política pública que tiene como objetivo la sensibilización en la lucha contra la discriminación y por la igualdad de trato.

También es necesario indicar que la administración local puede y debe jugar un importante papel coordinando el trabajo de sensibilización en materia de lucha contra el racismo, trabajando junto a la Sociedad Civil y las diferentes administraciones.

3.6 EJEMPLO DE APLICACIÓN Y HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

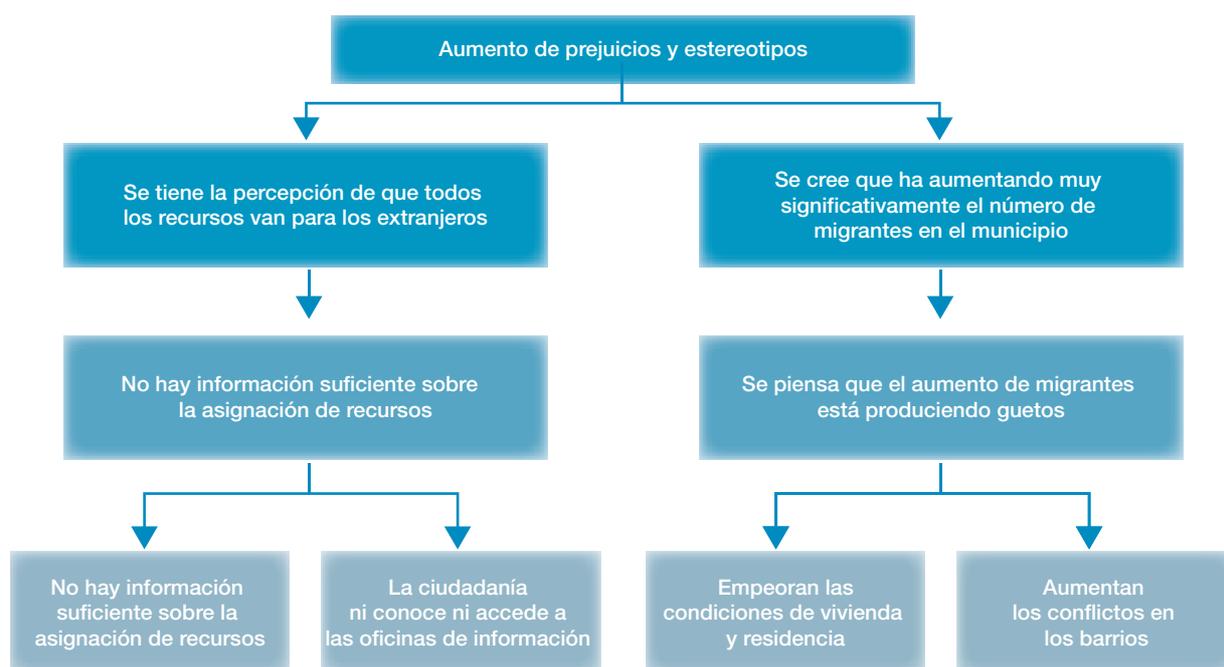
El objetivo de esta metodología es llegar a una propuesta de intervención en un lugar concreto para una población determinada y con unos objetivos precisos.

Pensemos en una Administración Local concreta: un Municipio de tamaño medio (80.000 habitantes), con un porcentaje del 15% de personas inmigrantes.

Teniendo en cuenta el empleo de metodologías participativas, a continuación se establece una serie de pasos guiados que han de conducir a un análisis sistemático de la zona en la que se quiere trabajar y, posteriormente, apoyándose en ese análisis, se propone un proyecto con todos sus elementos claramente definidos. Estos pasos son los siguientes:

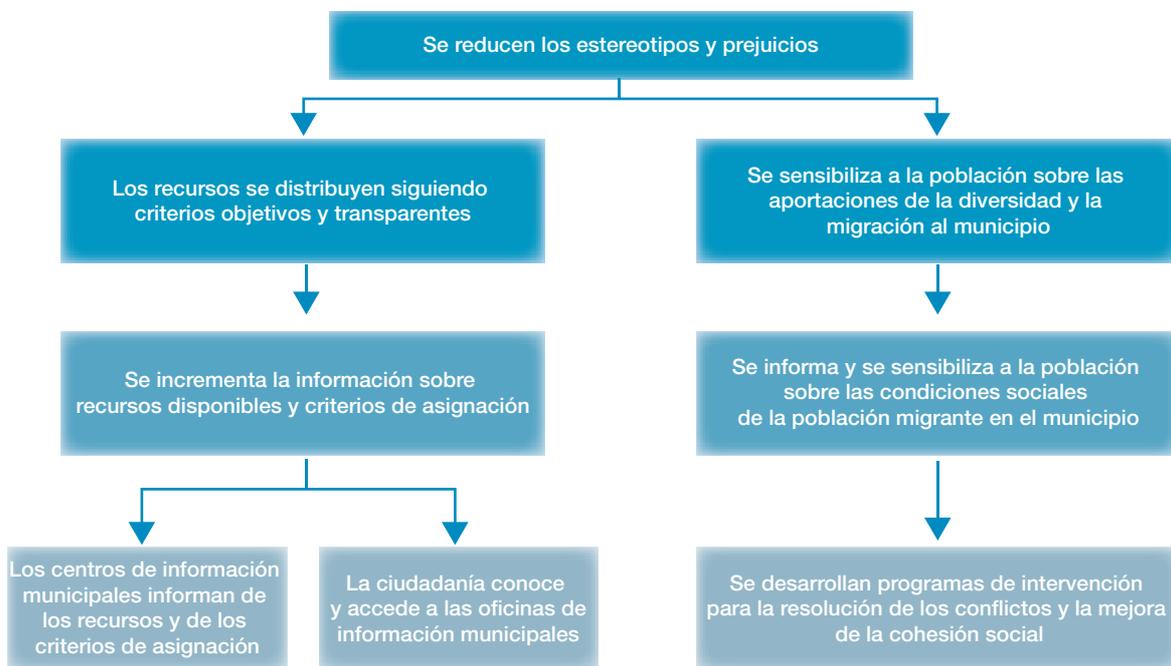
1. ANÁLISIS DE PROBLEMAS

Se trata de ordenar en una relación de causa efecto todos los estados negativos (problemas) que se presentan en la zona. Se parte del llamado *Problema Central* y preguntándose por sus causas se va elaborando un *árbol de problemas*. En el ejemplo que se esquematiza a continuación, el Problema Central es “*aumento de prejuicios y estereotipos contra las personas inmigrantes*” y se determina que esto es así por dos causas: “*se cree que ha aumentado muy significativamente el número de migrantes en el municipio*” y “*se tiene la percepción de que todos los recursos van para los extranjeros*”. A su vez, cada uno de estos dos últimos problemas tienen sus causas, y así sucesivamente.



2. ANÁLISIS DE OBJETIVOS

Partiendo de los problemas identificados, se establecen los objetivos deseables y alcanzables, formulando cada uno de dichos problemas como un estado positivo al que se quiere llegar. Al árbol de problemas descrito más arriba le podría corresponder el siguiente *árbol de objetivos*.



3. ANÁLISIS DE ESTRATEGIAS

El conjunto de objetivos establecidos se pueden agrupar en subconjuntos, llamados *estrategias*, determinados por su afinidad sectorial. Habrá un cierto número de objetivos relacionados con infraestructuras, otros con producción, salud, etc. Para el ejemplo que venimos siguiendo se pueden establecer dos estrategias: "Información" y "Sensibilización".

Una vez identificados estos subconjuntos se selecciona uno de ellos de acuerdo a distintos criterios fijados por el propio equipo de planificación. Por ejemplo, un criterio determinante para seleccionar una u otra estrategia puede ser la especialización del organismo ejecutante del futuro proyecto. Otros criterios pueden ser la factibilidad de conseguir resultados, el coste estimado, el plazo previsto de ejecución, el grado de dificultad, etc. Supongamos que en nuestro ejemplo seleccionamos la estrategia "Sensibilización".

4. MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO (MPP).

La MPP recoge todos los elementos del proyecto que se pretende realizar y parte del Análisis de Estrategias realizado. Esta Matriz es una tabla de doble entrada con cuatro columnas y cuatro filas, como se ilustra en la página 96.

La forma de ir dando contenido a esta matriz por parte del equipo de planificación es en el siguiente orden de columnas: 1) Lógica de Intervención; 2) Hipótesis; 3) Indicadores y Fuentes de Verificación simultáneamente, y 4) Medios y Costes.

4.1. Lógica de Intervención

4.1.1. En primer lugar se define el *Objetivo Específico (OE)*. Éste se deriva de los objetivos situados en los niveles superiores de la estrategia seleccionada previamente. Para su formulación es siempre recomendable expresarlo en términos que signifiquen algún beneficio directo y medible para la población beneficiaria. Por ejemplo, un Objetivo Específico se podría formular de la siguiente manera: “las personas que han acudido a las oficinas municipales de información han cambiado su opinión acerca de la asignación de recursos”. Mientras que una manera de formularlo en forma de beneficio indirecto sería: “las personas que han acudido a las oficinas de información municipal han recibido información sobre la asignación de recursos”. En este segundo caso cabe la posibilidad de que nunca cambien su opinión (a pesar de haber recibido la información), cuando era ésta la idea que dio origen al proyecto.

Además, el contenido del OE debe llevar implícita la idea de sostenibilidad. Es decir, no se trata de conseguir algún tipo de beneficio en un plazo concreto, sino que debe expresar la voluntad de que dicho beneficio permanezca indefinidamente.

4.1.2. El *Objetivo General (OG)* se deduce del OE y debe ser una consecuencia de éste. Normalmente con un solo proyecto no se puede alcanzar el OG, sino que tan sólo se puede contribuir a alcanzarlo en alguna medida. Para establecer el OG nos podemos preguntar ¿qué ocurrirá si conseguimos reducir los prejuicios y estereotipos?, ¿cuál es el escenario futuro a medio plazo que alcanzaremos si logramos el OE?

4.1.3. En tercer lugar se diseñan los *Resultados* necesarios para conseguir el OE que se haya establecido. En síntesis se trata de definir los hechos tangibles o visibles suficientes para alcanzar el OE.

4.1.4. Finalmente, dentro de la columna Lógica de Intervención, se determinan las actividades que será necesario realizar para conseguir cada uno de los tres resultados establecidos. En este punto es conveniente imaginar que los resultados ya están alcanzados y entonces comenzar a planificar todas las actividades que deberemos realizar.

En general, el nivel de detalle en la definición de las actividades no tiene por qué ser muy alto, ya que esto se puede llegar a establecer con más precisión asignando las responsabilidades operativas por parte de la dirección del proyecto.

Es importante subrayar que, de cara a la Lógica de Intervención, el equipo de planificación debe verificar de forma exhaustiva:

- a que todas las actividades planificadas son suficientes para conseguir los resultados definidos;
- b que parece realista la relación de causalidad establecida entre estos últimos y el Objetivo Específico;
- c que es verosímil suponer que alcanzando el Objetivo Específico contribuiremos al logro del Objetivo General.

Esto es lo que nos habla de la coherencia del proyecto planteado, siendo de capital importancia para garantizar que la acción de desarrollo que se propone sea consistente y pueda responder a una problemática bien identificada.

4.2. Hipótesis

Las *Hipótesis* son factores ajenos al control del proyecto que deben ocurrir para que se verifique la lógica de intervención establecida.

En este apartado el equipo de planificación tiene que hacer un esfuerzo para adelantarse en el futuro y visualizar los hechos que deben ocurrir para garantizar que todo irá según lo previsto. Para ello desempeña un importante papel la experiencia acumulada con la ejecución de otros proyectos y el conocimiento profundo de la región donde se realizará el proyecto que se está planificando.

Para formular las Hipótesis hay un procedimiento que se puede ordenar en las siguientes etapas:

4.2.1. La Hipótesis tiene que ser un hecho verdaderamente *ajeno al control del proyecto* (en caso contrario se incluiría como actividad, resultado, etc., en la Lógica de Intervención) y debe estar *formulada en términos favorables para el desarrollo del proyecto*.

4.2.2. ¿Es importante que ocurra la hipótesis para el desarrollo del proyecto? En el caso afirmativo pasamos a la siguiente pregunta, en caso negativo descartaríamos la hipótesis.

4.2.3. ¿Qué probabilidad hay de que ocurra la Hipótesis? Casi seguro, Probable o muy improbable.

4.2.4. ¿Se puede modificar la estrategia del proyecto para que la hipótesis deje de ser importante? En caso afirmativo se deberá modificar la estrategia del proyecto. En caso negativo es mejor la posibilidad de abandonar la realización del proyecto.

Es destacable la salida tan extrema que se propone desde el Enfoque del Marco Lógico cuando se llega a esta última respuesta. Es mejor no arriesgar recursos, al menos en la dirección identificada, porque es muy probable que encontremos obstáculos insalvables.

4.3. Indicadores y Fuentes de Verificación

Es conveniente precisar cuál es la situación a la que se pretende llegar a través de unos *indicadores* para cada objetivo y cada resultado. Dichos indicadores deberán ser objetivamente verificables; esto es, distintos observadores han de llegar a las mismas conclusiones respecto al grado de cumplimiento de resultados y objetivos.

Esto sólo se puede lograr traduciendo a números lo que antes se ha expresado en forma narrativa. Para ello es necesario indicar *cuánto* de *qué* producto o condición y en qué *período de tiempo*. Además, en el caso de que sea oportuno, el indicador también deberá recoger *quién* es el grupo al que se refiere la medición y *dónde* se localiza ese grupo.

Pero además de expresar estas características también se debe decir cuál es la fuente de información a la que hay que acudir para la verificación del cumplimiento del indicador, ya que en caso contrario, dos observadores diferentes podrían acudir a fuentes distintas y llegar a conclusiones divergentes, que es precisamente lo que se trata de evitar.

A diferencia de los resultados y objetivos, que sí suelen admitir cierto grado de medición variable, las actividades normalmente o se hacen o no se hacen, no cabe una escala intermedia en el grado de realización, por lo que no tiene mucho sentido establecer indicadores para dichas actividades. En su lugar se expresan los medios y costes necesarios para la ejecución del proyecto.

4.4. Medios y costes

Siguiendo la relación de actividades identificadas en la columna correspondiente, se van estableciendo todos los medios (humanos y técnicos, relacionados directamente con una actividad o con el conjunto de ellas) necesarios para que efectivamente podamos realizar las actividades. En la columna siguiente se especifica el coste monetario de cada recurso técnico o humano.

5) CALENDARIO DE ACTIVIDADES

Con el objetivo de tener una idea precisa de la duración prevista del proyecto, es necesario determinar cuánto estimamos que nos va a llevar realizar cada una de las actividades recogidas en la Matriz de Planificación del Proyecto (MPP). El Enfoque del Marco Lógico (EML) sugiere aprovechar el calendario de actividades para desagregarlas hasta donde el equipo de planificación considere que tiene sentido hacerlo. Se puede por ejemplo, detallar el calendario de trabajo utilizando periodos semanales, mensuales, trimestrales, en función de las necesidades del proyecto y de la naturaleza de las actividades planificadas.

	Lógica de intervención	Indicadores objetivamente verificables	Fuentes de verificación	Hipótesis
Objetivo general	Se reducen los estereotipos y prejuicios	La gran mayoría de los ciudadanos no considera la inmigración como un problema	Encuesta (o alguna de las técnicas vistas en metodología)	
Objetivo específico	Las personas que han acudido a las oficinas municipales de información han cambiado su opinión acerca de la asignación de recursos.	Después de seis meses de campañas de información, el 90% de las personas que han acudido a las oficinas municipales conocen los criterios de asignación de recursos.	Cuestionario en las oficinas municipales de información.	
Resultados	R.1 La oferta de recursos se adecua a las necesidades de los vecinos y vecinas del municipio.	Se satisfacen al menos el 80% de las demandas de los vecinos y vecinas.	Datos sobre recursos: n° de solicitudes/ n° de concesiones (becas; ayudas, etc.)	El Municipio tiene suficientes recursos.
	R.2 Se amplía la red de oficinas municipales de información a la ciudadanía.	Al término de un año después de iniciado el proyecto hay tres nuevas oficinas.	Observación directa.	La demanda de información va a aumentar.
Actividades	A.1.1. Realizar un curso de formación con el personal de las oficinas de información municipales	MEDIOS ▶ Personas/mes ▶ Folletos divulgativos	COSTES ESTIMADOS ▶ 3.600 ▶ 1.500	Las autoridades locales son favorables al proyecto.
	A.1.2. Difundir en los medios los criterios objetivos, transparentes y verificables de la asignación de recursos.	▶ Colaboración de agentes externos. ▶ Locales	▶ 3.000 ▶ 15.000	Las oficinas se ubican en zonas estratégicas para el proyecto.
	A.1.3. Analizar otras experiencias similares (oficinas de información a la ciudadanía)			
	A.2.1. Buscar la ubicación más idónea para las oficinas.			
	A.2.2. Contratar y formar al nuevo personal de las oficinas.			

3.7 LA EVALUACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DEL PLAN

A) ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN

Considerando que hemos partido de una definición de sensibilización que se basaba en la planificación a largo plazo y que el mismo fin de la sensibilización, como es actuar sobre los discursos, las opiniones y las actitudes; estamos en disposición de asegurar que el seguimiento y la evaluación del Plan Local de Sensibilización es una de las fases más relevantes del mismo por la propia complejidad y dificultad de la medición de los cambios sociales que se han producido en nuestro contexto de intervención. Entre otras cuestiones, siempre nos podremos preguntar si el cambio ha sido debido a nuestra intervención o si han influido otros factores externos.

Para intentar profundizar en esta cuestión, es importante que la fase de evaluación y seguimiento del Plan se encuentre integrada en las acciones previstas desde el mismo momento del diagnóstico inicial, ya que de otra manera correremos el riesgo de que los métodos y los indicadores elegidos no tengan una relación coherente con el conjunto de la planificación. Por tanto, una primera recomendación es que el seguimiento y la evaluación no son las *últimas medidas* a desarrollar; en todo caso, podríamos decir que es la última fase del Plan pero debe estar integrada en este desde el mismo inicio del mismo.

De la misma forma que hemos hecho con los objetivos, podemos indicar algunas características generales de la evaluación²⁵:

- a Participativa.** Si el diseño metodológico del Plan Local de Sensibilización ha sido el de la corresponsabilidad, este hecho debe tener su reflejo en el diseño del seguimiento y la evaluación: en ella deben participar no sólo los actores sociales implicados en las acciones de igualdad de trato y no discriminación, sino que también deben incorporarse los destinatarios de las distintas actuaciones desarrolladas.
- b Formativa.** Con ello se pretende indicar que el seguimiento y la evaluación deben permitirnos la inclusión de las necesarias correcciones en nuestras acciones.
- c Valorativa.** Las medidas de seguimiento y evaluación deben permitir la valoración de los distintos aspectos del proceso y servir para realizar las recomendaciones adecuadas para reorientar las actuaciones y los objetivos.
- d Integral:** la evaluación debe analizar la relación, entre otros, de:
 - ▶ Necesidades detectadas y problemas diagnosticados y los objetivos.
 - ▶ Objetivos y estrategias propuestas para alcanzar dichos objetivos.

²⁵ Cachón, L. (2005).- "Inmigración y sensibilización". Jornadas de reflexión sobre el Plan estratégico de los inmigrantes. Seminario sobre inmigración, participación y sensibilización. San Lorenzo del Escorial. Madrid.

- ▶ Objetivos y resultados.
- ▶ Recursos empleados y resultados obtenidos.

Podemos diferenciar tres tipos de indicadores que nos permitirán realizar una evaluación continuada de nuestra actuación:

- 1 Indicadores de proceso:** valoran de qué forma se desarrolla la ejecución del Plan (organización, problemáticas, necesidades, formas de resolución, etc.).
- 2 Indicadores de resultados:** valoran en qué medida el desarrollo del Plan consigue la consecución de los objetivos y metas planteados a través de la medición de los resultados concretos de las distintas actuaciones planificadas.
- 3 Indicadores de impacto:** valoran en qué medida los resultados del Plan tienen influencia a nivel social. Consecuentemente, nos darán información sobre si se han producido o no cambios respecto al diagnóstico inicial, las características de los cambios y en qué sectores de la población han sido más o menos significativos.

B) ENFOQUES PARTICIPATIVOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Los enfoques participativos están teniendo especial auge en los últimos años en general en la evaluación de programas y, de forma especial, en algunos sectores como el de las políticas de cooperación al desarrollo y ayuda internacional. Por participativos, en sentido amplio, entendemos los enfoques que hacen especial énfasis en la participación de los actores sociales de la comunidad en los procesos de evaluación.

Algunos de estos enfoques participativos son los siguientes:

- ▶ **La evaluación de cuarta generación.** Supone un enfoque alternativo desde el punto epistemológico y metodológico. Desde el paradigma alternativo naturalista, proponen un enfoque de evaluación que fundamenta teóricamente la participación de los diferentes agentes críticos. Su importancia e influencia es indudable, sobre todo, desde el punto de vista de la justificación ontológica y epistemológica de estos enfoques.
- ▶ **La evaluación para el empoderamiento,** ha concitado y dado origen a toda una serie de experiencias participativas en evaluación. Su éxito e influencia es importante, entre otras cosas, por la importancia que está ganando el concepto de *empowerment* en otros ámbitos (por ejemplo, en el desarrollo de las políticas de igualdad de género).
- ▶ **La evaluación pluralista** centrada en los actores sociales. Este enfoque tiene especial influencia en el ámbito de las políticas y la gestión pública. También propone la necesaria participación de los actores sociales en torno a una política pública.

No obstante estos distintos enfoques participativos, a efectos del diseño y elaboración de una metodología de evaluación participativa hemos optado por profundizar en la propuesta denominada SEP, que a continuación detallamos.

Seguimiento y Evaluación Participativos (SEP)

Se trata de un método de seguimiento y evaluación mediante la participación conjunta de las organizaciones e instituciones sociales, la administración y la población local.

El seguimiento y la evaluación son dos tareas esenciales en la gestión planificación de las políticas públicas a fin de juzgar la eficiencia de éstas y el grado de consecución de sus objetivos. Habitualmente, tales funciones las han desempeñado técnicos externos midiendo y comparando las acciones y sus resultados con indicadores preestablecidos según procedimientos estandarizados. El método Seguimiento y Evaluación Participativos, SEP, surge como alternativa a este sistema tradicional, ya que **se basa en que la población local, la sociedad civil y los gestores públicos se reúnen para decidir juntos cómo se debe medir el progreso del proyecto y qué acciones se deben tomar a partir de los resultados de la evaluación.**

Recomendación metodológica: como indicábamos en el apartado del enfoque de la consulta social, esta se complementa muy adecuadamente con la metodología del SEP puesto que los grupos compuestos por distintos actores sociales es un requisito de partida de la consulta social y se les puede dar continuidad para las distintas fases de la planificación.

El enfoque SEP ha atraído un creciente interés ya que al incorporar la participación de la población, con sus puntos de vista y aspiraciones, es más fácil obtener una visión real de lo que ocurre sobre el terreno. Además, dado que este método contribuye al aprendizaje de la población, al desarrollo de sus capacidades y a su empoderamiento, objetivos coincidentes con el enfoque de consulta social.

El SEP aporta diversas novedades respecto a los métodos convencionales de seguimiento y evaluación, como se percibe en la tabla comparativa adjunta. Estos rasgos distintivos se derivan de sus cuatro principios básicos:

- a** La **participación**, que significa incluir a la población en el diseño del proceso y en el análisis de los datos, siendo ésta la principal diferencia respecto a los sistemas convencionales.
- b** El **aprendizaje**, sobre todo práctico, como fundamento para una mejora y acción correctiva continuadas.
- c** La **negociación** entre el mayor número de personas implicadas (población, organizaciones e instituciones sociales, administración) para consensuar qué debe ser objeto de seguimiento y evaluación, cómo y cuándo se recogerán los datos, qué significado tiene la información, cómo compartir los resultados y qué acciones emprender.
- d** La **flexibilidad** en el proceso, esencial para adaptarse a los cambios en los beneficiarios (número, papel, conocimientos) y en su entorno.

	Seguimiento y evaluación convencionales	Seguimiento y evaluación participativos
¿Quién planea y gestiona el proceso?	Gestores de la administración, o agentes expertos externos.	Miembros de la comunidad, población local, trabajadores del proyecto, facilitador.
Qué	Indicadores de éxito predeterminados, principalmente resultados de coste y producción.	La gente identifica sus propios indicadores de éxito, que pueden incluir resultados de producción.
Cómo	Enfoque con “objetividad científica”; distanciamiento de evaluadores hacia otros participantes; procedimientos complejos y uniformes; acceso a resultados limitado y tardío.	Auto-evaluación; métodos simples adaptados a la cultura local; compartir abierto e inmediato de los resultados a través de la implicación local en los procesos de evaluación.
Cuándo	Seguimiento a veces a mitad del proyecto; evaluación normalmente tras su finalización.	Evaluaciones pequeñas y frecuentes.
Por qué	Bien para poder aprender de la experiencia e incorporar los resultados obtenidos a futuros procesos. Bien como rendición de cuentas, generalmente en términos contables, para determinar si continúa la financiación.	Para empoderar a la población local, permitiéndole iniciar, controlar y tomar acciones correctivas.
Papel de los beneficiarios	Fundamentalmente proporcionar información.	Diseñar y adaptar la metodología, recoger y analizar datos, compartir logros y relacionarlos con la acción.

Aunque el SEP responde a diversas finalidades, pueden ser destacadas las siguientes:

- a** *Estimación del impacto de la planificación y sus actuaciones (proyectos)*, para comprobar si los logros han alcanzado los objetivos identificados, si éstos siguen siendo relevantes en el tiempo y si se han empleado las mejores estrategias de acción.
- b** *Mejora de la planificación y gestión de las actuaciones y proyectos* de cara al futuro, reflexionando sobre la experiencia para formular nuevos objetivos y actividades.
- c** *Fortalecimiento organizativo y aprendizaje institucional*: la autoevaluación permite el incremento de las capacidades organizativas de las personas, lo que contribuye a promover la sostenibilidad, la replicabilidad y la eficacia de los esfuerzos de desarrollo.
- d** *Articulación y negociación de perspectivas*: el trabajo conjunto que exige el SEP entre todos los sectores implicados en el proyecto (población, organizaciones sociales, administración) da pie a que cada cual presente sus necesidades, intereses y expectativas, y a que, a partir de ahí, puedan desarrollar estrategias y acciones conjuntas.

La utilización del SEP requiere cuatro etapas:

- a** *Planificación del proceso del SEP*, que es clave para el éxito y requiere una negociación colectiva entre los diferentes agentes implicados en torno a diversos aspectos: la identificación de los participantes, la especificación de las expectativas de cada uno y de su tipo de implicación y responsabilidades, la definición de las prioridades e indicadores y la especificación de qué información se recogerá, cuándo y por qué métodos.
- b** *Recogida de información*, que puede realizarse mediante las técnicas de los diferentes enfoques participativos.
- c** *Análisis compartido de los datos*, por todos los sectores, incluida la población local.
- d** *Transmisión de la información* generada mediante la elaboración de la documentación pertinente, previo acuerdo sobre quién usará los resultados y cómo. Una vez concluido el proceso, es pertinente también discutir si resulta adecuado reiniciarlo de nuevo y cómo hacerlo.

Como decíamos, para llevar a cabo el proceso SEP se suele utilizar la amplia gama de técnicas y métodos disponibles en los diversos enfoques participativos, adaptándolas a la evaluación a fin de comparar la situación antes y después de realizado un proyecto o determinadas actividades.

Un aspecto esencial son los indicadores para realizar el seguimiento y la evaluación, que pueden ser cualitativos o cuantitativos. Su selección resulta complicada, sobre todo cuando los sectores o personas participantes en el SEP son numerosos, debido a que hay que buscar un equilibrio entre los factores con mayor importancia a escala local y los que tienen relevancia a nivel general; y a que deben abarcar no sólo los cambios tangibles, sino también los intangibles, sobre todo en proyectos que aspiran a factores como el desarrollo personal o social.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CAPÍTULO 3**PLANES LOCALES DE SENSIBILIZACIÓN: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA.**

Cachón, L. (2005).- “Inmigración y sensibilización”. Jornadas de reflexión sobre el Plan estratégico de los inmigrantes. Seminario sobre inmigración, participación y sensibilización. San Lorenzo del Escorial. Madrid.

Conceptos clave de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. PREVAL / FIDA.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Plan estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010), Madrid. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR



FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

**NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA**

Proyecto Stepss
(siglas en inglés que corresponden a Estrategias Eficaces para Registros y Paradas Policiales).

MUNICIPIO Y PAÍS

Girona (Catalunya) y Fuenlabrada (Madrid). España

**DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
TERRITORIAL**

Municipios de Girona (Catalunya) y Fuenlabrada (Madrid).

ENTIDAD IMPULSORA

Ayuntamientos de Girona y Fuenlabrada; Generalitat de Catalunya y la ONG Open Justice Initiative, con el apoyo de la Unión Europea.

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

El objetivo esencial del Proyecto Stepss consiste en mejorar las relaciones de la Policía con las comunidades inmigrantes y las minorías étnicas. Para ello, focaliza una de las actuaciones policiales más repetidas y que es una reiterada causa de desencuentro de la Policía con los mencionados colectivos: las paradas y registros policiales callejeros.

El Proyecto Stepss impulsa a los cuerpos policiales a analizar sistemáticamente dichas actuaciones, para conocer si realmente responden a estrategias eficaces de prevención del delito o, por el contrario, si se realizan en base a prejuicios y comportamientos discriminatorios.

Como consecuencia de tales análisis se establecen procedimientos más reglados para las paradas y cacheos policiales callejeros, con mayores garantías para la ciudadanía, se favorecen canales de comunicación entre la Policía y las comunidades más afectadas y se desarrollan acciones formativas para los agentes policiales, con la participación de representantes de los inmigrantes y minorías étnicas.

El Proyecto se inició en el año 2005 y, formalmente, finalizó en Noviembre de 2008, con la celebración de una Conferencia Internacional de evaluación, en la ciudad de Fuenlabrada (Madrid). Sin embargo, las Policías Locales de Girona y Fuenlabrada han decidido mantener de forma permanente los análisis y procedimientos que comenzaron a desarrollar con el Stepss. Los Mossos también lo mantienen en la ciudad de Girona y han anunciado su intención de extenderlo a toda Catalunya.

AGENTES IMPLICADOS EN LA DEFINICIÓN Y DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA

El Proyecto Stepss es un programa europeo, impulsado por la ONG Open Justice Initiative y desarrollado con financiación de la Unión Europea.

En España, la experiencia fue desarrollada en los municipios de Girona (con la participación conjunta de la Policía Local y los Mossos d'Esquadra) y en Fuenlabrada, donde participó exclusivamente la Policía Local. En ambos casos, se contó con la colaboración de los centros oficiales de formación policial respectivos: la Escola de Policia de Catalunya y la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid. Asimismo, el Proyecto se llevó a cabo con una importante colaboración de las principales asociaciones de inmigrantes presentes en cada una de estas ciudades, entre las que destacan UNESCO-Catalunya y la Comunidad Islámica de Fuenlabrada; así como otras ONGs defensoras de los derechos humanos, como SOS Racismo y Amnistía Internacional.

Dos Policías del Reino Unido, la Policía Metropolitana de Londres y la del Condado de Leicester aportaron al Proyecto la importante experiencia que habían acumulado en esta materia, después de sufrir diversas situaciones de conflicto, por el desarrollo de estrategias policiales inadecuadas.

También participaron en el Proyecto la Policía Nacional de Hungría y la Policía Nacional de Bulgaria.

TRANSVERSALIDAD DE LA EXPERIENCIA

La experiencia no solo ha sentado bases muy importantes para analizar la eficacia policial en relación a un tipo de actuaciones conflictivas con los derechos ciudadanos (que afectan de manera especial a colectivos étnicos e inmigrantes), sino que, fundamentalmente, ha servido para establecer canales permanentes de comunicación entre las policías públicas y dichos colectivos.

Estos canales de comunicación están sirviendo para contar con la opinión de estos colectivos, socialmente más vulnerables, en el desarrollo de las políticas locales de seguridad.

RECURSOS UTILIZADOS

El Proyecto Stepss incluyó visitas de trabajo de todos los socios a las distintas policías participantes, así como la celebración de una Conferencia Internacional de evaluación del Proyecto.

Tanto en Girona como en Fuenlabrada se realizaron sendas acciones formativas, en las que participaron como docentes representantes de las comunidades inmigrantes y la práctica totalidad de los agentes operativos (patrulleros) de las policías participantes.

METODOLOGÍA UTILIZADA

En ambos municipios se editaron carteles y folletos en varios idiomas (castellano, catalán, rumano, árabe, chino, etc.) en los que se informaba a la población de los derechos y obligaciones ciudadanas en relación a las paradas y cacheos policiales callejeros, las obligaciones policiales al respecto y de los procedimientos existentes para hacer valer sus derechos, si éstos habían sido lesionados en el transcurso de la actuación policial. También se elaboraron nuevos impresos policiales, como el Boletín de Identificación Policial, para registrar cada parada o cacheo realizado, y un Manual Policial de Procedimiento, donde se detalla de manera muy concreta como debe realizarse correctamente esta actuación policial.

Por último, se realizaron análisis minuciosos de las actuaciones policiales realizadas en esta materia, en relación a los colectivos más afectados y al nivel de eficacia policial alcanzado, así como diversos controles callejeros, desarrollados por observadores imparciales, para comprobar el cumplimiento de los protocolos establecidos.

Formación de funcionarios policiales; contacto con asociaciones de inmigrantes y defensoras de derechos humanos; recogida y análisis de datos sobre identificaciones policiales; mejora de procedimientos policiales; acciones de sensibilización ciudadana.

VALORACIÓN DE RESULTADOS

En general, el desarrollo del Proyecto Stepss ha llevado a un importante proceso de reflexión en las Policías que han participado en la experiencia, sobre sus estrategias y procedimientos en relación a las paradas y cacheos callejeros. Además, les ha obligado a establecer procedimientos muy reglados en esta cuestión, con mayores garantías ciudadanas, y a desarrollar mecanismos de análisis sistemático de su actuación, para valorar los niveles de eficacia (detección de infracciones y delitos) que logran con este tipo de actuaciones.

En algunos casos, como en Fuenlabrada, el desarrollo del Proyecto Stepss ha traído como consecuencia una importante disminución del número de paradas y registros policiales callejeros y, sin embargo, un alto índice de eficacia en aquellas que se llevan a cabo.

Por último, el Proyecto también ha conseguido un notable acercamiento entre las Policías participantes y las comunidades inmigrantes que existen en su territorio.

**OBSERVACIONES /
COMENTARIOS**

Todos los agentes implicados en el desarrollo del proyecto han realizado una valoración muy positiva de su impacto. Se considera que el principal déficit del Proyecto ha sido la falta de participación en el mismo de otras organizaciones policiales.

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

**NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA**

MUNICIPIO Y PAÍS

**DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
TERRITORIAL**

ENTIDAD IMPULSORA

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

Ciudad y escuela.

Educación en valores

Sabadell- Barcelona. España

Sabadell es co-capital de la comarca del Vallés Occidental, provincia de Barcelona, que se encuentra a unos 25 km de Barcelona y cuenta aproximadamente con 202.000 hab. La ciudad se divide administrativamente en 7 distritos. La ciudad dispone de 59 centros de primaria y 29 de secundaria, que aglutinan a más de 27.000 alumnos.

El programa general está impulsado por la Concejalía de Educación del Ayuntamiento de Sabadell, a través del consejo Ciudad y Escuela, en el que participan diferentes departamentos municipales, empresas, entidades y agentes económicos y sociales de la ciudad. El apartado de Educación en valores está promovido por la Oficina de Nueva Ciudadanía.

Programa de apoyo en la programación curricular dirigido a los profesores y alumnos de las escuelas de educación primaria, secundaria y escuelas de adultos de la ciudad de Sabadell. A través de la Oficina de Nueva Ciudadanía se ofrecen un conjunto de actividades que tienen como objetivo la convivencia y el trabajo en valores como la solidaridad, el respeto, el derecho a la diferencia, la generosidad, etc. Colaboramos para garantizar que la oferta educativa se ajuste a las necesidades de los alumnos y favorezca la cohesión social y la convivencia.

Intervienen los responsables de la planificación educativa de la ciudad, así como el personal docente y las entidades colaboradoras (Proyecto Local, Fundación Akwaba, Asociación Sócio-cultural Ibn Batuta, Unescocat, etc.) a través del Consejo gestor Ciudad y Escuela.

Diversos departamentos municipales forman parte del Consejo Ciudad y Escuela: Departamento de Salud, de Sostenibilidad y Medio Ambiente, Cooperación y Solidaridad, Educación, Deportes, Cultura (Museos, Bibliotecas), etc. Todos ellos participan con actividades propias en el programa general.

RECURSOS UTILIZADOS

15 actividades conforman la oferta del programa para el curso 2009-10, que se dirigen a un potencial aproximado de 5000 alumnos. Las actividades cuentan con la dirección técnica de diferentes ONG, entidades y empresas sociales, así como actividades ofrecidas por otras administraciones como la Diputación de Barcelona y el Consejo Comarcal del Vallés Occidental.

METODOLOGÍA UTILIZADA

Las actividades comprenden talleres participativos donde se utilizan metodologías grupales y reflexivas, talleres de interpretación y teatralización, rol-playings, espectáculos, visitas guiadas a exposiciones, etc.

VALORACIÓN DE RESULTADOS

Ciudad y Escuela es ya un programa consolidado con más de diez años de andadura. Desde la constitución de la Oficina de Nueva Ciudadanía se ha hecho una oferta creciente en número y en calidad, que intenta responder a la nueva realidad de la ciudad, resultado de los últimos movimientos migratorios.

Durante el curso 2008-09 se han realizado 11 actividades diferentes que se han concretado en 152 talleres, aproximadamente un 72 % de la oferta inicial.

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE SE INSERTA

Exposición fotográfica itinerante
Tan iguals, tan diferents
(“Tan iguales, tan distintos”)

MUNICIPIO Y PAÍS

Provincia de Barcelona. España

DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO TERRITORIAL

El ámbito de actuación de la Diputación de Barcelona son los 311 municipios de la provincia con una población empadronada, a enero de 2008, de 5.416.447 personas que se encuentran distribuidas de forma desigual en el territorio. Territorio caracterizado por un área metropolitana muy poblada y un 75% de municipios menores de 10.000 habitantes.

En los últimos años los flujos migratorios han tenido un importante impacto sociodemográfico, pasando de las 121.375 personas de nacionalidad extranjera empadronadas en 2001 a 745.216 en 2008 que representan el 13,8% del conjunto de la población.

ENTIDAD IMPULSORA

Área de Igualdad y Ciudadanía.
Diputación de Barcelona

DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS, COLECTIVO DESTINATARIO, ESTRATEGIAS, ACCIONES IMPLEMENTADAS, CALENDARIO (DURACIÓN, FASES, ETC.)

En el marco de las actuaciones que promueven la convivencia y la cohesión social, el Área de Igualdad y Ciudadanía ofrece a los ayuntamientos la posibilidad de acoger la exposición itinerante *Tan iguals, tan diferents* (“Tan iguales, tan distintos”) con la finalidad de favorecer el conocimiento del otro y trabajar la sensibilización ciudadana en relación con el hecho migratorio.

Objetivos

- Relativizar las diferencias entre las personas de orígenes culturales diferentes y subrayar los valores comunes, eliminando los estereotipos y tópicos asociados a la inmigración.
- Ser una herramienta de sensibilización ciudadana que sirva como elemento de reflexión sobre la inmigración desde la proximidad de la escuela o el barrio.
- Fomentar la visión de la diversidad cultural como una riqueza para nuestra sociedad.
- Favorecer el conocimiento mutuo entre la población inmigrada y la autóctona.

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

**TRANSVERSALIDAD
DE LA EXPERIENCIA**

Destinatarios

La exposición esta dirigida al conjunto de la ciudadanía

Contenidos

La exposición consta de cuarenta y nueve fotografías acompañadas de textos que acercan al público las experiencias, pensamientos e ilusiones de los niños y niñas retratados, todos ellos alumnos y alumnas de escuelas de la provincia de Barcelona.

Estos niños y niñas comparten el hecho de ser la primera generación de catalanes de su familia, muchos de ellos porque ya han nacido aquí; otros, en cambio, han recorrido un largo camino.

A través de sus explicaciones se pone de relieve que las diferencias existentes con los niños y niñas de origen catalán son más aparentes que reales, siendo más importantes las similitudes que las diferencias.

Características técnicas

La exposición cuenta con 49 fotografías enmarcadas de 50,50cm x 40,50cm.

La superficie de pared expositiva que ocupa la muestra es de 10,10m².

Modalidades de cesión

La exposición se ofrece en tres formatos distintos, atendiendo a las necesidades de los municipios que lo solicitan y a la disponibilidad de espacio.

Actividades complementarias

- Catálogo de la exposición.
- *Catálogo de actividades de igualdad y ciudadanía*, que ofrece un acopio de actividades de sensibilización acerca de los cambios culturales y sociales que se producen en los municipios y ciudades.

Área de Igualdad y Ciudadanía. Diputación de Barcelona.

La sensibilización ciudadana representa una línea de trabajo que se incorpora, de forma transversal a todos los programas de soporte municipal que se realizan desde la Diputación de Barcelona.

METODOLOGÍA UTILIZADA

La Diputación de Barcelona ofrece a los ayuntamientos de la provincia la posibilidad de acoger la exposición en cualquiera de sus tres formatos durante una, dos o tres semanas.

Los ayuntamientos interesados deben rellenar el correspondiente impreso de solicitud y hacerlo llegar al Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona, que se pondrá en contacto con la persona de referencia para acordar el calendario y demás detalles de la cesión.

A continuación, desde el Área de Igualdad y Ciudadanía, se pone en contacto a los ayuntamientos interesados con la empresa encargada del transporte, instalación y desmontaje de la exposición y se supervisan estos trabajos.

VALORACIÓN DE RESULTADOS

La exposición se ofrece a los municipios desde abril de 2009, habiéndose pactado un total de 6 itinerancias para el año 2009 (datos de septiembre de 2009).

La exposición está siendo utilizada como actividad de sensibilización dirigida a la ciudadanía en general, al mismo tiempo que se organizan visitas escolares.

Por otro lado, también se ha detectado el interés de los ayuntamientos en acoger la exposición como un complemento a otras campañas o iniciativas programadas, multiplicándose de esta manera el público potencial.

OBSERVACIONES / COMENTARIOS

La Diputación de Barcelona pone a disposición de los municipios la exposición itinerante aunque es el conjunto de la ciudadanía la beneficiaria final de la acción.

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA

MUNICIPIO Y PAÍS

DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
TERRITORIAL

ENTIDAD IMPULSORA

DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)

Material audiovisual:

El Diccionari de la Diversitat (“El Diccionario de la Diversidad”)
Connectats (“Conectados”)

Provincia de Barcelona.
España.

Ver experiencia anterior

Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona.
Xarxa de Televisions Locals (XTVL)

En el Magazine Connectats además de los dos anteriores se suma el
Colectivo de Dinamización Juvenil Connectats.

El Diccionario de la Diversidad es una serie documental de 26 capítulos, elaborada, conjuntamente, por el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona y la Xarxa de Televisions Locals (XTVL).

La serie aborda la importancia de la lengua como transmisora de cultura e identidad.

Cada capítulo tiene una duración media de 13 minutos que describen, desde múltiples perspectivas, los conceptos clave de un diccionario con el objetivo de promover los valores de la diversidad, la pluralidad y ayudar a comprender el hecho migratorio entre la ciudadanía.

Las letras del diccionario, ordenadas alfabéticamente, actúan de hilo conductor dando unidad y continuidad a los 26 capítulos.

Con la finalidad de sensibilizar al espectador, los capítulos cuentan con la participación de expertos que opinan y hacen aportaciones desde el campo de la sociología, la historia, la lengua, el urbanismo o la economía: tales como Judith Astelarra, Salvador Cardús, Eliseu Aja, Manuel Delgado, Rafael Crespo, Mary Nash, Oriol Nel·lo, entre otros.

La serie dirigida al conjunto de la ciudadanía parte de un doble objetivo, por un lado, permite su emisión en las televisiones locales y, por el otro, devie-

ne en un instrumento pedagógico y de sensibilización a utilizar como soporte en los centros educativos y lúdicos, así como para aquellas entidades interesadas en trabajar los valores de la convivencia en la diversidad.

Connectats es una multiplataforma de dinamización juvenil que actúa a través de la comunicación.

Se inicia a partir del trabajo realizado en el marco de los “talleres de comunicación para jóvenes” que se vienen realizando desde el año 2005 en colaboración con la Federación de Entidades Latinoamericanas en Cataluña (FEDELATINA).

Actualmente consta de:

1. Un programa de Televisión que se emite en la Red de Televisiones Locales (XTVL) y dispone además de una opción de televisión a la carta desde su propio portal web.
2. Un programa de radio on-line.
3. Una revista en soporte papel distribuida en diversos centros de secundaria del Área Metropolitana de Barcelona.
4. Talleres de apoyo a la producción audiovisual.
5. Documentales sobre el espacio público.
6. Encuentros presenciales de grupo.

Objetivos generales:

- Dar visibilidad y voz a las acciones que las personas jóvenes desarrollan alrededor de los centros de educación secundaria.
- Promover la cohesión social y la dinamización intercultural entre jóvenes autóctonos e inmigrados. Desde una posición autónoma, crítica, comprometida y de trabajo en red.
- Contribuir a la construcción de una identidad joven, solidaria y socializada trabajando sobre posibles espacios de conflicto.

Objetivos específicos:

- Enriquecer las posibilidades de comunicación y comprensión del entorno urbano entre las personas jóvenes.

- Generar espacios de encuentro vinculados al mundo audiovisual y a los medios de comunicación.
- Consolidar un laboratorio social donde el colectivo de personas jóvenes interactúe en espacios públicos bajo un clima de cohesión social y dinamización intercultural.
- Generar una dinámica democrática y cívica que implique al colectivo juvenil.
- Desplazar el sedentarismo y la apatía participativa como posibles causas de exclusión.
- Desarrollar un debate permanente sobre la percepción y la construcción de la vida urbana desde una perspectiva juvenil y en red.

Connectats es una plataforma multimedia que recoge las inquietudes, problemáticas y la realidad de las personas jóvenes.

El proyecto dispone de un espacio dedicado a los jóvenes donde se trabaja la interculturalidad a partir de la autogestión.

El grupo da forma a un dispositivo flexible que se nutre de valores artísticos, culturales, personales con la finalidad de transferir conocimientos y prácticas, permitiendo, desde la experimentación, socializar y trabajar con un público joven y diverso.

Se trata de contenidos dinámicos, basados en entrevistas, reportajes, vídeos, clips, cortos..., que trabaja a pie de calle.

El perfil de los protagonistas intenta captar la realidad de una sociedad diversa e integradora, con sus tensiones y expectativas de presente y futuro.

Para generar los contenidos se trabaja con los colectivos de jóvenes desde una metodología participativa y de implicación real que busca los siguientes efectos entre los participantes:

- Crear un grupo de trabajo, integrado por estudiantes y profesionales, que genere ámbitos de intercambio intercultural.
- Contribuir a otorgar visibilidad a los contenidos que importan a los jóvenes y los involucran.

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

**TRANSVERSALIDAD
DE LA EXPERIENCIA**

METODOLOGÍA UTILIZADA

VALORACIÓN DE RESULTADOS

**OBSERVACIONES /
COMENTARIOS**

- Promover entre los jóvenes, autóctonos e inmigrados, una capacidad de expresión autónoma, crítica y comprometida.
- Constituir una plataforma propia de medios formada por: un programa de televisión, un programa de radio, una revista y una página web.

Diseñar espacios de comunicación que permitan adquirir experiencia tanto a futuros profesionales como para aquellos jóvenes interesados

Área de Igualdad y Ciudadanía. Diputación de Barcelona.
Xarxa de Televisions Locals de Catalunya (XTVL).

La sensibilización ciudadana representa una línea de trabajo que se incorpora, de forma transversal, a todos los programas de soporte municipal que se ofrecen desde la Diputación de Barcelona.

Para el Diccionario de la Diversidad: el Área de Igualdad y Ciudadanía ha diseñado los contenidos a incluir en la guía para más tarde contratar a los expertos citados para el desarrollo de los mismos.

La grabación ha ido a cargo de la Xarxa de Televisions Locals de Catalunya (XLTV).

Connectats recibió el Premio Comunicación 2008 del Consell de la Joventut de Barcelona.

El Diccionario de la Diversidad está acompañado por una guía didáctica que actúa como soporte a las actividades de sensibilización que se trabajan en el audiovisual.

Connectats: <http://www.xtvbloccs.cat/connectats/>

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE SE INSERTA

MUNICIPIO Y PAÍS

DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO TERRITORIAL

ENTIDAD IMPULSORA

DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS, COLECTIVO DESTINATARIO, ESTRATEGIAS, ACCIONES IMPLEMENTADAS, CALENDARIO (DURACIÓN, FASES, ETC.)

Catálogo de actividades de igualdad y ciudadanía

Provincia de Barcelona. España

Ver experiencia anterior.

Área de Igualdad y Ciudadanía
Diputación de Barcelona

El *Catálogo de actividades de igualdad y ciudadanía* es un acopio de acciones de carácter pedagógico que ofrecen entidades sociales que trabajan en los ámbitos de intervención del Área de Igualdad y Ciudadanía, como son: la diversidad y la ciudadanía, la igualdad entre mujeres y hombres, la juventud, la participación ciudadana y los nuevos usos del tiempo.

Objetivos

- Transmitir a la ciudadanía conocimientos básicos acerca de la diversidad y el cambio social que se está produciendo en los pueblos y ciudades.
- Fomentar el respeto a la diferencia, en el marco de una sociedad plural y democrática.
- Promover un cambio de perspectiva que facilite el establecimiento de unas relaciones personales entre mujeres y hombres más justas y equitativas, así como la superación de los estereotipos y mitos que las dificultan.
- Favorecer la participación de las mujeres en todos los ámbitos (económico, social, cultural y político).
- Favorecer la emancipación y la autonomía de la gente joven.
- Fomentar una ciudadanía más asociada, solidaria y participativa.
- Promover la cultura de los derechos humanos y la solidaridad como forma de convivencia.

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

**TRANSVERSALIDAD
DE LA EXPERIENCIA**

Destinatarios

Los ayuntamientos de la provincia de Barcelona.

Contenidos

El Catálogo es un acopio de actividades de sensibilización realizadas por entidades sociales.

Se presentan organizadas en base a cinco bloques temáticos:

- Diversidad y ciudadanía
- Igualdad mujer- hombre
- Juventud
- Participación ciudadana
- Nuevos usos del tiempo

Cada apartado se estructura a partir de la siguiente tipología de actividades:

- Conferencia/debate
- Taller
- Audiovisual
- Exposición
- Espectáculo
- Otros, apartado que engloba acciones de carácter más específico o que comparten características de varias modalidades.

Área de Igualdad y Ciudadanía. Diputación de Barcelona.

La sensibilización ciudadana representa una línea de trabajo que se incorpora, de forma transversal, a todos los programas de soporte municipal que se ofrecen desde la Diputación de Barcelona.

METODOLOGÍA UTILIZADA

El *Catálogo de actividades de igualdad y ciudadanía 2009* está formado por más de 400 actividades de sensibilización que se ofrecen a los ayuntamientos de la provincia de Barcelona para reforzar las actuaciones de sensibilización que desarrollan en su territorio.

El catálogo es una herramienta activa, puesto que se va actualizando a lo largo del año con la incorporación de nuevas fichas de actividad.

Las actividades están subvencionadas por la Diputación de Barcelona en un 50% hasta un máximo de 3.000 euros por ayuntamiento y ámbito del catálogo dentro de un mismo ejercicio presupuestario.

Las actividades del catálogo están diseñadas y elaboradas íntegramente por entidades sociales que actúan en la provincia de Barcelona.

VALORACIÓN DE RESULTADOS

Durante el año 2008 el número de actividades ofrecidas a los ayuntamientos ha sido de 420 y se han solicitado y subvencionado un total de 734 actividades.

OBSERVACIONES / COMENTARIOS

El *Catálogo de actividades de igualdad y ciudadanía* tiene como finalidad dar soporte a los municipios en la programación de las actividades de sensibilización que realizan dentro de sus planes de actuación, facilitando la búsqueda y la programación de las mismas.

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

**NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA**

MUNICIPIO Y PAÍS

**DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
TERRITORIAL**

ENTIDAD IMPULSORA

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

Programa Mujeres Acogedoras

Ayuntamiento de Badalona- Barcelona.
España.

Badalona, municipio industrial de la corona metropolitana de Barcelona de 216.000 habitantes.

Concejalía de la Mujer Ajuntament de Badalona.

Mujeres Acogedoras es un programa urbano, que se desarrolla desde el año 2003 y quiere dar sentido a la convivencia y al respeto por la diversidad.

El Programa se desarrolla a través de las asociaciones de mujeres y de vecinos (organizadas dentro del Consejo Municipal de la Mujer de Badalona), para lograr la integración y valorar positivamente el hecho de la interculturalidad, al tiempo que se intenta favorecer y fomentar el voluntariado dentro de este ámbito.

Consiste en un Programa de apoyo a las entidades que estén relacionadas con la formación permanente no formal y con las escuelas de adultos, normalización lingüística etc. trabajando la optimización de los comportamientos integradores y la valoración de la interculturalidad.

El Programa incluye diversas acciones, como las siguientes:

Canguros solidarios, para ayudar a las mujeres inmigradas, colaborar con ellas y, en definitiva, mejorar sus posibilidades de formación.

Espacio de encuentro, donde las mujeres que ya viven en la ciudad y las que acaban de llegar puedan encontrarse para compartir aquello que como mujeres tienen en común y descubrir y aceptar todo aquello que las hace diferentes.

Itinerarios de ciudad, para facilitar a las personas recién llegadas el conocimiento de las localizaciones y de los servicios más importantes de la ciudad.

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

**TRANSVERSALIDAD
DE LA EXPERIENCIA**

RECURSOS UTILIZADOS

Bibliomaletas pedagógicas, que son un conjunto de documentación de temáticas determinadas que se piden mediante un sistema de préstamo al Centro de Recursos y Asesoramiento a las Mujeres como material de apoyo.

Proyecto de apoyo a la formación, para mejorar las posibilidades de formación de las mujeres inmigradas y potenciar un espacio para resolver problemas relacionados con temas de comunicación y concretamente con el conocimiento de la lengua.

Personal técnico de la Concejalía de la Mujer; voluntarias de diversas entidades ciudadanas y mujeres inmigrantes.

El Programa persigue:

- Posibilitar las herramientas básicas de lenguaje para poder desarrollar la comunicación.
- Facilitar un espacio donde las mujeres puedan elaborar el proceso de pérdida y de duelo que comporta el hecho de la migración.
- Potenciar espacios donde se trabaja la convivencia y la participación ciudadana entre mujeres autóctonas y inmigrantes.
- Programar actividades complementarias que favorezcan los procesos personales y de grupo, la autonomía personal y la circulación social.
- Fomentar el trabajo transversal entre los diversos ámbitos municipales y otro tipo de entidades que se manifiesten interesados.

El programa se ha llevado a cabo en dos fases:

- Conocimiento de la inmigración femenina en la ciudad, con la elaboración del Estudio sobre la inmigración femenina y los recursos de apoyo para su integración en Badalona, en 2003.
- En la actualidad los grupos del Programa Mujeres acogedoras están absolutamente consolidados y se extienden a más del 80% del territorio de la ciudad. Participan alrededor de 40 mujeres voluntarias y unas 300 mujeres inmigrantes de diversas procedencias.

METODOLOGÍA UTILIZADA

Sensibilización y formación en interculturalidad; formación de mujeres inmigrantes.

VALORACIÓN DE RESULTADOS

El Programa se inició de una manera muy modesta y ha ido creciendo a lo largo del tiempo, tanto en número de personas voluntarias implicadas en el Programa, de las personas que participan en él, como en las entidades que están implicadas en la evolución y desarrollo de los objetivos perseguidos.

Para muchas mujeres, la participación en este programa ha significado un cambio importante en relación con su entorno. Muchas de ellas, a pesar de llevar tiempo viviendo en Badalona, no conocían los servicios del ayuntamiento y se mantenían alejadas en sus domicilios. Este hecho ha ido cambiando progresivamente y, ahora podemos hablar de la diferente percepción que tienen, ya están en un país que no es tan desconocido para ellas.

La evolución de los grupos en general ha sido muy favorable. La implicación en el Programa de estas mujeres ha hecho que sean partícipes del diseño de actividades e itinerarios, son ellas las que han realizado propuestas como la creación de un grupo o asociación de mujeres magrebíes, para llevar a cabo sus inquietudes sociales y ser parte de la red participativa de la ciudad (Consell de Ciutat-Consejo de Ciudad).

OBSERVACIONES / COMENTARIOS

Mujeres acogedoras ha obtenido la calificación de “buena práctica” dentro del Proyecto transnacional Olympia de Gouges, llevado a cabo por la Oficina Técnica del Plan de Igualdad de la Diputació de Barcelona, el Ayuntamiento de Munich (Alemania) y la Provincia della Spezia (Italia) (que ha recibido el apoyo de la Comisión Europea/Programa sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres 2001-2005).

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

**NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA**

Acción Positiva para favorecer el ingreso de mujeres e inmigrantes en la Policía local. La Acción forma parte del "Plan Convive", un plan integral elaborado por el municipio para impulsar la integración de los inmigrantes.

MUNICIPIO Y PAÍS

Fuenlabrada (Madrid)
España.

**DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
TERRITORIAL**

Municipio industrial de 205.000 habitantes situado en la Corona Sur metropolitana de Madrid.

ENTIDAD IMPULSORA

Policía Local de Fuenlabrada, integrada por 250 agentes.

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

La Acción Positiva se está desarrollando ininterrumpidamente desde el año 2002, aunque inicialmente solo se dirigía a mujeres. Desde el año 2005 también se dirige a los descendientes de familias inmigrantes con nacionalidad española y que reúnen los requisitos legalmente exigidos para acceder a las Policías Locales de la Comunidad de Madrid (estatura, permisos de conducir, titulación académica, etc.).

Consiste en la organización de un curso gratuito para preparar las oposiciones de ingreso en la Policía Local. El Curso incluye la preparación de las pruebas físicas, de aptitud psicológica y del temario de la oposición.

El Curso se inicia al aprobarse la Oferta Municipal de Empleo Público de cada año y finaliza al terminar cada proceso selectivo.

Las clases se desarrollan en el Aula de Formación de la Policía Local y en polideportivos municipales.

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

El profesorado del Curso, para la preparación de las pruebas físicas y del temario son mandos de la Policía Local de Fuenlabrada y para la preparación de las pruebas psicológicas, del Servicio Municipal de Asistencia a las Víctimas del Delito.

Además, se cuenta con la aportación de las instalaciones deportivas del Patronato Municipal de Deportes.

**TRANSVERSALIDAD
DE LA EXPERIENCIA**

El Centro Municipal de Iniciativas para la Formación y el Empleo, la Casa de la Mujer, las asociaciones de mujeres y las de inmigrantes colaboran para publicitar la Acción, al inicio de cada Curso.

La experiencia no solo supone abordar la integración social de españoles procedentes de familias inmigrantes facilitando su acceso a un empleo público, sino su participación en un servicio público de gran importancia, porque su actuación guarda una estrecha relación con el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

Con ello se consigue un servicio público más integrador y un mayor acercamiento de la Policía Local al conjunto de la comunidad local, que es cada vez más diversa culturalmente.

RECURSOS UTILIZADOS

Docentes de la Policía Local y del Servicio Municipal de Asistencia a la Víctima del Delito e instalaciones deportivas municipales.

METODOLOGÍA UTILIZADA

Se emplea una metodología formativa muy similar a la empleada por los centros privados dedicados a la preparación de oposiciones a la Policía Local.

VALORACIÓN DE RESULTADOS

Cuando se inicio la acción, el porcentaje de mujeres policías era de solo el 3% y no había ningún agente procedente de familias inmigrantes. En el año 2009, las mujeres suponen el 13% de la plantilla de la Policía Local y los agentes procedentes de familias inmigrantes, el 1,6%.

Además de estos resultados objetivos en Fuenlabrada, un buen número de mujeres y algunos inmigrantes que han participado en la Acción han obtenido plaza en las Policías Locales de otros municipios de la Comunidad de Madrid.

**OBSERVACIONES /
COMENTARIOS**

Inicialmente, el curso no tuvo buena recepción por parte de algunos sectores políticos y sindicales, que lo consideraron "discriminatorio". Hoy la experiencia está muy consolidada y solo mantiene cierta animadversión de los centros privados dedicados a la preparación de oposiciones.

Un aspecto muy importante a considerar es que esta Acción, además de lograr una mayor integración de mujeres y descendientes de familias inmi-

grantes en la Policía Local, ha facilitado el acercamiento de este Servicio a las comunidades inmigrantes, el desarrollo de nuevos programas de integración y una mayor operatividad policial, al disponer de agentes que conocen bien otras culturas y el idioma (árabe) de uno de los colectivos inmigrantes de mayor importancia en el municipio.

La Policía Local de Fuenlabrada fue la primera policía pública española en desarrollar una experiencia de este tipo. Actualmente, los Mossos d'Esquadra de Catalunya, desde el año 2007 realizan una acción similar, denominada, Programa de Diversificación Social para fomentar el ingreso en la Policía Autonómica de personas de nacionalidad española que acrediten conocimientos suficientes de lenguas o culturas extranjeras, preferentemente extracomunitarias. Se trata de un cursillo de tres meses (300 horas) para el que hay disponibles 60 plazas anuales.

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

**NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA**

MUNICIPIO Y PAÍS

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

**Red de transmisión de valores y mensajes
positivos para la convivencia**

Santa Coloma de Gramanet (Barcelona)
España

Situación por la cual la iniciativa empezó

Las diferentes iniciativas desarrolladas por el Ayuntamiento de Santa Coloma a raíz de las conclusiones del proceso participativo que culminó con la definición del Plan para la Convivencia, se basaban en una estrategia de proximidad, muy ligada a la dinámica vecinal.

Paralelamente al desarrollo de otros programas, como el servicio de mediación vecinal, se busca la complicidad con los ciudadanos y el tejido social, para trabajar especialmente en la lucha contra los falsos rumores y estereotipos que dificultan la convivencia. Se llega a la conclusión de impulsar una red de ciudadanos y entidades cívicas, que firman un compromiso con la ciudad para trabajar por la convivencia en su entorno más cercano.

La justificación de la red es, en definitiva, ser un espacio donde cualquier vecino y vecina de la ciudad dispuesto a trabajar por la convivencia, encuentre la información, el soporte y los medios necesarios para hacerlo. En este sentido se convierte en una experiencia bastante innovadora que será efectiva para la promoción de la convivencia, en un contexto de diversidad, de acuerdo con un marco de derechos y deberes compartido por toda la ciudadanía.

Objetivos:

- Sensibilizar a la ciudadanía, a través de diferentes instrumentos de aproximación, para garantizar un clima de convivencia satisfactorio.
- Implicar a la ciudadanía en la transmisión y difusión de información veraz y rigurosa en relación a las percepciones y estereotipos negativos para la convivencia.
- Generar una complicidad con la ciudadanía que nos permita adelantarnos a los conflictos y su gestión desde el propio territorio.

Funcionamiento:

- La creación y mantenimiento de una red de agentes cívicos mediante adhesiones individuales o colectivas que se concretan en el compromiso de actuar a favor de la convivencia.
- La elaboración de mensajes positivos y en la comunicación directa entre las personas. Información y transmisión.
- La capacitación del tejido asociativo para la gestión directa de la convivencia. Formación y dinamización.
- La capacitación de los trabajadores municipales para el tratamiento adecuado de la diversidad desde todos los servicios.

Compromiso por la convivencia:

Todos los miembros de la Red de Transmisión de Valores y Mensajes Positivos, firman el siguiente compromiso:

«El/la firmante, vecino/vecina de Santa Coloma, suscribo el presente acuerdo con el objetivo de manifestar mi compromiso voluntario en la definición y desarrollo de la Red de Transmisión de Valores y Mensajes Positivos para la Convivencia, en los siguientes términos:

- 1 Transmitiré al resto de los miembros de la Red y a todos mis vecinos la información objetiva y veraz que permita deshacer prejuicios y romper falsos rumores que dificultan la convivencia.*
- 2 Trabajaré activamente para trasladar a los vecinos de mi barrio el conocimiento y el respeto por las leyes y costumbres propias de nuestro sistema de ciudadanía. Reconozco y defenderé la igualdad de derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas de Santa Coloma de Gramenet, y acepto y difundiré las obligaciones correspondientes.*
- 3 Invitaré a sumarse a este compromiso al conjunto de vecinos y vecinas, así como a las asociaciones, empresas y colectivos ciudadanos. Trabajaré para difundir los contenidos de la Red de Transmisión de Valores y Mensajes Positivos para la Convivencia.*
- 4 Trasladaré información sobre buenas prácticas y campañas de civismo a mis vecinos. Me comprometo a practicar y difundir el civismo, así como cualquier acción positiva para el buen uso de los espacios públicos y comunitarios.*

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

RECURSOS UTILIZADOS

5 Participaré en asociaciones, consejos de barrio, entidades y grupos no formales, y trasladaré en su seno el compromiso y contenidos de la Red de Transmisión de Valores y Mensajes Positivos para la Convivencia.

6 Utilizaré los recursos de la negociación, el conocimiento mutuo, la mediación y la interrelación entre vecinos, para fomentar las relaciones y facilitar la convivencia.

7 Colaboraré con instituciones y entidades en la detección de situaciones que requieran un esfuerzo para la incorporación efectiva y positiva de todos los ciudadanos.

A partir de la firma de este documento me comprometo a actuar como Agente Cívico para la Convivencia. »

El proyecto se puso en marcha a finales de 2004.

El Ayuntamiento está preparando la renovación del convenio de gestión actual, y garantiza la provisión de fondos para los próximos 4 años. El servicio cuenta con la financiación de la Diputación de Barcelona (Área de Igualdad y Ciudadanía), y de la Generalitat de Catalunya (Departamento de Bienestar Social).

Los buenos resultados obtenidos, unidos a la actualidad de los retos de convivencia en entornos urbanos como el de Santa Coloma de Gramenet, hacen necesaria la implementación de proyectos que impliquen a la ciudadanía, en un ejercicio de corresponsabilidad.

A día de hoy, han firmado el compromiso por la convivencia

- **314** ciudadanos
- **47** asociaciones

Se edita, mensualmente, un Boletín Mensual, que reciben los miembros de la Red, en el que hay apartados de actividades de la propia red, otras actividades ciudadanas, y especialmente, informaciones para trabajar los falsos rumores y tópicos.

Se ha editado un catálogo de actividades gratuitas, que se ofrece a entidades, instituciones, centros de enseñanza y organismos municipales, que consta de:

- Falsos Rumores: taller de falsos rumores y estereotipos, conferencias sobre la mujer en diferentes contextos culturales, y cafés-tertulia.
- Sensibilización: talleres sobre convivencia, talleres de intercambio para personas mayores, y cine-forum sobre los capítulos seleccionados del programa sobre inmigración de TV3, "Tot un Món" (todo un mundo).
- Formación: seminarios, cursos para profesionales (por ejemplo sobre diversidad religiosa...), cursos de gestión para entidades, etc.

Se ha puesto en marcha la web: www.gramenet.cat/xarxavalors

Actualmente se dispone de 350 interlocutores directos que en sus respectivos barrios, contribuyen a la creación de un estado de opinión propicio al diálogo y la convivencia.

La Red se coordina regularmente con otros servicios municipales (educación, mujer, juventud, dinamizadores de centros cívicos, comercio, cultura...)

Se ha dado apoyo y asesoramiento técnico a entidades emergentes para su constitución formal. Información sobre recursos municipales (incluyendo visitas a diferentes equipamientos municipales) y puesta en contacto de diferentes agentes para generar futuras colaboraciones.

Se han formado espacios de trabajo y debate estables:

- Oferta de actividades de sensibilización para entidades vecinales y grupos de ciudadanos.
- **Grupo de dialogo interreligioso.** Éste grupo fue el embrión de la actual Asociación Colomense para el Diálogo Interreligioso, que agrupa hoy día a ciudadanos católicos, evangélicos, musulmanes y sikh.

El impacto de la red hasta el momento es positivo aunque su acción se ha de extender a un mayor número de vecinos y vecinas y, evidentemente, se ha de complementar con la acción de otros instrumentos de intervención y sensibilización, tal como se está haciendo.

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

**NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA**

MUNICIPIO Y PAÍS

**DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
TERRITORIAL**

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

Arena II

Junta de Andalucía
España.

Proyecto centrado en la lucha contra el racismo y la xenofobia en Andalucía por medio de la puesta en valor de la diversidad cultural como vehículo para mejorar la incorporación de los y las personas inmigrantes en el mercado laboral y la vida cotidiana.

El objetivo general es promover la valoración de la diversidad cultural como factor de lucha contra el racismo y la xenofobia, desarrollando medidas que favorezcan el acceso y la promoción de hombres y mujeres inmigrantes en el mercado laboral y su participación igualitaria en la vida social y comunitaria. Arena II constituye una oportunidad para consolidar y reforzar los resultados alcanzados por su proyecto predecesor Arena.

Para alcanzar este objetivo general se han establecido los siguientes objetivos específicos:

- Sensibilizar hacia la prevención del racismo y la xenofobia en el ámbito laboral, concienciando al empresariado y a la sociedad civil sobre el valor de los entornos culturalmente diversos.
- Formar en interculturalidad a profesionales y ofrecer una formación ocupacional a personas inmigrantes que elimine diferencias ante el mercado laboral.
- Favorecer la inserción sociolaboral de la población inmigrante, especialmente mujeres, mediante el desarrollo de itinerarios coordinados con los servicios existentes.

Destinatarios: Personas inmigrantes, especialmente mujeres, y diversos sectores de la población andaluza.

Estrategia de intervención: En líneas generales, la estrategia de intervención está articulada en torno a la población inmigrante, contemplando acciones de acogida y recepción de beneficiarios/as, orientación socio-laboral, formación y asesoramiento para la inserción socio-laboral, con el

RECURSOS UTILIZADOS**METODOLOGÍA UTILIZADA**

fin último de lograr que las personas inmigrantes tengan la posibilidad de acceder a un servicio público normalizado, haciendo del servicio público un referente socio laboral inmediato.

- 1 Sensibilización para la prevención del racismo y la xenofobia en el ámbito laboral. Se contempla la realización de campañas de sensibilización dirigidas a inmigrantes, empresariado y otros agentes del mercado laboral.
- 2 Desarrollo de formación ocupacional para la eliminación de diferencias ante el mercado laboral dirigida a población inmigrante, principalmente mujeres inmigradas, y de acciones formativas en mediación e interculturalidad dirigidas a agentes sociales y profesionales de los servicios sociales, de empleo, salud y educación.
- 3 Creación de una red de intervención social para favorecer el acceso a información sobre los recursos existentes. Se compone de nueve unidades de integración socio laboral que contarán con personal técnico especializado en interculturalidad para ofrecer acompañamiento, mediación intercultural y promoción de la diversificación sectorial en el ámbito laboral. Además, se incentiva el conocimiento, por parte de las personas inmigrantes, de sus derechos laborales.
- 4 Mejora del conocimiento de los contextos de inmigración, tanto de origen como de acogida. Se contempla la elaboración de estudios locales sobre la situación de la población inmigrante, la actualización de los indicadores de discriminación socio laboral elaborados en el proyecto EQUAL Arena y la realización de seminarios temáticos para intercambiar experiencias.

Proyecto financiado por la Junta de Andalucía y el Fondo Social Europeo

Formación
Acciones de sensibilización
Servicios de Inserción
Servicios de Conciliación

Fuente: Junta de Andalucía-Fondo Social Europeo-proyectos Equal

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE SE INSERTA

Carta Intermunicipal de la vivienda, un instrumento de carácter social en Ulis (Francia)

MUNICIPIO Y PAÍS

24 municipios de la región de Massy-les-Ulis: Baillainvilliers, Bièvres, Bures-sur-Yvette, Champlan, Chilly-Mazarin, Epinay-sur-Orge, Gif-sur-Yvette, Gometz-le-Chatel, Igny, Les Ulis, Longjumeau, Massy, Morangis, Orsay, Palaiseau, Saclay, Salux-les-Chartreux, Saint Aubin, Vauhallaan, Verrières-leBuisson, Villebon-sur-Yvette, Villejust, Villiers-le-Bacle et Wissous.
Francia.

DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO TERRITORIAL

Elaborada en el marco de la conferencia intermunicipal, la instancia que reúne a los distintos actores que asignan las viviendas sociales en los distintos municipios. El objetivo del proyecto es establecer reglas de juego comunes sobre el territorio en la distribución y asignación de las viviendas sociales.

DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS, COLECTIVO DESTINATARIO, ESTRATEGIAS, ACCIONES IMPLEMENTADAS, CALENDARIO (DURACIÓN, FASES, ETC.)

La Carta define las necesidades de los municipios en el ámbito de la vivienda social como un instrumento que pretende favorecer la diversidad social sobre el territorio con los siguientes objetivos:

- **Reducir el desequilibrio de la vivienda social:** la carta debe permitir constituir un lugar privilegiado sobre el territorio firmante para conocer, seguir y eventualmente mejorar los equilibrios de población sobre el territorio de los municipios miembro para definir necesidades de ofertas adaptadas por viviendas.
- **Dar cumplimiento a la carta:** la colaboración activa con los arrendadores ha sido comprometida (SCIC Hâbitat IDF, Logirep y Vivienda transportes).

AGENTES IMPLICADOS EN LA DEFINICIÓN Y DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA

Los 24 municipios de la comarca de Massy – Les Ulis

METODOLOGÍA UTILIZADA

Una junta general de la conferencia intercomunal de la vivienda (CIL) evaluó la puesta en ejecución de la carta.

VALORACIÓN DE RESULTADOS

La aplicación de la carta ha sido desigual entre los distintos municipios implicados pues no debía ser ratificada a nivel municipal y el nivel de compromiso ha sido muy variado.

Fuente: Alta Autoridad de lucha contra las discriminaciones y por la igualdad (HAUTE)

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

**NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA**

JoBArt: la expresión de la integración de los Jóvenes inmigrantes a través de las Bellas Artes

MUNICIPIO Y PAÍS

Olesa de Montserrat, Barcelona. España.

**DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
TERRITORIAL**

El municipio de Olesa de Montserrat (Barcelona) ha sido testigo del ritmo ascendente continuado que está teniendo la llegada de población extranjera a nuestro país. Este proceso migratorio es fruto, en la mayoría de los casos, de reagrupaciones familiares, por lo que la llegada de niños y jóvenes inmigrantes es cada vez mayor.

El programa pretende, por tanto, que diferentes expresiones artísticas se conviertan en el motor principal de los procesos de integración real y positiva de los jóvenes llegados a Olesa de Montserrat, entendiendo las Bellas Artes como un lenguaje de interrelación universal.

ENIDAD IMPULSORA

Ayuntamiento de Olesa de Montserrat

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

Pretende trabajar, principalmente, el proceso de integración de adolescentes entre 12 y 17 años, procedentes de diversos países y que residen en el municipio de Olesa de Montserrat. Además, busca hacer partícipe de esos procesos a la población autóctona, apostando por la convivencia y la cohesión social de la ciudadanía, especialmente de los jóvenes.

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

Convierte el arte en el elemento identificador del grupo como mecanismo de integración, facilitando el acercamiento entre jóvenes inmigrantes y jóvenes autóctonos en espacios de intermediación y convivencia, como son la Fundación Escuela Municipal de Artes y Oficios, la Escuela de Música y el Departamento de Juventud de Olesa de Montserrat.

METODOLOGÍA UTILIZADA

El proyecto comienza con una sesión teórica, donde reelaborar y consensuar todos los aspectos del marco teórico y de las prácticas a realizar, así como llevar a cabo un estudio demográfico en profundidad. Tras esto, comienza la fase de acción, en la que se realizan desde sesiones socio-artísticas con los participantes, hasta talleres diversos (de danza, de pin-

VALORACIÓN DE RESULTADOS

tura/dibujo, de expresión literaria, de intercambio culinario, etc). El programa concluye con una fase evaluativa donde medir el grado de satisfacción de los jóvenes y elaborar una evaluación global del proyecto.

Proyecto en ejecución. De entre los resultados previstos, encontramos el acercamiento entre la población inmigrante y los recursos y servicios normalizados del municipio, la interrelación entre jóvenes de diversas procedencias y la sensibilización del conjunto de la población respecto a conceptos como convivencia y respeto.

Fuente: <http://www.integralocal.es/>

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA

Programa de Sensibilización y Participación Social 2009

MUNICIPIO Y PAÍS

Municipi D'Artá- Islas Baleares- España

DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
TERRITORIAL

Una población de 7200 habitantes de los que un 10% son residentes extracomunitarios.

DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)

Desde el Área Socioeducativa del Ayuntamiento de Artá han impulsado el Programa de Sensibilización y Participación Social con el objetivo de favorecer y facilitar una línea de acción pública que fomente la convivencia y la lucha contra la discriminación en la sociedad, a través de la participación tanto social como cultural de los inmigrantes y de las personas nativas del municipio.

Los objetivos generales del proyecto son:

- 1 Contribuir al conocimiento mutuo de los diferentes grupos humanos que conviven en Artá.
- 2 Fomentar las actividades de solidaridad y tolerancia.

El proyecto de sensibilización y participación municipal va dirigido a toda la población en general.

Las actividades desarrolladas han sido:

- *Dóna'ns la mà* (Danos la mano): curso seminario que trabaja la interculturalidad en el municipio.
- *Creación y organización de un concurso de dibujo.*
- *Edición y publicación de un libro de cocina intercultural.*
- *Semana Intercultural de sensibilización y cooperación ciudadana:* exposición, cuenta cuentos del mundo, proyección de películas, juegos, talleres y actividades y el Sopar intercultural (cena).

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

Municipio de Artá. Para el desarrollo de las actividades se ha tenido en cuenta a diferentes entidades y organizaciones sociales del municipio.

RECURSOS UTILIZADOS

Materiales para las diferentes actividades (libro de cocina, dvd's); folletos divulgativos, contratación de grupos de música o teatro, alquiler de películas, cena intercultural, equipos de sonido.

MEODOLOGÍA UILIZADA

La metodología ha sido eminentemente práctica y participativa. En el caso del curso *Dóna'ns la mà* cada participante deberá preparar la intervención, siguiendo un pequeño guión que se les facilitan. Cada una de las lecciones será registrada, con el debido permiso del hablante, de forma que al final del curso-seminario se pueda elaborar un libro-dvd que permita a cualquier persona descubrir la realidad intercultural del pueblo de Artá a partir de la voz de sus propios habitantes extranjeros.

Las doce lecciones que conformaran el curso son: Bolivia, Marruecos, Alemania, Ecuador, Inglaterra, Senegal, Perú, País Vasco, Italia, China, Rumania y Rusia.

**OBSERVACIONES /
COMENTARIOS**

Es un proyecto subvencionado por la Dirección General de Integración de los inmigrantes de Ministerio de Trabajo e Inmigración.

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

**NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA**

MUNICIPIO Y PAÍS

**DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
TERRITORIAL**

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

Guía de Buenas Prácticas y Formación Intercultural

Mancomunidad Integral de Municipios “Campo Arañuelo”- Extremadura España.

La llegada de extranjeros/as a esta zona de Extremadura obedece a la necesidad de braceros/as en campañas agrícolas que se encadenan en el tiempo (árboles frutales, tomate, pimiento, tabaco, etc.) propiciando el asentamiento en la zona de muchos de ellos y sus familias con carácter definitivo.

La elaboración de una Guía de Buenas Prácticas y Formación Intercultural dirigida a toda la población en la que se contemplan apartados como los Derechos Humanos, valores, conocimiento mutuo. El objetivo es sentar las bases para la toma de conciencia y posicionamiento adecuado en cuanto a motivaciones, sentimientos, actitudes, necesidades que impulsan a tomar la decisión de emigrar. La perspectiva de género se trabaja de forma transversal y permanente.

Los objetivos de la Guía, las jornadas de sensibilización y la actividad “Cultura de los pueblos” son:

- 1 Difundir ideas y valores sobre los Derechos Humanos y ciudadanía a toda la población.
- 2 Facilitar un documento claro, útil y de fácil consulta para la ciudadanía en relación a la inmigración.
- 3 Promover relaciones de convivencia mediante la puesta en común de experiencias que favorezcan el análisis y desarrollo de una conciencia crítica en relación al fenómeno migratorio.
- 4 Mejorar la imagen de la inmigración entre la población de la Mancomunidad y promocionar los aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad.

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

RECURSOS UTILIZADOS

METODOLOGÍA UTILIZADA

5 Establecer un foro de encuentro entre la población inmigrante y autóctona.

6 Abordar la realidad creciente y compleja de la diversidad cultural con un enfoque de respeto mutuo y convivencia.

7 Favorecer la promoción profesional y la formación, así como la adecuación de las competencias de la población trabajadora a las oportunidades del mercado de trabajo.

Para la consecución de los objetivos anteriores se realizarán las siguientes actividades:

- Investigación y recopilación de materiales.
- Edición de folletos y otros materiales propios para la sensibilización.
- Elaboración de la *Guía de Buenas Prácticas y Formación Intercultural*.
- *Jornadas de sensibilización sobre mujer e inmigración*.
- *“Cultura de los pueblos”*: en el día de la comarca se realizarán exposiciones, representaciones, gastronomía, folklore, etc.

Mancomunidad Integral de Municipios “Campo Arañuelo”, en las actividades participarán Colegios, Centros de Salud de atención primaria, asociaciones, etc.

Todo el personal involucrado en el desarrollo de las actividades, así como el material necesario para la realización de las mismas.

Cada actividad se desarrollará siguiendo una metodología adecuada para la finalidad de la misma, si bien todas tendrán en común el trabajo participativo, teniendo en cuenta las necesidades y opiniones de las personas participantes en los distintos proyectos. La finalidad de la metodología es propiciar la interrelación, se busca la conexión con otros grupos de población en programas abiertos a actividades comunes.

VALORACIÓN DE RESULTADOS

Se pretende lograr suscitar interés por la realidad actual de la inmigración y conseguir en el mayor número posible de ciudadanos, una mejor comprensión del fenómeno migratorio y sus consecuencias personales, sociales y laborales en el entorno, a distintos niveles (profesionales, alumnos, asociaciones, usuarios de los distintos servicios municipales, etc.) además de ser un referente en la zona.

**OBSERVACIONES /
COMENTARIO**

Es un proyecto subvencionado por la Dirección General de Integración de los inmigrantes de Ministerio de Trabajo e Inmigración.

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

**NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA**

Equality for all (Igualdad para todos)

Semana Europea contra el Racismo 14 - 22 Marzo 2009

MUNICIPIO Y PAÍS

Irlanda del Norte

**DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
TERRITORIAL**

Campaña de ámbito estatal que ofrece la posibilidad de llevar a cabo acciones locales.

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

La Campaña cuenta con cuatro ejes estratégicos en el que se insertan numerosas actividades de sensibilización. Los cuatro ejes son:

- 1 Respeto a la diversidad; lucha contra el racismo y la discriminación; eliminar prejuicios y estereotipos; igualdad de derechos para todos.
- 2 Dar a conocer el trabajo y las competencias de la comisión de Igualdad de Irlanda del Norte.
- 3 Dar a conocer los beneficios de una sociedad diversa.
- 4 Ser tajantes en la lucha contra el racismo: el racismo es ilegal.

Dentro de estos ejes se insertan diferentes acciones de sensibilización como por ejemplo:

- Parar de pensar en Blanco y Negro.
- Se creativo, se divertido.
- Planifica una actividad de la campaña.
- Estamos UNIDOS (we are UNITED)
- Elaboración de materiales sobre diferentes colectivos, guías culturales, etc.

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

Comisión de Igualdad de Irlanda del Norte, junto con UNITED, implicó a la Naughton Gallery at Queen's y a la Universidad del Ulster. Difundió todos los materiales de la campaña a través de las principales librerías y clubes de jóvenes.

METODOLOGÍA UTILIZADA

El trabajo en red ha sido la herramienta fundamental de esta campaña. A través de UNITED (Red Europea de lucha contra el racismo, y soporte de inmigrantes y refugiados). Basan su trabajo en la cooperación y el desarrollo de acciones conjuntas, compartir diferentes actividades e iniciativas desde el respeto mutuo.

Fuente: <http://www.equalityni.org>

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA

MUNICIPIO Y PAÍS

DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)

RECURSOS UTILIZADOS

VALORACIÓN DE RESULTADOS

Do your thing. ¿Cómo puede la administración local mejorar la comprensión mutua entre los diferentes grupos étnicos?

Tilburg – Países Bajos

El objetivo del proyecto **“Haz lo tuyo”** es promover la integración entre los distintos grupos étnicos en Tilburg. ROC Midden-Brabant organiza para jóvenes, ancianos, inmigrantes y nativos que regresan mensualmente un evento. Una vez al mes los jóvenes se presentan en la pasarela del llamado Salón de la Fama, en una antigua fábrica de Tilburg. Se organiza el sábado por la tarde, con el objetivo de que los jóvenes puedan mostrar su talento al público. Ellos eligen las actividades a realizar (conversar, bailar, actividades deportivas, etc.). Esta actividad proporciona una imagen positiva entre los diferentes grupos étnicos., favorece la comprensión mutua y el aumento de la seguridad en las calles.

Cada tercer sábado del mes se organiza un espectáculo en el que los jóvenes de 15 a 23 años de edad pueden presentarse. Se celebran un total de 10 muestras y cada noche pueden participar 60 jóvenes. Un grupo de estudiantes organiza las actividades. Este grupo se divide en un grupo de relaciones públicas, un registro y un grupo de producción del grupo.

La actividad se organiza en diferentes grupos. Los grupos de relaciones públicas reclutan a los jóvenes a través de centros comunitarios, organizaciones de autoayuda, las escuelas y la calle. En todo momento se tiene en cuenta las necesidades y expectativas de los participantes.

También está involucrado en el proyecto un productor de cine. Lleva la realización de una serie de seis episodios sobre los participantes de la feria.

“Haz lo tuyo” es un proyecto directamente realizado por los jóvenes y llega, transversalmente, a parte de los habitantes de Tilburg.

El municipio de Tilburg ha concedido una subvención del proyecto

- El número de participantes ha aumentado de 25 a 60 por programa.
- El resultado se muestra en las solicitudes de los clubes deportivos y la danza, y las organizaciones de reclutar nuevos miembros.

- Una mejor comprensión en el grupo.
- Reconocimiento de las actividades de la vida durante la noche. La muestra se ha traducido en una atmósfera más positiva en los bares y discotecas.
- Los prejuicios están tomando distancia.

Fuente: http://europa.eu/index_es.htm

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

**NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA**

MUNICIPIO Y PAÍS

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

“Wij Amsterdammers” (“Nosotros, los amsterdameses”) y su plataforma “Platform Amsterdam Samen”.(“Ámsterdam Todos Juntos”)

Ámsterdam- Países Bajos

Es un proyecto que surgió al nivel local de la Ciudad de Ámsterdam en un momento político bastante turbulento, tras del asesinato del político Pim Fortuyn y el cineasta Theo Van Gogh que dejó a la sociedad con muchas preguntas y dudas sobre el futuro de su ciudad y su convivencia multicultural.

El proyecto tiene tres grandes objetivos a través de una serie de actuaciones y actividades:

- 1** Generar vínculos entre la ciudad y la gente y de los distintos grupos o colectivos entre sí. Se pretende con este objetivo crear un real sentimiento de pertenencia a la ciudad de Ámsterdam. Las estrategias que se implementan para ello son: la creación de unas redes sociales sólidas y la organización de diferentes puntos de encuentro entre los diversos grupos humanos que viven en la ciudad.
- 2** Fortalecer Ámsterdam contra la polarización. Se persigue con este objetivo generar una imagen positiva sobre “el otro”, luchar contra la discriminación y las sensaciones de discriminación que vive la población extranjera y potenciar la interacción entre las distintas confesiones religiosas, en un intento, también, de gestionar el conflicto religioso. Las estrategias definidas para su consecución son: generar un gran debate público, potenciar y fomentar la participación de todos y desarrollar acciones antidiscriminatorias.
- 3** Luchar contra el radicalismo de modo proactivo. Se trata de fortalecer a la comunidad islámica. Para ello se pretende involucrar a los distintos agentes sociales (profesionales de la intervención, ONG’s y referentes religiosos de las mezquitas). Las medidas concretas que se proponen son, por una parte, apoyar a las Asociaciones de Musulmanes y a las Mezquitas: visibilizar el Islam y favorecer el diálogo. Y en segundo lugar combatir efectivamente el radicalismo religioso, diferenciándola de la práctica ortodoxa islámica.

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

La Unidad Especial mediante la que se pretende abordar la cuestión del radicalismo islámico y el radicalismo de extrema derecha: uno de sus fines es diferenciar entre radicalismo y práctica religiosa islámica y entre radicalismo de extrema derecha y práctica política o ideología de derechas. Por este motivo es por el que esta unidad incorpora a expertos en religión islámica y expertos en radicalismo para poder así crear un contexto y un discurso que ayude a difundir esa diferenciación arriba indicada.

En el caso del Radicalismo Islámico hay dos grandes bloques de tareas/objetivos: contactar con imanes y líderes claves del colectivo musulmán (tanto a nivel social como religioso) y trabajar conjuntamente la diferenciación entre radicales y practicantes del Islam para abordar la prevención entre los que denominan “caldo de cultivo social del radicalismo” y actuar directamente con los jóvenes radicales, ya sea con medidas policiales y judiciales o con un planteamiento de reinserción al ponerlos en contacto con líderes religiosos musulmanes moderados y con una alta credibilidad religiosa.

El contacto y la coordinación con las Mezquitas y las Asociaciones de musulmanes es una de las garantías del éxito de este proceso de trabajo.

En el caso del Radicalismo de extrema derecha el planteamiento es similar: el objetivo es luchar y terminar con la discriminación y la intolerancia y conseguir erradicar las aptitudes y comportamientos violentos y negativos de estos grupos con los extranjeros en general y con los musulmanes en particular. Para conseguirlo se trabaja con redes formales e informales y se detectan casos de radicalismo extremo.

**TRANSVERSALIDAD
DE LA EXPERIENCIA**

La Unidad Especial es de carácter multidisciplinar ya que engloba a policías, expertos en religiones de oriente medio y radicalismo en general (religioso o no), trabajadores sociales, sociólogos, etc.

METODOLOGÍA UTILIZADA

La estrategia se basa en el principio del diálogo y se construye en torno a debates.

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA

Equality and Diversity Forum-EDF (Foro de Igualdad y Diversidad)

MUNICIPIO Y PAÍS

Reino Unido

ENTIDAD IMPULSORA

Red de entidades que trabajan en el campo de la igualdad de oportunidades, la justicia social, las relaciones intercomunitarias, el respeto de los Derechos Humanos, y la lucha contra la discriminación por razones de edad, discapacidad, sexo, orientación sexual, origen étnico o racial, religión o creencia.

Miembros: Advice UK; Age Concern England; Board of Deputies of British Jews; British Humanist Association; British Institute of Human Rights; Children's Rights Alliance for England; Citizens Advice; Discrimination Law Association; End Violence Against Women Campaign; Equality Challenge Unit; Fawcett Society; Forum Against Islamophobia and Racism; Help the Aged; Institute for Public Policy Research; JUSTICE; Law Centres Federation; Liberty; Mind; National AIDS Trust; Policy Research Institute on Ageing and Ethnicity; Press for Change; Race On The Agenda (ROTA); RADAR; Refugee Council; RNIB; RNID; Runnymede Trust; Scope; Stonewall; The Age and Employment Network; Trades Union Congress; UKREN; UNISON; Unite the Union (Amicus section); Women's Budget Group; Women's National Commission; Women's Resource Centre.

Observadores: 11Million (Children's Commissioner for England); 1990 Trust; Acas; British Council; Business in the Community; Carers UK; Centre for Inclusion and Diversity, University of Bradford; Churches Together in Britain and Ireland; Communities and Local Government; Confederation of British Industry; Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform; Department for Work and Pensions; Department of Health; Employers Forum on Age; Employers Forum on Belief; Employers' Forum on Disability; Equal Rights Trust; Equality and Human Rights Commission; Equality North East; Equality South West; The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA); Friends, Families and Travellers; Government Equalities Office; GrandParents Plus; Improvement and Development Agency (IDeA); InterFaith Network UK; Joint Committee on Human Rights; Local Government Association; Men's Health Forum; Ministry of Justice; Muslim Council of Britain; National Council for Voluntary Organisations; Odysseus Trust; Office for Disability Issues; Oxfam; Religion and Belief Consultative Group; Scottish Council for Voluntary Organisations; Wales Council for Voluntary Action.

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

Los objetivos son:

- Promover la igualdad y la lucha contra la discriminación por razones de edad, discapacidad, sexo, orientación sexual, origen étnico o racial, religión o creencia, o cualquier combinación entre ellas.
- Promover los Derechos Humanos.
- Promover el Voluntariado para la eficiencia y efectividad de la sociedad en las materias de igualdad, lucha contra la discriminación y promoción de los Derechos Humanos.
- Avanzar en la resolución de conflictos y reconciliación en materias de igualdad.

Las principales actuaciones del Foro de la Igualdad y la Diversidad son:

- Compartir información, experiencias y prácticas en las materias reseñadas entre los miembros del Foro.
- Favorecer un espacio para el diálogo y el trabajo en red.
- Fortalecer el tercer sector, con el intercambio de experiencias y el trabajo en red.
- Realizar investigaciones y seminarios sobre las materias mencionadas.
- Realizar encuentros periódicos que favorezcan la comunicación, el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de políticas públicas en igualdad y derechos humanos.

EDF y todos sus miembros.

Han empezado a reforzar la coordinación con diferentes Administraciones Públicas implicadas en la promoción de la igualdad, los Derechos Humanos y la lucha contra la discriminación.

RECURSOS UTILIZADOS

Financiación Europea PROGRESS

METODOLOGÍA UTILIZADA

Es un Foro que se basa en el diálogo, el respeto y la participación de todos sus miembros y colaboradores.

El trabajo en red, con la finalidad de intercambiar información, experiencias, buenas prácticas. Editan una Revista periódica: *Equal Opportunities Review, and Mature Times*

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA

MUNICIPIO Y PAÍS

DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)

Everyone is equal (Todos somos iguales)

Reino Unido

Es una iniciativa europea Progress, cuyo objetivo es luchar contra la discriminación, desde la información y el conocimiento de los deberes y derechos recogidos en la legislación antidiscriminatoria existente.

Las actividades han tenido lugar en diferentes lugares del Reino Unido. Las actividades se han desarrollado teniendo en cuenta los aspectos relevantes y significativos en materia de diversidad de cada contexto. Algunos ejemplos de actuaciones que se han llevado a cabo dentro de este programa han sido:

- *BEMIS and STUC* (Ethnic Minorities Law Centre)
- Festival de Edimburgo/*Edinburgh Festival* (Ethnic Minorities Law Centre)
- TUC Día de Rally en Mayo/*TUC May Day Rally* (Chesterfield Law Centre)
- Festival de Sordos/*Deaf Festival* (Chesterfield Law Centre)
- 3D Comida de Igualdad y Diversidad/*3D Equality and Diversity launch* (Chesterfield Law Centre)
- T en el Parque/*T in the Park* (Ethnic Minorities Law Centre)
- Carnaval de Mitcham/*Mitcham Carnival* (South West London Law Centres)
- Día de la Ciudadanía en Croydon/*People's Day in Croydon* (South West London Law Centres)
- *Glasgow MELA* (Ethnic Minorities Law Centre)
- Orgullo de Nottingham/*Nottingham Pride* (Chesterfield Law Centre)
- Encuentro de Conexiones y Capacidades/*Connexions Event Skills Festival* (Chesterfield Law Centre).

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

Law Center Federation (LCF) coordina el proyecto trabajando en colaboración con agencias locales y regionales:

- Carlisle Law Centre - covering the North West of England, especially Cumbria
- Ethnic Minorities Law Centre - Scotland
- Newport Citizens Advice Bureau - Wales
- Southampton Advice and Representation Centre - South West of England
- Kirklees Law Centre - Yorkshire and Humberside
- Chesterfield Law Centre - Midlands
- South West London Law Centres - London
- Alnwick Citizens Advice Bureau - North East of England

RECURSOS UTILIZADOS

Financiación europea PROGRESS

METODOLOGÍA UTILIZADA

El proyecto ha utilizado diversos materiales como pósters, postales, banderolas, stands, folletos divulgativos, etc. para luchar contra la discriminación e informar sobre cuestiones legales en dicha materia.

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

**NOMBRE DE LA EXPERIENCIA
Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE
SE INSERTA**

“ONE-STOP-SHOP: A New Answer for Immigrant Integration”

MUNICIPIO Y PAÍS

Portugal

**DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
TERRITORIAL**

Proyecto de ámbito estatal. Dos centros en las ciudades de Lisboa y Oporto las que poseen la mayor concentración de población inmigrante residente, una delegación en Faro (Algarve), donde la presencia de inmigrantes es igualmente significativa y una red de 83 Centros Locales de apoyo a la Integración de Inmigrantes en todo el territorio nacional.

ENTIDAD IMPULSORA

Alto Comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural, ACIDI, I.P.
- organismo estatal para la integración de los inmigrantes

**DESCRIPCIÓN DE
LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS,
COLECTIVO DESTINATARIO,
ESTRATEGIAS, ACCIONES
IMPLEMENTADAS, CALENDARIO
(DURACIÓN, FASES, ETC.)**

En el año 2004, Portugal a través de un proyecto innovador desarrolló una estrategia (*One-Stop-Shop*) bajo el nombre oficial de Centros Nacionales de Apoyo a los Inmigrantes. Fueron creados dos centros de recursos de apoyo exclusivamente para las personas inmigrantes. En coordinación con cinco Ministerios gubernamentales portugueses se ofrece un apoyo específico y atención en materia de regularizaciones, permisos de residencia, reagrupación familiar, demanda de empleo, cursos de portugués para extranjeros, servicios de mediación cultural, etc.

La estrategia subyacente a las One-Stop-Shop es la de ofrecer una respuesta global al usuario, basada en un sistema de gestión de datos comunes del público diana, facilitando y centralizando la digitalización de datos y documentos y la comunicación entre distintos departamentos del gobierno. Además se facilitan en estos centros la ayuda presencial de mediadores culturales de las distintas comunidades de inmigrantes que ayudan a conferir un aspecto de transparencia, respeto y dignidad en el contacto con la administración pública portuguesa.

**AGENTES IMPLICADOS
EN LA DEFINICIÓN Y
DESARROLLO DE LA
EXPERIENCIA**

Siendo parte de un proyecto europeo financiado por la Comisión Europea (Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad), y promovido y coordinado por el Alto Comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural, (ACIDI, I.P.), se ha trabajado teniendo en cuenta la filosofía de una responsabilidad compartida, con un abanico amplio de actores sociales relacionados con la integración de los inmigrantes, decisores políticos, agentes gubernamentales a nivel local, regional y estatal, proveedores de servicios, investigadores académicos, asociaciones de inmigrantes, etc.

RECURSOS UTILIZADOS

En Portugal la puesta en marcha de estos Centros nacionales de Apoyo a los Inmigrantes en 2004, representó un compromiso de 1.4 millones de Euros asumidos por el entonces Alto Comisionado para la Inmigración y Minorías Étnicas. En 2007, la mayor parte del presupuesto del ACIDI, I.P., 5.51 millones de euros, fue financiado por el Ministerio del Trabajo y Solidaridad Social de Estado Portugués.

METODOLOGÍA UTILIZADA

El sistema de Información compartida (IT) en estos Centros nacionales de Apoyo a los Inmigrantes, fue un aspecto sumamente innovador y permitió que el ACIDI, I.P., obtuviera un premio de Buenas Prácticas en el Sector Público portugués en 2004/2005. Compartiendo y teniendo información digitalizada sobre cada inmigrante los procesos de atención se facilitarán mucho en todos los procedimientos relacionados con la obtención de documentación regularizada, renovación de los permisos de estancia, trabajo y residencia. En paralelo un Servicio de atención telefónica SOS Inmigrante, permite que cada usuario use el teléfono para obtener información sobre su propio proceso.

VALORACIÓN DE RESULTADOS

Mención de la OIM, Organización Mundial de las Migraciones recomendando el desarrollo de una red internacional para evaluar el modelo de las One-Stop-Shops como un modelo para la integración y examinar la viabilidad de su puesta en marcha en otros Estados miembros de la Unión Europea.

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS A DESTACAR

<p>NOMBRE DE LA EXPERIENCIA Y PLAN O PROYECTO EN EL QUE SE INSERTA</p>	<p>Política de Diversidad en el Ayuntamiento de Ámsterdam</p>
<p>MUNICIPIO Y PAÍS</p>	<p>Amsterdam. Países Bajos</p>
<p>ENTIDAD IMPULSORA</p>	<p>Ayuntamiento de Amsterdam</p>
<p>DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA: OBJETIVOS, COLECTIVO DESTINATARIO, ESTRATEGIAS, ACCIONES IMPLEMENTADAS, CALENDARIO (DURACIÓN, FASES, ETC.)</p>	<p>Desarrollar una política de diversidad e integración dirigida a grupos especialmente vulnerables (mujeres, inmigrantes, personas con discapacidad, homosexuales, y autóctonos en riesgo de exclusión), con el objetivo de promover acciones de discriminación positiva para la incorporación laboral de estos grupos vulnerables en el Ayuntamiento de Amsterdam.</p> <p>El Ayuntamiento de Ámsterdam debe ser reflejo de la diversidad existente en el municipio, pero la realidad es que estos grupos vulnerables aun no están suficientemente presentes en los diferentes servicios municipales.</p> <p>El Servicio de Desarrollo Social (<i>Social Development Service DMO</i>) ha llevado a cabo un análisis de la presencia de estos colectivos (número de empleados, nivel formativo, niveles retributivos, etc.) en base al cual ha desarrollado acciones y recomendaciones para los procesos de selección y reclutamiento de personal municipal.</p>
<p>AGENTES IMPLICADOS EN LA DEFINICIÓN Y DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA</p>	<p>Ayuntamiento de Amsterdam</p>
<p>TRANSVERSALIDAD DE LA EXPERIENCIA</p>	<p>El Servicio de Desarrollo Social (<i>Social Development Service DMO</i>) es una política integral dentro del Ayuntamiento de Ámsterdam, por lo que afecta a todas sus Áreas.</p>
<p>METODOLOGÍA UTILIZADA</p>	<p>Partir de un análisis que les permita conocer la realidad de cara a la puesta en marcha de diferentes programas de formación específica, de sensibilización al personal municipal, y de técnicas de motivación de Recursos Humanos.</p>
<p>VALORACIÓN DE RESULTADOS</p>	<p>En seis meses se ha incrementado de 19.7% a 22.5% las personas inmigrantes contratadas por el Ayuntamiento de Amsterdam.</p>

ANEXO 1

GLOSARIO DE TÉRMINOS



La finalidad de este anexo es ofrecer una definición de términos clave para la Guía Metodológica y a su vez invitar a la reflexión a aquellas personas que usen esta Guía y que quieran profundizar más sobre cada uno de los conceptos empleados.

Para abordar la definición de los conceptos seleccionados se ha tenido en cuenta diferentes materiales de apoyo (obras de referencia, enlaces a páginas web de interés, etc.); todo ello se ha agrupado en la Bibliografía recogida al final de este anexo.

Tras la revisión de los materiales de sensibilización elaborados por instituciones públicas y organizaciones sociales, se sugieren 54 conceptos ordenados alfabéticamente.

ACCIÓN POSITIVA

Es un conjunto de medidas con el objetivo de lograr que las personas de los diferentes grupos que forman parte de la sociedad, y que se encuentran infrutilizados como consecuencia de conductas discriminatorias generales, gocen de una igualdad de oportunidades sustancial, no meramente formal. La inclusión social será el resultado de medidas de no discriminación combinadas con medidas de acción positiva²⁶.

ACTITUDES

Tendencias evaluativas que suponen predisposiciones a responder de una determinada manera con reacciones favorables o desfavorables hacia el objeto actitudinal. Están integradas por las opiniones o creencias, los sentimientos y las conductas, factores que a su vez se interrelacionan entre sí.

- *Componente cognitivo*: es el conjunto de datos e información que el sujeto sabe acerca del objeto del cual toma su actitud. Un conocimiento detallado del objeto favorece la asociación al objeto.
- *Componentes afectivos*: son las sensaciones y sentimientos que dicho objeto produce en el sujeto.
- *Componente conductual*: son las intenciones, disposiciones o tendencias hacia un objeto, es cuando surge una verdadera asociación entre objeto y sujeto.

El racismo como actitud estaría constituido por:

- Componente cognitivo: estereotipos
- Componentes afectivos: prejuicios
- Componente conductual: discriminación

ACULTURACIÓN

Proceso de aprehensión de una determinada cultura por parte de otra. La aculturación se refiere al cambio cultural resultado de los contactos directos e interacciones entre grupos inicialmente autónomos. Es un proceso que puede afectar a todos los grupos en contacto, aunque es más frecuente que el grupo minoritario sea quien asuma los rasgos identitarios del grupo receptor.

²⁶ Tomado de Cabra, (2004).

Podemos hablar de una aculturación psicológica, si nos referimos a los cambios individuales, o aculturación grupal, si consideramos las modificaciones en áreas como la política, la economía, la demografía, etc.

ANTISEMITISMO

Actitudes y manifestaciones hostiles hacia la comunidad judía. Este prejuicio alimenta una forma de intolerancia que ha conducido no solo a la discriminación contra estas personas sino a la persecución de este colectivo. El antisemitismo, tanto en su vertiente religiosa como laica, es un fenómeno de naturaleza "sui generis" que abarca una combinación excepcional de motivos étnicos, religiosos, culturales, económicos y políticos, adoptando formas diversas.

ASIMILACIÓN CULTURAL

Política de uniformización que propone, y a la vez supone, que los grupos culturales minoritarios van a ir adoptando las señas de identidad (patrimonio idiosincrásico, idioma, valores, tradiciones, comportamientos, código normativo, etc.), de la comunidad mayoritaria y abandonando los suyos propios en busca de una mejor convivencia. Es, por tanto, una estrategia de aculturación que persigue la uniformidad social.

Es un modelo que enfatiza las relaciones entre la persona y el estado, despreciando el valor de las comunidades minoritarias. Alcanzar la condición de ciudadano/a exige la adaptación al entorno y, una vez finalizado el proceso -que puede afectar a varias generaciones- no quedan diferencias visibles entre la población nativa y la que no es autóctona.

Cuando este es un proceso obligado por situaciones de gran rechazo, racismo y/o xenofobia podemos hablar de deculturación.

CIUDADANÍA DE RESIDENCIA, POLÍTICA Y SOCIAL

Ciudadanía de residencia.

Movimiento civil, dentro del campo de la nueva ciudadanía, que promueve la idea de que las personas, independientemente de su nacionalidad, deben ser consideradas ciudadanos a partir de su arraigo y vida cotidiana en su lugar de residencia.

Ciudadanía política.

Titularidad de derechos y deberes de las personas en tanto que pertenecientes a una comunidad política representada por un Estado, que garantiza esos derechos y reconoce esa pertenencia.

Ciudadanía social.

Derechos, responsabilidades, prácticas, pertenencias y sentimientos que no remiten necesariamente al estatuto jurídico de nacional y que se expresan primordialmente no en las esferas amplias del país o nación, sino en las ciudades y pueblos, en las comunidades vecinales y de barrio, en la sociedad civil en su conjunto.

COHESIÓN SOCIAL

Proceso social que busca la creación o desarrollo de una comunidad con valores y retos compartidos y en la que predominen la igualdad de trato y oportunidades, basada en la confianza, la esperanza y la reciprocidad entre quienes la integran.

CONVIVENCIA²⁷

“En la convivencia las personas se relacionan activamente entre ellas, no se vive separadamente de espaldas unas de otras. Esa interacción tiene elementos de reciprocidad, aprendizaje mutuo y cooperación. Se comparte no solo el espacio o el territorio, sino que se respetan y asumen los valores básicos o centrales de la comunidad así como las normas morales y jurídicas. Distintos intereses son convergentes y crean vínculos entre los sujetos, más o menos sólidos pero al fin y al cabo vínculos”.

COEXISTENCIA²⁸

Situación de respeto a las diferencias en que las personas y grupos no se relacionan de forma activa y viven de forma separada. Se trata, por tanto, de un respeto más bien pasivo, de dejar hacer, con nulo o poco interés por el otro. Se tiene conciencia de que el otro es diferente y se supone que vive en un mundo sociocultural distinto en el que se le deja estar, mientras uno no resulte perjudicado. No se debe confundir con la “*convivencia*”.

“En la coexistencia las personas no se relacionan de forma activa y se vive bastante separadamente. La relación entre los individuos es de respeto, pero de un respeto más bien pasivo, de dejar hacer, con nulo o poco interés por el otro. Se tiene conciencia de que el otro es diferente y se supone que vive en un mundo sociocultural distinto en el que se le deja estar, mientras uno no resulte perjudicado”.

CULTURA

Conjunto de comportamientos, creencias, actitudes, valores e ideales adquiridos que son compartidos por las personas de un grupo y que son transmitidos de generación en generación a través del aprendizaje.

²⁷ Giménez Romero, C. (2005).

²⁸ Idem 5.

COMUNIDAD

Conjunto de personas que habitan en el mismo territorio con ciertos lazos y ciertos intereses en común²⁹.

DERECHOS FUNDAMENTALES, DIGNIDAD, DIFERENCIA

“Los Derechos Fundamentales son Derechos Humanos reconocidos legalmente y protegidos jurídicamente, es decir, *Derechos que pasan a formar parte del Derecho positivo (de la Ley) en un ordenamiento jurídico concreto* (por ejemplo, en un Estado). Dado que el reconocimiento y protección de los Derechos es un proceso abierto y desigual respecto a su alcance (no todos los Estados los reconocen igualmente) y extensión (no todos los Derechos se encuentran igualmente reconocidos), nos referiremos aquí a los Derechos Humanos como marco internacional de los Derechos Fundamentales, pudiendo definirse los Derechos Humanos como *pretensiones morales que expresan valores básicos*.

Tal y como se destaca en el anexo del Marco Jurídico existen dos artículos fundamentales que enmarcan todo nuestro ordenamiento jurídico. Uno de ellos es el artículo 10 de la Constitución Española que consagra “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”. En este sentido emplearemos **el término de dignidad**, en esta Guía Metodológica.

Por otro lado, el *artículo 14* que garantiza en nuestro ordenamiento jurídico el **principio de igualdad y no discriminación** de las personas señalando que “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Por lo tanto, existe el **derecho a la diferencia** (por orígenes, por creencias, por orientación sexual, o por cualquier otra circunstancia), basándose siempre en este principio de igualdad y no discriminación.

²⁹ Zucconi, A. (s/f).

DERECHOS HUMANOS³⁰

La Asamblea General de Naciones Unidas proclama la declaración universal de derechos humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto las personas como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción. Comprenden treinta artículos de los que resumimos los dos primeros:

Artículo 1.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

DIÁLOGO SOCIAL

Concepto teórico y práctico que comprende la comunicación, negociaciones, consultas o simples intercambios de información, entre diferentes actores sociales sobre temas de interés común relativos a la política económica, social o cultural.

Otra acepción del concepto de diálogo social está relacionada con la negociación entre Interlocutores Sociales (organizaciones sindicales y empresariales) y el Gobierno como forma de llegar a acuerdos en materia de empleo y mercado laboral.

DISCRIMINACIÓN

Distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en criterios étnicos, sociales, culturales, religiosos, de orientación sexual, etc., que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

³⁰ <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

DISCRIMINACIÓN DIRECTA E INDIRECTA

*Discriminación directa*³¹: aquellas situaciones en las que una persona «sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga».

Discriminación indirecta: la «disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular» a no ser que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima.

DISCRIMINACIÓN RACIAL

Conducta discriminatoria o abusiva hacia personas de otro origen racial. La discriminación racial “denota toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de origen racial, color, linaje u origen étnico o nacional que tenga por objeto o por resultado anularlo, menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”³².

DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE

Se produce cuando en una persona o un colectivo confluyen dos o más factores de discriminación. Por ejemplo, un caso de discriminación doble es el de las mujeres inmigrantes, en quienes se solapa su condición de mujer con la de inmigrante, con lo que la discriminación se duplica. Una lesbiana discapacitada sería, entonces, un caso de triple discriminación: por mujer, por orientación sexual y por discapacidad.

DIVERSIDAD ÉTNICO-CULTURAL

Es sólo una manifestación de las múltiples diferencias que atraviesan la realidad social. Ésta incluye, al menos, dimensiones económicas, político-jurídicas, de género, ideológico-culturales y étnicas. La inscripción en estas coordenadas de todas las personas da lugar a grupos de pertenencia e identidad.

³¹ Directiva 76/207/CEE art 2.1; modificada por la Directiva 2002/73/CE

³² Artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, 1965.

EMPADRONAMIENTO

Inscripción en el padrón municipal de habitantes, es decir, el registro administrativo donde constan los vecinos y vecinas de un municipio, constituyendo sus datos prueba de residencia y domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones expedidas referidas a dichos datos tendrán carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos.

ESTEREOTIPO

Conjunto de creencias, opiniones o ideas simplificadas sobre ciertas personas o miembros de un determinado grupo y que se definen por conferir a estos unas características particulares que ejercen de modelo para elaborar juicios de valor.

Pueden incluir rasgos de personalidad, características físicas, conductas e incluso roles y ocupaciones. La generación de estereotipos obedece tanto a la necesidad de simplificar la realidad, como a la dificultad para crear una opinión en función de la experiencia propia (o de un conocimiento directo). Permiten entender de forma sencilla el ambiente social y predecir acontecimientos que habrán de producirse en el mismo. La percepción es uno de sus componentes fundamentales estos procesos, así como la formación de categorías sociales. No es extraño, por tanto, que buena parte de los estereotipos suelen expresar puntos de vista negativos que conlleven prejuicios.

ESTIGMATIZACIÓN

Proceso de atribución social que devalúa la identidad de una persona o grupo y le sitúa en desventaja para la completa aceptación social.

ETNIA

Pertenencia de un individuo a un grupo o a una comunidad que comparte una lengua, identidad simbólica, ideología, cultura y en algunos casos ciertos rasgos físicos visibles, que los diferencian del resto de grupos o comunidades³³.

³³ Tomado de Glosario de Términos de Integración de Inmigrantes Dirección General de Inmigración y Voluntariado.

ETNOCENTRISMO CULTURAL³⁴

La situación en que el propio grupo es el centro de todo, y todos los demás son valorados y clasificados a partir de su relación con él.

El etnocentrismo suele llevar a aparejado, actitudes de prejuicio y de desconfianza hacia otras culturas, promovido por el desconocimiento y la incapacidad de reconocer que la diferenciación cultural no implica inferioridad de unos grupos respecto a otros.

EXCLUSIÓN SOCIAL

Proceso por el que una persona o grupo, por diferentes motivos, es separada del conjunto de la sociedad o de alguno de sus procesos esenciales aunque se le siga considerando parte de dicha sociedad no se desarrolla de forma integrada dentro de la misma. Implica un desigual acceso a los recursos existentes en la sociedad.

La falta de participación política, económica, social y cultural es uno de los síntomas visibles de la exclusión³⁵.

A diferencia de la marginación, que indica una discriminación profunda en la integración, la exclusión se refiere a un proceso estructural de separación pero también de pautas ideológicas, culturales, y tendencias sociales y, por lo tanto, resulta difícil de revertir a menos que se lleven a cabo programas de integración que ataquen las raíces del problema.

EXTRANJERO

Persona natural de una nación con respecto a los naturales de otra que se toma como referencia.

GOBERNANZA

La incorporación a la gestión de los poderes públicos y a los procesos de toma de decisiones de principios como apertura, participación y responsabilidad, sin olvidar otros ya incorporados a los principios del buen gobierno como eficacia y coherencia. Con la gobernanza se busca, como señala la Comisión, “abrir el proceso de decisión política para

³⁴ Mitchell, D. (1983).

³⁵ Glosario de Términos de Integración de Inmigrantes. Dirección General de Inmigración y Voluntariado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

dotarlo de mayores niveles de integración y responsabilidad”, es decir, abrir las estructuras de gobierno a la participación de la sociedad civil, hacer más democrática la gestión de los asuntos públicos.³⁶

IDENTIDAD

El término *identidad* tiene diferentes acepciones y usos en las ciencias sociales. Nos referiremos a la *identidad colectiva* como aquellas cualidades compartidas por un grupo, por las cuales las personas pueden asociarse ellas mismas, o son asociadas por otras, sobre la base de características comunes.

Por otro lado la *identidad social*³⁷, “se refiere a aquella parte del autoconcepto de un individuo que se deriva del conocimiento de su pertenencia a un grupo o grupos sociales juntamente con el significado valorativo y emocional asociado a esta pertenencia.”

IGUALDAD DE DERECHO

Igualdad formal ante la ley. La equiparación se lleva a cabo mediante medidas legislativas.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Ausencia de condicionantes discriminatorios de cualquier tipo (sexo, status socio-económico, cultura, religión, opinión política, etc.) que limiten la participación de la persona en diferentes ámbitos (económico, político, social, etc.).

IGUALDAD DE TRATO

Ausencia de condicionantes discriminatorios de cualquier tipo (sexo, status socio-económico, cultura, religión, opinión política, etc.) que induzcan a dispensar un trato diferente o perjudicial a determinadas personas.

El principio de igualdad de trato responde a dos vertientes: la igualdad formal y la igualdad sustancial o material, que, partiendo de diferencias reales existentes entre los grupos tratados desigualmente, legitima la introducción de desigualdades para restablecer la igualdad socialmente ignorada³⁸.

³⁶ Libro Blanco de la Comisión Europea: *La Gobernanza Europea*.

³⁷ Tajfel (1981)

³⁸ Tomado de Glosario de Términos de Integración de Inmigrantes. Dirección General de Inmigración y Voluntariado

INTEGRACIÓN

Proceso bidireccional de adaptación mutua cuyo resultado es un todo social coherente y de mayor valor que la suma de las partes. Implica la interacción e intercambio en posiciones de igualdad. Se trata de un pluralismo caracterizado por la existencia de igualitarias oportunidades sociales, educativas, económicas, etc. y en el que se inserta el actual interculturalismo. La integración social, cultural y laboral permitirá la inserción en la sociedad de acogida y la contribución a la sociedad con la que se compartirá la noción de ciudadanía.

Como “*proceso bidireccional, de adaptación mutua*” que requiere la participación activa de toda la ciudadanía, inmigrantes y autóctonos, así como de las instituciones del país de acogida y que busca la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad de trato e igualdad de oportunidades.³⁹

Debe ser *compartida* y, por tanto, debe involucrar al conjunto de administraciones públicas, a los actores sociales (organizaciones sindicales y empresariales, ONG's, asociaciones de inmigrantes, etc.) y a la sociedad receptora en su conjunto.

INTERCULTURALIDAD

Práctica generadora de relaciones positivas entre personas y grupos con culturas diferentes a partir del énfasis en la igualdad, el derecho a la diferencia y la convivencia.

Se apoya en el aprovechamiento de la diversidad para establecer un diálogo permanente entre las diferentes culturas de forma que, respetando las diferencias, se vaya construyendo entre todos una convivencia justa y satisfactoria, de una mayor riqueza y con unas perspectivas más amplias que venga a ser como la síntesis de los diversos elementos de todas ellas. El interculturalismo comparte con el multiculturalismo los principios de igualdad y diferencia pero hace hincapié en la interacción positiva entre las culturas. Subraya los factores convergentes entre las culturas para vincularlas. Por tanto, presta atención más que a la cultura e historia propia, al aprendizaje mutuo, el intercambio y la cooperación. Incorpora, frente al multiculturalismo, la regulación pacífica de la conflictividad entre culturas.

Lo intercultural es una modalidad dentro del pluralismo cultural. Puede desdoblarse el concepto entre lo real y las propuestas⁴⁰:

En sentido fáctico: *interculturalidad* o mejor aún de relaciones interculturales, interétnicas, interreligiosas o ínterlingüísticas. El énfasis está en la relación entre los grupos y, por tanto, se refiere a las situaciones de convivencia.

En sentido normativo: interculturalismo.

³⁹ Ver el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

⁴⁰ Giménez Romero, C.(2003).

INTOLERANCIA

Forma de expresión o comportamiento que rechaza la diversidad humana y denigra, viola o vulnera la dignidad y los derechos fundamentales de la persona, e incluso que invita a negarlos. Implica una disposición mental de donde brotan conductas o actitudes políticas, económicas, culturales y sociales que perjudican a personas, grupos sociales y culturas diferentes, dificultando o impidiendo las relaciones humanas. Cuando la Intolerancia se transforma en un hecho colectivo o institucionalizado, socava la convivencia, los principios democráticos y supone una amenaza a la paz mundial. Las manifestaciones de Intolerancia consagran como valor, no a la persona con sus propias y diversas identidades, sino a la propia identidad enfrentada a la de los demás a quienes no acepta y niega respeto y aprecio. Se presenta vinculada a manifestaciones de odio racial, nacional, sexual, religioso u otros comportamientos que discriminan, segregan, agreden o incitan a ello, a grupos, minorías o personas por el hecho de ser, pensar o actuar de modo diferente.

La Intolerancia es un problema de dimensión ética, social y política, generado y alimentado por factores diversos, estructurales, económicos, ideológicos y/o culturales.

ISLAMOFOBIA

Fobia al Islam, expresión de intolerancia hacia los y las musulmanes. Nuevo concepto que recoge la denuncia de Naciones Unidas sobre el prejuicio que identifica el Islam con amenazas graves conocidas, sentando las bases para un fanatismo que justifica la agresión a los y las musulmanes por el solo hecho de serlo.

MINORÍA

Grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado que no está en posición de dominio, cuyos miembros poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas que difieren de aquellas del resto de la población y quienes mantienen un sentido de solidaridad hacia la preservación de su cultura, tradiciones, religión e idioma⁴¹.

MINORÍAS ÉTNICAS Y CULTURALES

Grupos poblacionales específicos, en el seno de una sociedad, caracterizados por poseer elementos distintivos desde el punto de vista cultural, social o étnico, teniendo sus miembros conciencia de existir como entidad diferenciada.

⁴¹ Tomado de Glosario sobre Migración OIM.

Etnia que ocupa una posición de subordinación o marginación social. La minoría se define no por el aspecto numérico sino por la condición de inferioridad del colectivo. El status minoritario lleva consigo la exclusión de la participación en la vida de la sociedad.

MULTICULTURALIDAD

Principio que aboga por el respeto, la convivencia y el diálogo entre diversos grupos culturales cohabitantes, su derecho a la diferencia y organización sociales, de tal forma que se respeten sus derechos y puedan disfrutar de una igualdad de oportunidades y de trato.

El modelo multicultural pone el acento en la coexistencia de distintas culturas, supone que la inmigración es permanente y refuerza el carácter plural de la sociedad. Este modelo fomenta, en principio, que los inmigrantes preserven e incluso desarrollen su identidad cultural, aunque queda por conseguir su entramado con la cultura autóctona. Los principios sobre los que se asienta son el reconocimiento de la diversidad y el reconocimiento de las diferencias. Se trata, por tanto, de un modelo de tolerancia que incluye la ayuda a quienes pudiesen necesitarlo (solidaridad) y hace hincapié en cada una de las culturas. De esta manera subraya la identidad de cada cual y enfatiza las diferencias como paso necesario para obtener el reconocimiento. Busca y se conforma con la coexistencia. La convivencia, si surge, se espera que lo haga por el respeto hacia el otro y su aceptación.

Lo multicultural es una modalidad dentro del pluralismo cultural. Puede desdoblarse el concepto entre lo real y las propuestas⁴²:

Lo multicultural:

- En sentido fáctico, nos referiremos a la *multiculturalidad* o mejor a la diversidad cultural, étnica, lingüística, religiosa, etc. Se trataría de las situaciones de coexistencia.
- En sentido normativo hablamos del multiculturalismo como praxis que parte del reconocimiento activo, social e institucional de la diferencia y que fundamenta, a partir de ello, determinados modelos de política pública, de sistema educativo, etc.

⁴² Giménez Romero, C. (2003).

NACIONALIDAD

Condición de una persona determinada por el vínculo o la relación que la une con un determinado Estado, constituyendo la máxima expresión jurídica de su integración en una comunidad estatal, permitiéndola así pertenecer a un grupo, identificarse con éste y ser protegida por el Estado, ejerciendo sus derechos conforme a las normas jurídicas del mismo.

NUEVO RACISMO

El rechazo social del racismo ha favorecido la aparición de nuevas actitudes racistas que superan la sanción recibida por las tesis del racismo biológico. Distintas formulaciones sostienen la superioridad de unas culturas sobre otras y la potencial amenaza para la cultura y el modo de vida occidental que llega desde la incompatibilidad de ciertas especificidades culturales, nacionales, religiosas, étnicas u otras (racismo simbólico). Algunos de los nuevos planteamientos son llevados a expresar el prejuicio de forma indirecta y simbólica, por ejemplo, oponiéndose a medidas que favorezcan la integración de inmigrantes (racismo moderno), pero negando también medidas segregacionistas o claramente excluyentes; o buscan justificaciones a las conductas discriminatorias (racismo aversivo).

En nuestra sociedad sería posible encontrar formas de racismo manifiesto (tradicional) junto con otras más sutiles. El llamado racismo sutil se caracteriza por: 1) Defensa de los valores tradicionales (lo que lleva a culpabilizar a los inmigrantes de su propia situación, pues no se comportan de la forma necesaria para tener éxito en la sociedad). 2) Exageración de las diferencias culturales: la situación de desventaja en la que se encuentra el grupo discriminado no se debe a su inferioridad, sino a las diferencias culturales. 3) No mostrando sentimientos positivos hacia los miembros de los exogrupos (ya que tener reacciones emocionales negativas hacia los miembros del exogrupo puede verse como un indicio de racismo, y el prejuicio sutil no admite la existencia de esos sentimientos negativos), pero sí la ausencia de sentimientos positivos.

ORIGEN RACIAL

En el presente documento emplearemos el término *origen racial* en lugar de raza, puesto que hay una sola raza, la humana. Se ha citado el término “raza” únicamente en el anexo jurídico cuando se cita literalmente alguna Ley que lo emplea.

La directiva 43/CE/2000 “la Unión Europea rechaza las teorías que tratan de establecer la existencia de las razas humanas. El uso, en la presente directiva del término origen racial no implica el reconocimiento de dichas teorías”. El uso, por tanto del término “raza” es incorrecto, y su empleo sustenta manifestaciones racistas.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

Aquellas iniciativas sociales en las que las personas toman parte consciente en un espacio, posicionándose y sumándose a ciertos grupos para llevar a cabo determinadas causas que dependen para su realización en la práctica, del manejo de estructuras sociales de poder.

Se entiende la participación como una posibilidad de configuración de nuevos espacios sociales, como la inclusión de actores sociales en los movimientos sociales, en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, o como la presencia en la esfera pública para reclamar situaciones o demandar cambios. Participar no es sólo estar presente: implica igualdad de trato y de oportunidades.

PERSPECTIVA DE GÉNERO

Una de las características esenciales de las migraciones contemporáneas es la feminización. Es necesario contemplar las necesidades de las mujeres migrantes y de otras minorías étnicas, y los requerimientos específicos que se deben promover desde las políticas públicas para propiciar una participación más igualitaria de las mujeres en nuestra sociedad.

Estas políticas públicas, basadas en el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la incorporación de la estrategia de género y la no discriminación por razón de sexo, tienen su origen en instancias tanto internacionales como de ámbito europeo, y se han ido incorporando progresivamente en nuestro país.

La estrategia de género deberá tenerse en cuenta transversalmente en todo el Plan de Sensibilización y en cada uno de los diferentes ejes que lo integren, reconociendo y considerando las diferencias entre las condiciones de vida, las situaciones sociales, económicas y culturales de mujeres y hombres separadamente. Así mismo se deberán incorporar medidas específicas de intervención dirigidas a mujeres inmigrantes y pertenecientes a minorías étnicas, encaminadas a corregir las situaciones de desigualdad y discriminación que tienen su origen en prácticas sociales, económicas y culturales basadas en estereotipos de género y origen.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Proceso de desarrollo comunitario o de acción social comunitaria que parta de una concepción dinámica del desarrollo comunitario y, por tanto, incluya la participación y la implicación de la propia comunidad como uno de los aspectos clave.

PLURALISMO CULTURAL

En la práctica, el pluralismo cultural se refiere a la presencia o simultaneidad de poblaciones con distintas culturas en un determinado ámbito o espacio territorial y social, ya sea en situación de coexistencia o de convivencia.

Desde una aproximación normativa, el pluralismo cultural implica una concepción positiva de la diversidad cultural y propuesta sobre la forma legislativa, institucional, etc. en que debería abordarse en la práctica. Dicha propuesta considera que todas las expresiones culturales, étnicas, religiosas, lingüísticas, están llamadas a estar presentes en la comunidad sociopolítica, a desarrollarse sin represión, libremente.

PREJUICIO

Categorización negativa y discriminatoria contra algún elemento apenas conocido o novedoso que suele llevar implícita cierto comportamiento actitudinal. Son tendencias evaluativas dirigidas hacia los grupos sociales y sus miembros. Se asientan en el ámbito afectivo y, generalmente, los prejuicios hacia grupos étnicos y nacionales se caracterizan por ser valoraciones negativas. Esto incluye, por supuesto, que el individuo ha desarrollado afectos negativos hacia el grupo y sus miembros. Pero también es posible que el prejuicio se asiente en las creencias del sujeto sobre los miembros del grupo y que incluya la intención de comportarse en forma de evitación, rechazo u hostilidad.

RACISMO⁴³

Conjunto de creencias que aseveran la superioridad natural de un grupo sobre otro tanto a escala individual como institucional. Involucra prácticas discriminatorias que protegen y mantienen la posición de ciertos grupos y persevera la posición inferior de minorías raciales, étnicas o nacionales.

Es, por tanto, una forma de discriminación, teórica o práctica, contra las personas en base a su pertenencia a un determinado origen racial, linaje o grupo étnico, nacional, cultural, religioso, etc., aseverando, entre otras cuestiones, que el comportamiento humano está determinado por sus características biológicas innatas.

⁴³ Como hemos mencionado anteriormente, la directiva 43/CE/2000 “la Unión Europea rechaza las teorías que tratan de establecer la existencia de las razas humanas. El uso, en la presente directiva del término origen racial no implica el reconocimiento de dichas teorías”. En el presente documento emplearemos el término *origen racial*.

REFUGIADO/-A

Es toda persona que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de origen racial, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opciones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país”.⁴⁴

RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA (RSC)

Implicación voluntaria de las empresas en la realidad social y medioambiental, considerando las repercusiones sobre ellas de sus diferentes actividades y operaciones, afirmando los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación y cooperación con otros actores e interlocutores externos. Uno de los aspectos que incluye, son diferentes prácticas de gestión de diversidad de los recursos humanos.

SEGREGACIÓN

Forma de discriminación consistente en mantener a distancia y reserva de espacios propios para el grupo o grupos afectados, de forma que sus miembros solo puedan abandonar en condiciones más o menos restrictivas⁴⁵. Implica que los grupos mantienen su propia idiosincrasia separados y con tendencia a reducir los contactos.

La adaptación , total o parcial, dependerá de las decisiones que se tomen en relación con el establecimiento, o no, de relaciones con los miembros del otro grupo y la defensa de la propia cultura como un valor que mantener en el nuevo contexto.

SENSIBILIZACIÓN

Conjunto de acciones que pretende influir sobre las ideas, percepciones, estereotipos, conceptos de las personas y de los grupos para provocar un cambio de actitudes en nuestras prácticas sociales, individuales y colectivas.

Es el resultado de la influencia de unas personas sobre otras para provocar cambios de actitud mediante el aporte de información y la participación.

⁴⁴ ACNUR, *Convención de Ginebra de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados*.

⁴⁵ *Idem* 2

SOCIEDAD CIVIL

Conjunto de organizaciones e instituciones cívicas voluntarias y sociales que actúan como mediadoras entre la ciudadanía y el Estado⁴⁶. Es por tanto, el conjunto de movimientos sociales organizados como tales para actuar en el terreno de lo público, en busca del bien común, sin perseguir otro tipo de fines o intereses, como el ánimo de lucro o el poder político.

VALORES DEMOCRÁTICOS

Los elementos esenciales pilares de la democracia representativa. Entre otros comprende, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; el ejercicio del poder sujeto al estado de derecho; el régimen plural de partidos políticos; y la separación e independencia de los poderes públicos. La transparencia, probidad y responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales, la libertad de expresión y la participación ciudadana.

XENOFOBIA

Actitud de rechazo y exclusión de toda identidad cultural ajena a la propia. Se diferencia del racismo por proclamar la segregación cultural y aceptar a las personas extranjeras e inmigrantes sólo mediante su asimilación sociocultural⁴⁷.

Odio, repugnancia u hostilidad hacia los y las extranjeros/as. En el ámbito internacional no hay una definición aceptada de xenofobia aunque puede ser descrita como actitudes, prejuicios o conductas que rechazan, excluyen y, muchas veces, desprecian a otras personas, basados en la condición de extranjero o extraño a la identidad de la comunidad, de la sociedad o del país. Hay una relación muy estrecha entre racismo y xenofobia, términos difíciles de separar. La xenofobia aparece como circunstancia agravante de los delitos en el artículo 22.4 del Código Penal Español. Por su parte, el artículo 515 de este mismo texto considera asociación ilícita las que promuevan esta tipo de odio o violencia.⁴⁸

⁴⁶ Tocqueville (s/f)

⁴⁷ Tomado de Buenas Prácticas y Recomendaciones para la Lucha contra el Racismo en el Mercado de Trabajo, Equal.

⁴⁸ Tomado de Glosario sobre Migración OIM.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA DEL GLOSARIO DE TÉRMINOS

A continuación se recogen todas las fuentes empleadas en la definición de los conceptos, ordenadas alfabéticamente.

ACNUR, *Convención de Ginebra de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados*.

ALONSO PÉREZ, Francisco: *Régimen jurídico del Extranjero en España: comentarios, jurisprudencia, legislación, formularios*, 2ª ed., Dykinson, Madrid, 1997.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS para los Derechos Humanos, 1965.

<http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS para los Derechos Humanos *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, 1965. www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *España: entre la desgracia y la invisibilidad. Políticas del Estado español en la lucha contra el racismo*, Madrid, 2008.

ANTÓN, C. Y QUESADA, C. (2008). *Igualdad de trato y no discriminación: Guía de recomendaciones para la formación de fuerzas y cuerpos de seguridad*. Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

ARANCIBIA TAPIA, Luis: *La Sensibilización y Educación para la Solidaridad*, Centro de Estudios Ramón Areces y Fundación Luis Vives, Madrid.

AULA INTERCULTURAL. www.aulaintercultural.org

BALIBAR, ÉTIENNE; WALLERSTEIN, Immanuel: *Raza, nación y clase*, Iepala, Madrid, 1991.

BARAÑANO, ASCENSIÓN; GARCÍA, JOSÉ LUIS; CÁTEDRA, María (coords.): *Diccionario de relaciones interculturales, diversidad y globalización*, Editorial Complutense (UCM), Madrid, 2007.

BARRÉRE UNZUETA, M.A. : *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva*, Civitas, Madrid, 1997.

BORRÁS, A. (dir.): *Diez años de la Ley de Extranjería. Balance y perspectiva*, Fundación Paulino Torras Domènech, Madrid, 1995.

CABRA, M.A, (2004). *Discapacidad y aspectos sociales: la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como ejes de una nueva política a favor de las personas con discapacidad y sus familias. Algunas consideraciones en materia de protección social*. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 50, 21-46.

<http://www.mtas.es/es/publica/revista/numeros/50/Est02.pdf>

CARBONELL, Miguel (et al.) (comps.): *Derechos sociales y derechos de las minorías*, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

CÓDIGO CIVIL, *Real Decreto de 24 de julio de 1889*.

COHN-BENDIT, Daniel y SCHMIDT, Thomas: *Ciudadanos de Babel: apostando por una democracia multicultural*, Madrid, Talasa, 1996.

- COLECTIVO YEDRA, Glosario Educación Intercultural. FETE-UGT, Madrid:
http://www.aulaintercultural.org/article.php3?id_article=3203
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, BRUSELAS. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: Hacer de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las Empresas*, COM(2006) 136 final, , 22-03-2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0136:FIN:ES:PDF>
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA: Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración: Dirección General de Inmigración y Voluntariado *Glosario de términos de integración de inmigrantes*, Murcia, 2007. http://www.carm.es/ctra/cendoc/docpdf/publicaciones/2007_Glosarioinmigrantes.pdf
- CREA Y MEDIA. Estrategias de sensibilización Proyecto de acción 3. Iniciativa Comunitaria Equal. <http://www.cepaim.org/data/Ressources/Estrategiasdesensibilizacion.pdf>
- DE PRADA, MIGUEL ANGEL, Colectivo Ioé Madrid. Glosario de términos sobre la integración de inmigrantes e indicadores de la misma en los documentos recientes de la unión europea (PROYECTO INTI – I3 Indicadores de integración de inmigrantes), octubre de 2005.
- DE VREEDE, E. (1990). 'What are we talking about?': Plural Education and Teacher Education. *European Journal of Teacher Education*, 13(3), 129-140. <http://members.home.nl/e.devreede/stock/framework.pdf>
- EQUAL: Buenas Prácticas y Recomendaciones para la Lucha contra el Racismo en el Mercado de Trabajo. <http://www.equal-france.com/virtual/30/Documents/pdf/BPLuchaRacismo.pdf>
- EUROPA: El portal de la Unión Europea. <http://europa.eu>
- EUROPEAN FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY (FRA) http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm
- FUNDACIÓN ESPLAI, *Educación, ciudadanía e inmigración*, Documentos para el Debate, núm. 2, El Prat de Llobregat, 2008.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS FORO DE COLECTIVIDADES LOCALES UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Cohesión Social: ¿qué definición?*, Acción local y nacional <http://www.forum-localgovts-uealc.org/uploads/file/Doc%20cohesion%20social%20FEMP%20ESP.pdf>
<http://www.sp.upcomillas.es/sites/mtas/Lists/Documentos/Attachments/85/glosario%20inmigracion.pdf>
- GIL, VILLA FERNANDO: *La exclusión social*, Ariel, Barcelona, 2002.
- GIMÉNEZ, ROMERO CARLOS: "La formación de minorías étnicas a partir de la inmigración", en MARTÍN, L. (el al.): *Hablar y dejar hablar*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1994.
- GIMÉNEZ ROMERO, CARLOS: *¿Qué es la inmigración?*, RBA, Barcelona, 2003.
- GIMÉNEZ ROMERO, CARLOS: "Convivencia: conceptualización y sugerencias para la praxis", *Puntos de Vista: Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid (oMci)*, Madrid, nº 1 (2005), p. 7.

- GRUPO INTER (UNED), *Racismo: qué es y cómo se afronta. Una guía para hablar sobre racismo*, FETE-UGT, Madrid, [s. a.].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): *Padrón municipal: explotación estadística y Nomenclátor*. <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe245&file=inebase&L=0>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): *Metodología*. <http://www.ine.es/metodologia/t20/t203024566.htm#pad>
- INTERNATIONAL COALITION OF CITIES AGAINST RACISM (ECCAR). http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=3061&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- JEANNOTTE, SHARON M.: *Social Cohesion Around the World: An International Comparison of Definitions and Issues*, Department of Canadian Heritage, Quebec (Canadá), 2001.
- JONES, JAMES M.: *Prejudice and racism*, McGraw-Hill, New York, 1997.
- KARSZ, SAUL: *La exclusión: bordeando sus fronteras*, Gedisa, Barcelona, 2004.
- KYMLICKA, WILL: *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona, 1996.
- KOSAKAÏ, TOSHIAKI: *L'étranger, l'identité. Essai sur l'intégration culturelle*, Payot et Rivages, París, 2000.
- KOTTAK, C. Antropología. Una exploración de la diversidad humana, Mc Graw Hill, 1994.
- LAFUENTE, ALBERTO, VIÑUALES, VÍCTOR, PUEYO, RAMÓN (et al.): *Responsabilidad Social Corporativa y Políticas Públicas. Documento de trabajo 3/2003*, Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), Madrid, 2003.
- LAMO DE ESPINOSA, EMILIO: *Culturas, Estados, Ciudadanos*, Alianza, Madrid, 1995.
- LUCAS, JAVIER DE (dir.): *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.
- LUCAS, JAVIER DE: *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994.
- MALGESINI, GRACIELA y GIMÉNEZ, CARLOS: *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Catarata, Madrid, 2000.
- MARIÑO MENÉNDEZ, FERNANDO M. (dir.): *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.
- MARSHALL, THOMAS HUMPHREY Y BOTTOMORE, TOM: *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998.
- MATA, PATRICIA: *Glosario Educación Intercultural*. FETE-UGT, Coordinación: Colectivo Yedra. http://www.aulainter-cultural.org/article.php3?id_article=3203
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. www.map.es
- MINISTERIO DE IGUALDAD. www.migualdad.es
http://www.mtin.es/es/alianza_civilizaciones/documenta_interes/guia_policia.pdf

- MINISTERIO DEL INTERIOR: *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. http://www.mir.es/SGACAVT/extranje/normativa_basica.html
- MINISTERIO DE JUSTICIA. www.mjusticia.es
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones *Plan estratégico Ciudadanía e Integración: 2007-2010*, Madrid, 2007.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Pistas metodológicas para la sensibilización intercultural*, Madrid, 2007.
- MIRA, *Género y derechos humanos*, Zaragoza, 2002.
- MOVIMIENTO CONTRA LA INTOLERANCIA www.movimientocontralaintolerancia.com
- MOYA, M. Y PUERTAS, S (2008). Estereotipos, Inmigración y Trabajo. *Papeles del Psicólogo*, 29(1), 6-15
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/778/77829102.pdf>
- MUGAK: Centro de Estudios y Documentación sobre racismo y xenofobia de SOS Racismo/SOS Arrazakeria. www.mugak.eu/gunea/
- NACIONES UNIDAS: *Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*. Durban, 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001.
[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/df63f5ce6e120207c1256b4f005438e2/\\$FILE/N0221546.pdf](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/df63f5ce6e120207c1256b4f005438e2/$FILE/N0221546.pdf)
- NAÏR, SAMIR Y LUCAS, JAVIER de: *El desplazamiento en el mundo. Inmigración y temáticas de identidad*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999.
- OBSERVATORIO ESPAÑOL DEL RACISMO Y LA XENOFOBIA. www.oberaxe.es
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: Consejo de Administración: Subcomisión de Empresas Multinacionales, *Iniciativa InFocus sobre responsabilidad social de la empresa*, GB.295/MNE/2/1, 295ª reunión, Ginebra, marzo de 2006. <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb295/pdf/mne-2-1.pdf>
- OFRIM, “¿La interculturalidad va al cole?”, suplementos, nov.-dic. 1999: 47-65.
http://www.aulaintercultural.org/article.php?id_article=2658
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM): Glosario sobre Migración Libro Verde.
<http://oim.org.co/LinkClick.aspx?fileticket=otpUXt%2F4YgA%3D&tabid=104&language=en-US>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, Ginebra, 2006.
<http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/declaration2006sp.pdf>
- REY MARTÍNEZ, Fernando (coord.): *III Foro Tercer Sector: Igualdad de trato, de oportunidades y Tercer Sector*, Col. Cuadernos de Debate, Fundación Luis Vives, Madrid, 2008.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel y FERNÁNDEZ, María Fernanda: *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986.

REAL DECRETO 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el reglamento de población y demarcación de las Entidades Locales.

REAL DECRETO 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

RESOLUCIÓN de 17 de noviembre 2005, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la revisión anual del Padrón municipal y sobre el procedimiento de obtención de la propuesta de cifras oficiales de población.

RESOLUCIÓN del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2007, sobre la responsabilidad social de las empresas: una nueva asociación (2006/2133(INI)), Parlamento Europeo.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0062+0+DOC+XML+V0//ES>

SAN ROMÁN, TERESA: *Los muros de la separación. Ensayo sobre alterofobia y filantropía*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1996.

SIERRA, R.: "Discriminación", en CAMPO, S. del, MARSHALL, Juan F. y GARMENDIA, J. A. (coords.): *Enciclopedia Unesco de las Ciencias Sociales*, tomo I, p. 720-721.

UNIÓN EUROPEA: Glosario de términos de *Stop-Discrimination*.

http://www.stopdiscrimination.info/7476.0.html?&no_cache=1&mc_glossary%5Bcategories%5D=65

UNION EUROPEA: Directiva 76/207/CEE modificada por la Directiva 2002/73/CE

UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. www.ushmm.org

WIEVIORKA, MICHEL: *El espacio del racismo*, Paidós, Barcelona, 1992.

ZAFRINI, LAURA: *La convivencia interétnica*, Alianza Editorial, Madrid, 2007.

ZAPATA-BARRERO, RICARD: *Ciudadanía, democracia, y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Anthropos, Rubí, Barcelona, 2001.

ANEXO 2

DE LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN RACIAL O ÉTNICO

- 1** INTRODUCCIÓN
- 2** NORMATIVA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN
- 3** EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN MATERIA DE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN
- 4** LEGISLACIÓN ESPECÍFICA SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN EN ESPAÑA
- 5** EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ORDINARIA
- 6** LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN
- 7** LA IGUALDAD DE TRATO Y LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL

Este capítulo no pretende ser exhaustivo en el tratamiento de la materia sino que tiene por finalidad introducir o guiar al lector en el marco de la normativa existente al respecto.

1 INTRODUCCIÓN

En España, el principio de igualdad y no discriminación se encuentra recogido en la Constitución Española de 1978, siendo reiterado en diversas normas de la legislación ordinaria y desarrollado en la legislación específica.

En nuestra norma fundamental se señala que “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, *raza*, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

El marco jurídico relativo a la discriminación por origen racial o étnico está integrado principalmente por la regulación general que desarrolla el principio de igualdad y no discriminación, la regulación específica que aborda dicha discriminación y la legislación relativa a la inmigración, donde la diversidad étnica tiene su mayor manifestación. Además, también se ha desarrollado en torno al tema una normativa específica en las Comunidades Autónomas.

2 NORMATIVA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN

Desde la **Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948**, en la que se establecía la igualdad de todos los seres humanos y la erradicación de la discriminación por cualquier motivo, incluida el origen racial, el idioma, la religión, el origen nacional o de nacimiento, o cualquier otra condición (art. 2), se han venido generalizando sucesivas declaraciones, convenios, acuerdos, pactos, recomendaciones y disposiciones de todo tipo en defensa de este principio de igualdad y no discriminación tanto en los organismos internacionales (Naciones Unidas, UNESCO, OIT, OSCE, Consejo de Europa, Unión Europea, etc.) como en los nacionales y en organizaciones no gubernamentales de muy diverso signo y naturaleza.

La preocupación por la erradicación de toda discriminación, en particular por motivos de racismo o xenofobia, se ha acentuado en los últimos años debido al aumento de los flujos migratorios internacionales y a un recrudecimiento de las actitudes racistas y xenófobas. Por ello, se han redoblado en los organismos internacionales los esfuerzos para mejorar la aplicación del principio de no discriminación a las minorías étnicas, religiosas, culturales, y a las personas migrantes.

En Europa, el auge de la inmigración ha determinado que la Unión Europea haya publicado una diversa normativa cuyo objeto es reglamentar la entrada, estancia y salida de los inmigrantes no nacionales y, también, del trato que se debe dispensar a dichos inmigrantes, que no deben ser discriminados por su pertenencia a una determinada etnia o por su diversidad cultural.

En el *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, que se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y en el Estado de Derecho, se recoge también el *principio de no discriminación*. Así, en el artículo 12 figura la prohibición de ejercer toda discriminación por razones de nacionalidad. Y en el artículo 13, reformado por el *Tratado de Ámsterdam*, que complementó en el Tratado de la Comunidad Europea las garantías de no discriminación previstas en todos los demás Tratados, se atribuye al Consejo la posibilidad de adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual; en materia de inmigración se establecen una serie de disposiciones sobre visados, políticas de inmigración y asilo, a fin de establecer progresivamente un *espacio común de libertad, seguridad y justicia*.

En virtud de ello, la Unión Europea, a través de sus instituciones, ha ido elaborando una serie de documentos para paliar los crecientes casos de discriminación que se han ido produciendo. De modo que se han publicado una serie de Directivas que

abordan cuestiones específicas, como la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, especialmente en el trabajo y en la Seguridad Social, la reagrupación familiar, el derecho de retorno y, sobre todo, la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia, incluso en el Derecho penal. Además, se han adoptado cuatro Directivas y un instrumento financiero de apoyo a las políticas de asilo, el Fondo Europeo para los Refugiados. Entre las medidas que se acordaron destaca el *Programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)* y la *Decisión de establecer el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007)*, uno de cuyos objetivos era poner el acento en las ventajas de la diversidad. Por otra parte, esta regulación hay que complementarla con las disposiciones que se han dispuesto en materia de igualdad de trato entre hombres y mujeres en diversos ámbitos, especialmente en el ámbito laboral y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, la lucha contra la trata de seres humanos, protección de la infancia y de las personas discapacitadas, y derecho a la libertad religiosa.

Por su parte, el Consejo de Europa en sus dos normas fundamentales, *El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950)* y *la Carta Social Europea (1961) con su Protocolo adicional (1988)*, establece la prohibición de la discriminación por razones de sexo, origen racial, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación. Paralelamente, el Consejo comenzó a emitir una serie de disposiciones que han abordado cuestiones concretas, como la igualdad de trato para los trabajadores inmigrantes, y la promoción de la participación de los extranjeros en la vida pública, la protección de las minorías nacionales y la eliminación de la intolerancia y el racismo, elaborando una serie de declaraciones y recomendaciones específicas para la lucha contra estas dos causas de discriminación.

3 EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN MATERIA DE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN

1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El artículo 1 número 1 de la **Constitución Española de 1978**, proclama que: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la **igualdad** y el pluralismo político”.

El principio de igualdad, por tanto, se convierte así en un valor superior del ordenamiento jurídico español, que consagra la Constitución, y contra el cual no puede prevalecer ninguna norma del resto del ordenamiento, pues la *Disposición Derogatoria tercera* de la misma establece que “quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución”.

Junto a dicho precepto, hay que destacar dos artículos fundamentales que enmarcan todo nuestro ordenamiento jurídico.

Por un lado, el artículo 10 que consagra la **dignidad de la persona humana** como uno de los valores fundamentales de nuestro sistema jurídico, al establecer que “1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”⁴⁹.

Y por otro lado, el artículo 14 que garantiza en nuestro ordenamiento jurídico el **principio de igualdad y no discriminación** de las personas señalando que “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Como consecuencia de la interrelación de ambos preceptos, en el mismo Título se establecen los derechos y libertades públicas de los ciudadanos. En la Sección 1ª se recogen los derechos y deberes fundamentales de la persona, señalando como tales, entre otros, el derecho a la vida, y a la integridad física y moral (art. 15); el

⁴⁹ El segundo párrafo de este precepto señala que: “2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16); el derecho a la libertad y a la seguridad (art. 17); el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1); el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2), y el derecho a la libertad de expresión (art. 20). En la Sección 2ª, se señalan los derechos y deberes de los españoles, entre los cuales se mencionan, entre otros, el derecho a contraer matrimonio, el derecho a la propiedad privada y a la herencia, el derecho de fundación, el derecho al trabajo, el derecho a la protección de la salud (art. 43), el derecho a la educación y el derecho de sindicación.

Por otra parte, el *artículo 13* establece, en el número 1, que “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”.

Por último, cabe recordar que el *artículo 9* de la Constitución establece que: “1. *Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*”. Asimismo, el número segundo del citado artículo 9 dispone que “*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”.

En el marco de estos valores y principios constitucionales se debe desarrollar toda la legislación de nuestro ordenamiento jurídico.

2. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas, el tratamiento del principio de igualdad y no discriminación y de la integración de las personas inmigrantes y pertenecientes a minorías étnicas es muy distinto según se haya procedido a una reforma ulterior de los mismos o no.

En los Estatutos en los que todavía no se ha producido una reforma sustancial, sólo se suele hacer una referencia a la promoción del principio de igualdad en términos similares a los del artículo 9 de la Constitución. Por el contrario, en aquellas Comunidades Autónomas en donde se ha llevado a cabo la reforma de sus Estatutos, se han incluido referencias específicas a estas materias.

En el Estatuto de Autonomía de la *Comunidad Valenciana*, reformado por *LO 1/2006, de 10 de abril*, se instituye el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre hombre y mujer (art. 11), y personas discapacitadas (art. 13), entre otros colectivos. Asimismo en el artículo 10, donde se regulan los derechos sociales, se reconocen derechos y atención social a los inmigrantes residentes en la Comunidad Valenciana.

En el Estatuto de Autonomía de *Cataluña*, reformado por *LO 6/2006, de 19 de julio*, se establece que se debe promover el ejercicio de los derechos y de las libertades públicas reconocidos en el Estatuto y en otros textos legales y las condiciones para que la libertad y la igualdad entre los individuos y los grupos sean reales y efectivas (art. 4), también en el ámbito socioeconómico (art. 45). En el Título I, Capítulo I se desarrolla la regulación sobre los derechos y deberes del ámbito civil y social, señalándose que todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal (art. 15); a continuación se procede a la enumeración de los derechos de las personas, mencionando particularmente a los menores, a las personas mayores, a las mujeres y su derecho a la igualdad de trato (art. 19), y en el Capítulo V, se regula la protección y la promoción de la integración social en condiciones de igualdad, entre otros colectivos, de las personas discapacitadas, personas mayores (art. 40, 5 y 6) y mujeres (art. 41). En el artículo 40, 8, se establece explícitamente que “Los poderes públicos deben promover la igualdad de todas las personas con independencia de su origen, nacionalidad, sexo, raza, religión, condición social u orientación sexual, así como promover la erradicación del racismo, del antisemitismo, de la xenofobia, de la homofobia y de cualquier otra expresión que atente contra la igualdad y la dignidad de las personas”. Con respecto a los inmigrantes, el artículo 42, 6, dispone: “Los poderes públicos deben emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y

deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos”.

En el Estatuto de Autonomía de las *Islas Baleares*, reformado por *LO 1/2007, de 28 de febrero*, se establece como uno de los principios de autogobierno de dicha Comunidad el principio de igualdad (art. 12, 1), señalando que los ciudadanos deben participar en los asuntos públicos con plena igualdad de condiciones (art. 15, 2). En el artículo 16, 3, relativo a los Derechos sociales, se dispone que la actuación de las Administraciones Públicas se centrará en la protección de distintos colectivos (familia, menores, jóvenes), establece el principio de igualdad de trato y de oportunidades para los discapacitados (cfr. también art. 19), y la igualdad entre hombre y mujer (cfr. también art. 17, 2), y los derechos y la atención social de los inmigrantes.

El Estatuto de Autonomía de *Andalucía*, reformado por *LO 2/2007, de 19 de marzo*, es el más explícito de todos al recoger y regular el principio de igualdad de trato y no discriminación y la integración de los inmigrantes y de las minorías étnicas. Así, el Estatuto propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político para todos los andaluces, en un marco de igualdad y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas de España (art. 1, 2), señalando que promoverá las condiciones para que la igualdad y la libertad del individuo y de los grupos en que se integre sean reales y efectivas (entre ellas, la igualdad entre hombre y mujer), adoptando para ello todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias (art. 10, 1).

Se prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios, particularmente la ejercida por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas (art. 14). Estableciéndose los mecanismos adecuados, dentro del marco constitucional, para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía, garantizándose el pleno respeto a las minorías que residan en su territorio, la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía, y la promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social (arts. 5, 9 y 10, 3, 17 ° y 21°). Asimismo, constituyen principios rectores la lucha contra el sexismo, la xenofobia, la homofobia y el belicismo, especialmente mediante la educación en valores que fomenten la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad, la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes, el libre acceso de todas las personas a la cultura y el respeto a la diver-

sidad cultural (art. 37, 2º, 9º y 17º). El artículo 62 se refiere a la inmigración concretamente, señalando, entre otras cosas, que corresponden a la Comunidad Autónoma las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias, y la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

En el Estatuto de Autonomía de *Aragón*, reformado por *LO 5/2007, de 20 de abril*, se regulan los derechos y los principios rectores que rigen dicha Comunidad, señalando que todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal (art. 12), enumerando a continuación los derechos reconocidos a las mismas. Entre los principios rectores, se instituye como una obligación de los poderes públicos, entre otras, la promoción de las condiciones de igualdad de los ciudadanos, de la igualdad entre hombres y mujeres, de la igualdad de trato y oportunidades de las personas discapacitadas, de la igualdad en el empleo y en el trabajo y, por último, la promoción de las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y la participación en la vida pública (arts. 20 a 29).

Por último, en el Estatuto de Autonomía de *Castilla y León*, reformado por *LO 14/2007, de 30 de noviembre*, se establece la promoción de la libertad e igualdad de los individuos, la igualdad de la mujer, la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades de las personas discapacitadas, y la no discriminación por razón de género (arts. 8.3, 11.3, 13.8, 14 y 70, 10º y 11º). Se señalan como principios rectores “La promoción de la cultura de la paz, de la tolerancia, del respeto y del civismo democráticos, rechazando cualquier actitud que promueva la violencia, el odio, la discriminación o la intolerancia, o que, de cualquier otra forma, atente contra la igualdad y la dignidad de las personas” (art. 16, 25). Por último, se hace una referencia expresa a los derechos de los extranjeros en el artículo 10, que dispone: “1. En el marco de la Constitución y de la legislación estatal aplicable, los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen.- 2. Los poderes públicos de la Comunidad promoverán la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León” (cfr. también art. 76, 2º).

4 LEGISLACIÓN ESPECÍFICA SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN EN ESPAÑA

En España se han dictado numerosas normas en relación al principio de igualdad de trato y no discriminación, tanto de ámbito nacional como autonómico. Como ya hemos apuntado anteriormente, el objetivo de esta Guía se ciñe a la discriminación por origen racial y étnico, no obstante, a continuación, enumeraremos algunas de las normas más relevantes en relación al principio de igualdad de trato y no discriminación por otros motivos.

Entre ellas, cabe destacar las relativas a la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Así, la **Ley 11/1990, de 15 de octubre, sobre reforma del Código Civil, en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo**, que suprimió en el ámbito civil los últimos vestigios de discriminación por razón de sexo que aún perduraban después de la publicación de la Constitución de 1978, y la **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres**, que constituye el marco de desarrollo del principio de igualdad de trato, incorpora sustanciales modificaciones legislativas para avanzar en la igualdad real de mujeres y hombres y en el ejercicio pleno de los derechos e implementa medidas transversales que inciden en todos los órdenes de la vida política, jurídica y social, a fin de erradicar las discriminaciones contra las mujeres.

Por otra parte, se han dictado otras normas en relación a las personas con discapacidad. Así, la **Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad**.

Especial importancia tiene la **Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social**, donde se trasponen dos Directivas en materia de igualdad y no discriminación: en primer lugar, la *Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*, que aborda tal principio en diversos ámbitos; y en segundo lugar, la *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*, que pretende luchar contra las discriminaciones basadas en la religión o convicciones, la discapacidad, la edad y la orientación sexual. Además, en esta Ley se establece un marco legal general para combatir la discriminación por el origen racial o étnico de las personas en todos los ámbitos, se aborda la definición legal de la discriminación, directa e indirecta, y se moderniza la regulación de la igualdad de trato y la no discriminación en el trabajo.

En ámbitos específicos cabe mencionar, la **Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte**.

Con respecto a la etnia gitana, muy presente en España, merecen destacarse el **Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano** y el **Decreto 102/2005, de 31 de mayo, de creación de la Comisión Interdepartamental del Plan integral del pueblo gitano y del Consejo Asesor del Pueblo Gitano**⁵⁰.

⁵⁰ Cabe señalar que también se han creado Consejos similares en las Comunidades Autónomas de País Vasco, Cataluña y Madrid.

5 EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ORDINARIA

En la legislación ordinaria existen varios textos legales básicos, que regulan los derechos de los ciudadanos españoles en los diversos ámbitos donde se desenvuelve la vida cotidiana de los mismos, en los que se hace referencia también a los derechos de los extranjeros y a las minorías étnicas, además de la regulación específica sobre la situación jurídica de los mismos que rige en nuestro país.

En primer lugar, se va a hacer referencia a la legislación específica relativa a los extranjeros, y en segundo lugar a las menciones que de ellos se hace en diversas normas de carácter ordinario.

1. LEGISLACIÓN SOBRE DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

La legislación que regula en este momento la situación de las personas extranjeras en España es la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social**, que ha sido modificada posteriormente por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003 de 29 de septiembre y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, cuyo **Reglamento** establecido por el **Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre**⁵¹.

En el Título I de dicha Ley se establecen los derechos y libertades de los extranjeros, señalando el *artículo 3* de la misma, con carácter general, que:

“1. Los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. Como criterio interpretativo general, se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas”⁵².

En los preceptos posteriores se concretan estos derechos⁵³. Conviene destacar que entre estos derechos se establece también el *principio de no discriminación de los extranjeros* (en el Capítulo IV de dicho Título: “De las medidas antidiscriminatorias”)⁵⁴, disponiendo el *artículo 23, 1*, que “A los efectos de esta Ley, representa dis-

⁵¹ El 1 de julio de 2009 se ha presentado en el Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley remitido por el Consejo de Ministros de Reforma de la Ley Orgánica de Extranjería (publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales) que en la fecha de envío a edición de esta Guía está en fase de enmiendas y debate.

⁵² Como se observa, en este artículo 3 se reproduce el mandato constitucional recogido en el artículo 13 en relación con el artículo 10, párrafo 2, de la misma.

⁵³ Los derechos reconocidos en la Ley a los extranjeros en los arts. 4 a 22 son el derecho a la documentación, a la libertad de circulación, a la participación pública, a la libertad de reunión y manifestación, a la libertad de asociación, a la educación, al trabajo y a la seguridad social, a la libertad de sindicación y de huelga, a la asistencia sanitaria, a las ayudas en materia de vivienda, a la Seguridad social y a los servicios sociales, a la intimidad familiar, a la tutela judicial efectiva, al recurso contra los actos administrativos, y a la asistencia jurídica gratuita. Afectados por la reforma contenida en el Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁵⁴ Recogiendo el principio consagrado en el artículo 14 de la Constitución.

criminación todo acto que, directa o indirectamente, conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural”.

Específicamente en el número 2 de este precepto se concretan los *actos constitutivos de discriminación*, entre los que se pueden señalar “todos los que impongan condiciones más gravosas que a los españoles, o que impliquen resistencia a facilitar a un extranjero bienes o servicios ofrecidos al público, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad” y “ Todos los que impongan ilegítimamente condiciones más gravosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la formación profesional y a los servicios sociales y socioasistenciales, así como a cualquier otro derecho reconocido en la presente Ley Orgánica, al extranjero que se encuentre regularmente en España, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad” (letras b y c).

Otros actos que constituyen discriminación son: “Los efectuados por la autoridad o funcionario público o personal encargados de un servicio público, que en el ejercicio de sus funciones, por acción u omisión, realice cualquier acto discriminatorio prohibido por la ley contra un ciudadano extranjero sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad” y “Todos los que impidan, a través de acciones u omisiones, el ejercicio de una actividad económica emprendida legítimamente por un extranjero residente legalmente en España, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad” (art. 23, 2, letras a y d respectivamente).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que los extranjeros en España se encuentran en diversas situaciones, para las que existe un régimen jurídico distinto. *Los extranjeros podrán encontrarse en España en las situaciones de estancia o residencia; dichas situaciones podrán acreditarse mediante el pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, visado o tarjeta de identidad de extranjero, según corresponda* (art. 29)⁵⁵.

⁵⁵ Estos artículos están afectados por el futuro Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

La Ley define la *estancia* como la permanencia en territorio español por un período de tiempo no superior a 90 días, sin perjuicio de lo dispuesto para los estudiantes⁵⁶ (art. 30,1). Y entiende que son *residentes* los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir (art. 30 bis 1).

A su vez, los residentes podrán encontrarse en la situación de residencia temporal o residencia permanente. La *residencia temporal* es la situación que autoriza a permanecer en España por un período superior a 90 días e inferior a cinco años (art. 31, 1 de la Ley y 34 del Reglamento)⁵⁷.

La *residencia permanente* es la situación que autoriza a residir en España indefinidamente y trabajar en igualdad de condiciones que los españoles (art. 32, 1)⁵⁸, que se concederá a aquellos extranjeros que acrediten haber residido legalmente y de forma continuada en el territorio español durante cinco años (art. 72, 1 del Reglamento) o que se encuentren en otras circunstancias señaladas en el artículo 72, 3, del Reglamento.

Para poder entrar en el territorio español, la Ley exige unos determinados requisitos, que son: la entrada por puesto habilitado al efecto, la tenencia de pasaporte, tarjeta de viaje o cualquier otro documento identificativo de la persona, documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia en España, acreditación de medios de vida o estar en condiciones de obtenerlos, el correspondiente visado⁵⁹, certificado médico⁶⁰, no estar sujeto a una prohibición de entrada y no suponer un peligro para la salud pública, la seguridad nacional o las relaciones inter-

⁵⁶ Según el artículo 25, 1, del Reglamento de 2004, "Se halla en situación de estancia el extranjero que no sea titular de una autorización de residencia y se encuentre autorizado para permanecer en España por un período ininterrumpido o suma de períodos sucesivos cuya duración total no exceda de noventa días por semestre a partir de la fecha de la primera entrada, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VII para los estudiantes o investigadores y sus familiares".

⁵⁷ El mismo precepto establece en su número 2 que "La situación de residencia temporal se concederá al extranjero que acredite disponer de medios de vida suficientes para atender sus gastos de manutención y estancia, incluyendo, en su caso, los de su familia, durante el período de tiempo por el que la solicite sin necesidad de realizar actividad lucrativa, se proponga realizar una actividad económica por cuenta propia o ajena y haya obtenido la autorización administrativa para trabajar a que se refiere el art. 36 de esta Ley, o sea beneficiario del derecho a la reagrupación familiar. Reglamentariamente se establecerán los criterios a los efectos de determinar la suficiencia de los medios de vida a que se refiere el presente apartado".

⁵⁸ En el número 2 de este artículo se dispone: "Tendrán derecho a residencia permanente los que hayan tenido residencia temporal durante cinco años de forma continuada. Se considerará que la residencia ha sido continuada aunque por períodos de vacaciones u otras razones que se establezcan reglamentariamente hayan abandonado el territorio nacional temporalmente".

⁵⁹ Las clases de visado que se contemplan en el artículo 25 bis de la Ley son: visado de tránsito, estancia, residencia, trabajo y residencia y de estudios. Estos serán expedidos por las Misiones Diplomáticas u Oficinas consulares de España. Afectado por la reforma del Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁶⁰ Dicho certificado se exige explícitamente en el Reglamento en los casos de residencia temporal (art. 35, 2, c), residencia temporal por razón de reagrupación familiar (art. 42, 8, e), residencia temporal y de trabajo (art. 7, c), y residencia temporal y de trabajo por cuenta ajena (art. 59, 2).

nacionales de España o de otro Estado con el que España tenga relación⁶¹ (arts. 25 de la Ley, y 4 a 10 del Reglamento).

Por otra parte, la Ley y el Reglamento permiten que se autorice la entrada en España de los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos para la residencia legal cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos en España, durante un período máximo de tres meses (art. 25, 4, de la Ley y 107, 4 y 7 del Reglamento)⁶². Estancia que también se permite a los que hayan entrado con documentación defectuosa o sin ella o por lugares no habilitados al efecto siempre que para ello existan motivos humanitarios (art. 34, 2, de la Ley). También podrá otorgarse una autorización de residencia temporal cuando concurren razones humanitarias, de colaboración con la justicia, situaciones de arraigo u otras circunstancias excepcionales que se han determinado reglamentariamente, no siendo en estos supuestos exigible el visado (art. 31, 3, de la Ley).

Entre estos supuestos, el artículo 45 contempla diferentes situaciones excepcionales en los que se produce la exención del requisito del preceptivo visado, cumpliendo las demás condiciones exigidas por la ley (art. 25 de la Ley).

De otro lado, hay otras situaciones en las que se pueden encontrar los extranjeros en España.

⁶¹ En cuanto a los modos de acreditar la situación del extranjero en España, el Reglamento señala en el art. 102 que se podrá realizar mediante el pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, visado o tarjeta de identidad de extranjero, y excepcionalmente podrá acreditarse dicha situación mediante otras autorizaciones o documentos válidamente expedidos a tal fin por las autoridades españolas. El *pasaporte o documento de viaje* en el que conste el sello de entrada, acreditará, además de la identidad, la situación de estancia en España en aquellos supuestos de extranjeros que no precisen de la obtención de un visado de estancia (art. 103). El *visado* válidamente obtenido acredita la situación para la que hubiese sido otorgado, cuya validez se extenderá desde la efectiva entrada de su titular en España hasta la obtención de la correspondiente tarjeta de identidad de extranjero o hasta que se extinga la vigencia del visado (art. 104). La *tarjeta de identidad de extranjero* es el documento destinado a identificar al extranjero a los efectos de acreditar su situación legal en España; todos los extranjeros a los que se haya expedido un visado o una autorización para permanecer en España por un período superior a seis meses tienen el derecho y la obligación de obtener la tarjeta de identidad de extranjero, que deberán solicitar personalmente en el plazo de un mes desde su entrada en España o desde que se conceda la correspondiente autorización, respectivamente (art. 102, 1 y 2).

⁶² El artículo 107, 4, del Reglamento establece que "El interesado, igualmente, deberá aportar los documentos, declaraciones o cualquier otro medio de prueba oportuno que sirvan para acreditar la concurrencia de razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o, en su caso, el cumplimiento de compromisos de España, que justifiquen su documentación, por parte de las autoridades españolas", disponiendo que en estos casos se le facilitara un documento de identificación provisional, que le habilitará para permanecer en España durante tres meses, y se dispondrá su inscripción en una sección especial del Registro de Extranjeros (núms. 7 y 9 respectivamente).

a) Extranjeros asilados y refugiados

Son aquellos extranjeros que debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de origen racial, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no pueden o, a causa de dichos temores, no quieren acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuvieron su residencia habitual, no pueden o, a causa de dichos temores, no quieren regresar a él (definición contenida en el art. 1(A)2 de la *Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*). Su situación se regula por la *Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado*, modificada por la *Ley 9/1994, de 19 de mayo*, y *L.O. 3/2007 de 22 de marzo* y por su *Reglamento* aprobado por el *Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero*⁶³ modificado posteriormente por sucesivos Reales Decretos hasta el *Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre*.

La *Ley de Asilo 5/1984* excepciona los requisitos de entrada en el territorio (art. 23). El asilo concede al refugiado autorización de residencia en España, expedición de los documentos de viaje e identidad necesarios, y autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales o mercantiles, y cualesquiera otros que puedan recogerse en los Convenios internacionales sobre refugiados ratificados por España (art. 2 de la *Ley de Asilo*).

b) Apátridas

Son aquellas personas que carecen de nacionalidad. Su situación se regula por la *Convención sobre el Estatuto del apátrida de 28 de septiembre de 1954*, y en España por el *Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se establece el Reglamento del Estatuto del apátrida* y por la *Ley de Asilo 5/1984*.

Aquellas personas a las que se les reconozca el estatuto de apátrida, tendrán derecho a residir en España y a realizar actividades laborales, profesionales y mercantiles, así como a los documentos de identidad y viaje correspondiente.

⁶³ Actualmente, se ha presentado un *Proyecto de Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*. Véase BOCG, Serie A, Proyectos de ley, 19 de diciembre de 2008, Núm. 13-1.

c) Extranjeros indocumentados

Son extranjeros que no pueden ser documentados por la autoridad de ningún país y que desean ser documentados por España. Verificada su situación y si concurren circunstancias de índole humanitaria, interés público o compromisos adquiridos por España, podrán obtener documentos identificativos (artículo 34.2 de la Ley 4/2000).

d) Extranjeros en situación irregular

Son aquellos extranjeros que o bien han entrado de forma irregular en España o bien han entrado de forma regular pero permanecen de forma irregular en España. La Ley 4/2000 les confiere determinados derechos. Y el Estado puede acordar la presentación periódica del mismo ante autoridad competente, retirada de pasaporte o documentación acreditativa, detención cautelar, internamiento preventivo en centro no penitenciario, devolución, retorno o proceder a sancionar con multas pecuniarias, e incluso expulsión (arts. 57, 58, 141 y 157 del Reglamento).⁶⁴

e) Menores extranjeros.

Los menores extranjeros pueden encontrarse en diversas situaciones que dan lugar a distintas soluciones jurídicas. Debiéndose diferenciar los menores acompañados por sus padres o tutor de los no acompañados (art. 35 de la Ley 4/2000).

⁶⁴ Véase AGUADO I CUDOLÀ, V., "La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las administraciones locales", en *Cuadernos de Derecho local*, octubre de 2002.

2. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR. REGULACIÓN DEL CÓDIGO CIVIL

En el ámbito civil, el principio de igualdad y no discriminación se ha instaurado en las relaciones privadas y familiares. Así, se aplica especialmente en la relación conyugal, tanto a efectos personales como patrimoniales (art. 32, 1, de la Constitución Española y 66 del Código Civil (C.c), entre otros) y en las relaciones de filiación (art. 108 del C.c.). Se ha recogido también en los Derechos civiles especiales de los distintos territorios forales que integran nuestra comunidad (Cataluña, Aragón, Navarra, País Vasco, Islas Baleares y Galicia) y que regulan conforme a su propia idiosincrasia la vida familiar que se desarrolla en tales territorios.

Por lo que se refiere a la aplicación de este principio a la vida privada y familiar de los extranjeros y de las minorías étnicas en España, se ha de señalar que los extranjeros gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en las leyes especiales y en los Tratados (art. 27 del C.c), por lo que dicho principio se debe aplicar también a los extranjeros y minorías étnicas; aunque hay que tener en cuenta que la ley personal correspondiente a las personas físicas es la determinada por su nacionalidad y que dicha ley regirá la capacidad y el estado civil, los derechos y deberes de familia y la sucesión por causa de muerte (art. 9, 1 del C.c.).

3. LA DEFENSA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO PENAL

De especial importancia resulta la regulación que se realiza en el Código penal sobre el respeto a la igualdad de las personas y la no discriminación de las mismas así como la protección de los derechos fundamentales de los sujetos.

Así la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en su Capítulo IV, *De las Circunstancias que agravan la responsabilidad criminal*, en el artículo 22, que ha supuesto un gran avance, incorpora como circunstancias agravantes “*cometer el delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo u orientación sexual, o la enfermedad o minusvalía que padezca.*”

En el artículo 173.1 señala que “*el que infligiera a otra persona un trato degradante, menoscabando gravemente su integridad moral, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años.*”

A su vez en el Título XV, *De los delitos contra los derechos de los trabajadores*, el artículo 314 señala que “*los que produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, por ostentar la representación legal o sindical de los trabajadores, por el parentesco con otros trabajadores de la empresa o por el uso de alguna de las lenguas oficiales dentro del Estado español, y no restablezcan la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hayan derivado, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de 12 a 24 meses.*”

Por otra parte el Capítulo IV del Título XXI (Delitos contra la Constitución), en la Sección 1, *De los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizados por la Constitución*, y en concreto el Artículo 510 señala que “*1. Los que provocaren a la discriminación, al odio o a la violencia contra grupos o asociaciones, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía, serán castigados con la pena de prisión de uno a tres años y multa de seis a doce meses. 2. Serán castigados con la misma pena los que, con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad, difundieren informaciones injuriosas sobre grupos o asociaciones en relación a su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía.*”

Por su parte, el Artículo 511, señala que *“1. Incurrirá en la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años el particular encargado de un servicio público que deniegue a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía. 2. Las mismas penas serán aplicables cuando los hechos se cometan contra una asociación, fundación, sociedad o corporación o contra sus miembros por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía. 3. Los funcionarios públicos que cometan alguno de los hechos previstos en este artículo, incurrirán en las mismas penas en su mitad superior y en la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años”*.

Por otra parte el Artículo 512 señala que *“los que en el ejercicio de sus actividades profesionales o empresariales denegaren a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, incurrirán en la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio, por un período de uno a cuatro años”*.

También hemos de destacar el Artículo 515, que en su apartado 5º indica que *“son punibles las asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración (...) las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello”*.

En el Capítulo II bis, del Título XXIV, (*Delitos contra la comunidad Internacional*) se señalan las diferentes penas de uno a veinte años de prisión, por *“los delitos de genocidio que se cometan con propósito de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso”*.

En la aplicación de esta normativa, tiene especial relevancia, que la Fiscalía de la Audiencia Nacional ha nombrado un Fiscal coordinador para la investigación y persecución de bandas organizadas, a la vista de la proliferación de este tipo de grupos, extremadamente violentos, en su mayor parte de inspiración neonazi. Aunque este tipo de bandas no pueden ser consideradas como “organizaciones terroristas”, sus actividades sí pueden incardinarse en el artículo 577 del Código Penal, dentro de la sección de “delitos de terrorismo”.

También tiene un gran significado la constitución formal del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía Provincial de Barcelona⁶⁵.

El servicio de Delitos de Odio y Discriminación se crea como evolución a su vez de la figura del Fiscal interlocutor en delitos con componente de discriminación por orientación sexual e identidad de género, nombrado en junio del año 2007 por la entonces Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya.

La experiencia acumulada, expresada en las memorias de la Fiscalía de los años 2007 y 2008, ha puesto de manifiesto que los mismos problemas que afectan a las víctimas de la homofobia son idénticos a los de las víctimas de otras expresiones delictivas caracterizadas por la discriminación, la aversión irracional y el odio al que es diferente por el mero hecho de serlo, y que están motivadas por el lugar de nacimiento, el origen racial o étnico, el sexo, la religión, las convicciones u opiniones, la situación socio-económica, la edad, la discapacidad o las enfermedades de las personas.

Estos hechos delictivos que son expresión del racismo, la xenofobia o la intolerancia religiosa, entre otros, presentan particularidades y especificidades que exigen una atención y una respuesta especializadas por parte del Ministerio Público, particularmente en épocas de crisis económica en las que se dan las condiciones sociales y económicas apropiadas para un mayor calado social de la difusión de la doctrina del odio y del rechazo al diferente.

La creciente complejidad que algunos delitos van adquiriendo paulatinamente en la investigación como consecuencia de la proliferación en Internet de páginas, blogs personales y agrupaciones de personas en redes sociales dedicadas a la comisión de delitos de provocación al odio, la violencia y la discriminación, todo ello sin menospreciar que un importante caldo de cultivo del racismo, la xenofobia o la homofobia viene constituido también por la actividad de verdaderos grupos violentos o tribus urbanas definidas por afinidades musicales, estéticas, deportivas etc..

La creación de un servicio especializado contribuirá a facilitar a los señores y señoras Fiscales herramientas doctrinales y jurisprudenciales en la lucha contra la discriminación, facilitará una más eficaz y coordinada respuesta del Ministerio Fiscal ante este tipo de delitos y contribuirá a un incremento de la seguridad jurídica.

Existiendo por un lado, hechos que las víctimas, por múltiples razones, no quieren o no se atreven a denunciar, y por otra parte, la necesidad de organización de los sistemas estadísticos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y de la propia Administración de Justicia.

⁶⁵ Y su posible creación en Madrid y Valencia.

Las infracciones penales que conocerá el servicio son:

a) Todos los hechos, constitutivos de delito o falta cometidos por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo u orientación sexual, o la enfermedad o minusvalía que padezca”, en definitiva por los motivos expresados en el mencionado art. 22.4 del código penal y además otros motivos no contemplados en dicho precepto:

- edad
- pobreza de la víctima (aporofobia).
- identidad de género.
- lengua.
- cualquier otra circunstancia o condición social o personal de la víctima.

b) Todos los hechos en los que se valore la posibilidad de ser calificados como delito contra integridad moral del art. 173.1.

c) Los hechos susceptibles de ser calificados como delito contra la integridad moral en su modalidad de delito de tortura por motivos de discriminación del art.174 código penal.

d) El delito de incitación al odio, la violencia o la discriminación del art. 510.1 código penal y el delito de difusión de informaciones injuriosas del párrafo 2º de dicho artículo.

e) La discriminación en el ámbito laboral del art. 314 código penal.

f) El delito de asociación ilícita para promover el odio, la violencia o la discriminación del art. 515.5 código penal.

g) Los delitos contra la libertad de conciencia y los sentimientos religiosos de los arts. 522 a 525 del código penal.

h) El delito de denegación de una prestación por el particular encargado de un servicio público o por funcionario público del art. 511 código penal.

i) El delito de denegación de prestaciones en el ejercicio de actividades empresariales o profesionales del art. 512 código penal.

4. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO SANITARIO

En la norma básica de nuestra legislación sanitaria, la *Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad*, se dispone que: “Son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional”, y que “Los extranjeros no residentes en España, así como los españoles fuera del territorio nacional, tendrán garantizado tal derecho en la forma que las leyes y convenios internacionales establezcan” (art. 1, núms. 2 y 3).

En la misma Ley se establecen los *derechos de los usuarios* del sistema de salud público⁶⁶, que se aplican también a los extranjeros, consagrando el *principio de no discriminación* al señalar que los usuarios tienen derecho “Al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, sin que pueda ser discriminado por razones de raza, de tipo social, de sexo, moral, económico, ideológico, político o sindical” (art. 10, 1).

Este criterio se recoge en la legislación que regula la situación de los extranjeros en España, la Ley Orgánica 4/2000, que establece la asistencia sanitaria a los inmigrantes de manera distinta según la situación en la que se encuentren los mismos (art.12).

Los extranjeros que soliciten un visado para tránsito o *estancia*⁶⁷, en España, deben acreditar que tienen un seguro médico, que cubra, durante todo el tiempo de su estancia, y en la totalidad de los Estados que aplican los acuerdos internacionales de supresión de controles fronterizos en los que España sea parte, los gastos médicos y la repatriación asociados a un accidente o a una enfermedad repentina (arts. 23, 2, e, y 28, 1, d, del Reglamento).

Ahora bien, una vez en España, la legislación dispone: 1) que “los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el Padrón del municipio en que residan habitualmente, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles”. 2) El mismo criterio se utiliza para los menores de 18 años a los que, por otra parte, ya se les reconocía ese derecho en la Ley de Protección Jurídica del Menor de 15 de enero de 1996. 3) Asimismo también se reconoce un trato espe-

⁶⁶ Concretamente dichos derechos se recogen en el art. 10, modificado y complementado por la *Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica* y legislación autonómica correspondiente.

⁶⁷ según el artículo 21 del reglamento, “se encuentran en tránsito aquellos extranjeros habilitados para atravesar el Espacio Schengen en viaje desde un Estado tercero hacia otro Estado que admita a dicho extranjero o para permanecer en la zona de tránsito internacional de un aeropuerto español, sin acceder al territorio nacional, durante las escalas o enlaces de vuelos”.

cial a las mujeres embarazadas, pues éstas tienen derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y post parto (art. 12, núms. 1, 3 y 4, de la L.O. 4/2000) y 4) Asistencia sanitaria pública de emergencia a todos los extranjeros.

De otra parte, cabe recordar que las Comunidades Autónomas tienen competencia legislativa en materia de sanidad, reservándose el Estado la regulación de las bases y coordinación general (art. 148, 1, 21ª, de la CE)⁶⁸. Al amparo de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas han ido asumiendo paulatinamente competencias en materia de salud.

En relación a la asistencia sanitaria a los inmigrantes, como regla general, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, se sigue el criterio establecido en la L.O. 4/2000⁶⁹.

Sin embargo, en algunas Comunidades Autónomas no se ha tenido en cuenta la inscripción en el padrón municipal para proporcionar asistencia sanitaria a los inmigrantes, dispensando dicha asistencia a todo extranjero que la necesite. Así se realiza en las Comunidades de Valencia, Andalucía, Navarra y Murcia.

En *Andalucía*, en 1999 se firmó un acuerdo entre la Consejería de Sanidad del Gobierno andaluz y las ONGs y los Sindicatos, con el fin de garantizar el acceso al sistema sanitario de todos los inmigrantes, de manera que un inmigrante no documentado puede acceder a los centros de salud directamente, o mediante la tarjeta de remisión obtenida en una de las organizaciones participantes.

En la Comunidad Valenciana, el *Decreto 26/2000, de 22 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se establece el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la Comunidad Valenciana y se crea la Tarjeta Solidaria*, establece que la Conselleria de Sanidad ampliará la cobertura sanitaria para los inmigrantes no empadronados, cuando carezcan de recursos económicos, con las condiciones señaladas en este Decreto, mientras normalizan su situación administrativa (art. 2.2)⁷⁰.

⁶⁸ Resalta la importancia que tiene que se regule la asistencia sanitaria a los inmigrantes en las Comunidades Autónomas, ALONSO SECO, J. Mª., *Protección social e inmigración (I y II): Comunidades Autónomas e inmigración*, "Foro de la Seguridad social", núm. 3, febrero de 2001.

⁶⁹ Así sucede en el *Decreto 188/2001, de 26 junio de la Generalitat de Catalunya, que aplica la Ley Orgánica 4/2000, de 11-1-2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*; el artículo 7, que trata del derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes, reitera el contenido del artículo 12 de la Ley.

⁷⁰ El artículo 4 establece: "Para instrumentalizar los extremos recogidos en el artículo 2 se crea la Tarjeta Solidaria", y en relación a ella, el artículo 5.3. dispone: "La obtención de la Tarjeta Solidaria para extranjeros no empadronados se realizará por las unidades de Afiliación y Validación de la Conselleria de Sanidad, una vez recibida la solicitud a través de los trabajadores sociales, tanto de los centros sanitarios como de los ayuntamientos. Las unidades de Afiliación y Validación expedirán una tarjeta con carácter temporal por un periodo de un año, que podrá ser ampliado cuando se demuestren causas objetivas que hayan podido dificultar el proceso de normalización administrativa. Las ONG legalmente reconocidas en el ámbito sanitario podrán participar en la entrega y distribución de las tarjetas".

Por su parte, la *Ley Foral 2/2000, de 25 de mayo, de modificación de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, para extender la cobertura de asistencia sanitaria del sistema sanitario público de Navarra a todos los inmigrantes en la Comunidad Foral*, establece en el artículo primero que “La asistencia sanitaria pública dentro del territorio de la Comunidad Foral se extenderá a todos los ciudadanos y ciudadanas residentes en cualquiera de los municipios de Navarra con independencia de su situación legal o administrativa”⁷¹.

Por último, la Región de Murcia ha publicado la *Ley 3/2009, de 11 de mayo, de los Derechos y Deberes de los Usuarios del Sistema Sanitario de la Región de Murcia*, en la que se presta especial atención a la asistencia sanitaria que deben recibir los extranjeros, señalando que a los inmigrantes y en general a los grupos concretos en riesgo de exclusión social, se deberá procurar una atención personalizada y adecuada a sus circunstancias personales que favorezca el respeto y cumplimiento de los derechos establecidos en la ley, y concretamente se dispone que los ciudadanos extranjeros que accedan y utilicen las prestaciones y servicios del sistema sanitario ostentarán los derechos y deberes reconocidos en la Ley, procurando fomentar las Administraciones Públicas actuaciones para minimizar los obstáculos lingüísticos. Se considera que son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria los ciudadanos extranjeros en los términos previstos en el artículo 3 de la Ley 16/2003, de 28 mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, aunque los extranjeros no empadronados y sin recursos económicos, que se encuentren en la Región de Murcia y que no tengan reconocido el derecho a la asistencia sanitaria al amparo de la normativa estatal, tendrán acceso, en tanto regularizan su situación, al conjunto de prestaciones y servicios que ofrece el sistema sanitario público regional, de conformidad con el procedimiento que se determine reglamentariamente (arts. 15 y 20).

⁷¹ En el preámbulo de dicha Ley se justifica esta regulación en base la situación de vulnerabilidad y discriminación que suscita esta situación para dicho colectivo.

5. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el ámbito laboral, el Estatuto de los Trabajadores establece el *principio de igualdad y no discriminación* en los artículos 4 y 17. En dicho Estatuto se dispone que los trabajadores tienen derecho a no ser discriminados directa o indirectamente para el empleo, o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, edad dentro de los límites marcados por esta Ley, *origen racial o étnico*, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, afiliación o no a un sindicato, así como por razón de lengua, dentro del Estado español, ni tampoco podrán ser discriminados por razón de discapacidad, siempre que se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate (art. 4, 2, c). Por otra parte se consideran nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que contengan discriminaciones directas o indirectas desfavorables por razón de edad o discapacidad o favorables o adversas en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo por circunstancias de sexo, origen, *incluido el racial o étnico*, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa y lengua dentro del Estado español. Así como también serán igualmente nulas las órdenes de discriminar y las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción administrativa o judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación (art. 17)⁷².

Por su parte, el ordenamiento jurídico español reconoce a los extranjeros el *derecho al trabajo y a la seguridad social* en el artículo 10 de la L.O. 4/2000, disponiendo que los extranjeros que reúnan los requisitos previstos en esta Ley y disposiciones de desarrollo, tienen derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como al acceso al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente y que “Los extranjeros residentes tendrán derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles” (art. 14, 1, de la L.O. 4/2000)⁷³.

⁷² Dicho precepto continúa refiriéndose a las exclusiones y reservas que puedan realizarse y a las acciones y medidas positivas para favorecer el acceso al empleo especialmente de las mujeres.

⁷³ En este mismo precepto se reconoce el derecho de los extranjeros a los servicios sociales en sus números 2 y 3 en los siguientes términos: “2. Los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles. 3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”.

El *Estatuto de los Trabajadores* dispone que podrán contratar la prestación de su trabajo los extranjeros, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación específica sobre la materia (art. 7, c)⁷⁴.

Complementando dicha legislación, en el Texto refundido de la *Ley General de la Seguridad Social*, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, se establece que están comprendidos en el Sistema de la Seguridad Social, a efectos de las prestaciones de modalidad contributiva, cualquiera que sea su sexo, estado civil y profesión, *los españoles que residan en España y los extranjeros que residan o se encuentren legalmente en España*, siempre que, en ambos supuestos, ejerzan su actividad en territorio nacional y estén incluidos en alguno de los apartados señalados por la ley (art. 7)

⁷⁴ Señala el artículo 69, 2, párr. 2º, que los trabajadores extranjeros podrán ser electores y elegibles como delegados de personal y miembros del comité, siempre que reúnan las condiciones exigidas por la ley.

6. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN OTROS ÁMBITOS.

Dado que la igualdad se configura en nuestro ordenamiento jurídico como uno de los valores superiores del mismo y se consagra como tal en nuestra Constitución (art. 1 de la CE), este principio se recoge en toda la legislación que regula las relaciones jurídicas en los diversos ámbitos de nuestra comunidad.

De manera especial se recoge en el ámbito de la educación, concretamente en la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, en donde se señala que el sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira, entre otros, en los principios de calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias; en la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad; en la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación; el desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (Artículo 1).

En base a estos principios se señalan como fines del sistema educativo, entre otros, la educación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y la igualdad de trato y no discriminación de las personas con discapacidad, el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, así como en la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos, la responsabilidad individual y el mérito y esfuerzo personal, y la formación para la paz, el respeto a los derechos humanos, la vida en común, la cohesión social, la cooperación y solidaridad entre los pueblos así como la adquisición de valores que propicien el respeto hacia los seres vivos y el medio ambiente, en particular al valor de los espacios forestales y el desarrollo sostenible (cfr. arts. 1, 17, 19, 23, 33, 40, 75, 80, 82, 84.3, 86, 88, entre otros).

De la misma manera, dicho principio se recoge también en la *Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*, estableciendo entre sus principios básicos la actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se debe realizar con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión, con integridad y dignidad, y debiendo impedir cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral (arts. 5.1. a, b y c, y 5.2.a).

6 LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN

En el ámbito autonómico, la legislación sobre el principio de igualdad de trato y no discriminación es muy desigual.

Ha habido Comunidades en las que se ha regulado la aplicación de dichos principio a algunos colectivos. Así, se han publicado leyes específicas para promover la igualdad entre hombres y mujeres⁷⁵ o para procurar la integración social de los drogodependientes, de los menores, o de los discapacitados. Pero, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas todavía no se ha desarrollado una regulación sobre la materia.

Por otro lado, también las Comunidades Autónomas que legislado sobre la integración de los inmigrantes en dichas Comunidades⁷⁶.

Sin embargo, existe una nutrida normativa autonómica de rango inferior sobre cooperación internacional, promoción de los Foros de inmigración, y otros aspectos más concretos de la integración de los inmigrantes en las diversas Comunidades Autónomas.

⁷⁵ En materia de igualdad entre hombres y mujeres se han publicado las siguientes leyes: la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía; la Ley 7/2007, de 22 de octubre, de Modificación de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla y León; la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia; la Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia, y la Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer de las Islas Baleares.

⁷⁶ Las Comunidades que han publicado leyes sobre la materia han sido: Comunidad de Madrid, la Ley 4/2005, de 14 de diciembre, de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación; Comunidad Valenciana, la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes; Cataluña, el Decreto 188/2001, de 26 junio de la Generalitat de Catalunya, que aplica la Ley Orgánica 4/2000, de 11-1-2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

7 LA IGUALDAD DE TRATO Y LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL

En el texto básico de la legislación relativa al régimen local⁷⁷, la **Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local**, no se hace expresa referencia al principio de igualdad de trato y de no discriminación⁷⁸, así como tampoco a la diversas minorías étnicas o a la integración social de las mismas. Sin embargo, al regular el padrón municipal sí se hace mención a los inmigrantes.

El artículo 16,1, define el Padrón municipal como “el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos”.

En su párrafo segundo se refiere a la inscripción en el Padrón Municipal, que “sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 de esta ley⁷⁹ por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de *extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente*”, advirtiendo que el transcurso del plazo señalado “será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado”.

Los datos que debe contener la inscripción en el Padrón municipal son el nombre y apellidos, el sexo, el domicilio habitual, la nacionalidad, el lugar y fecha de nacimiento, el certificado o título escolar o académico que se posea, cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, y el número de documento nacional de identidad (art. 16, 2).

⁷⁷ Véase AGUADO I CUDOLÀ, V., “La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las administraciones locales” (I y II), en *Cuadernos de Derecho local*, núm. 0, 2002, pp. 7-43 y núm. 1, 2003, pp. 58-88.

⁷⁸ Únicamente en el art. 84 se señala que las Corporaciones Locales podrán intervenir las actividades de los ciudadanos, ajustándose, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual.

⁷⁹ El art. 15 establece: “Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.- El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio.- Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio.- La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón”.

En este último caso, si se trata de extranjeros, el precepto solicita:

- a) El número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional, se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.
- b) El número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior.

En el artículo 18 se establecen los derechos y deberes de los vecinos⁸⁰, señalándose que la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España.

De esta normativa se deduce que no se subordina la inscripción en el Padrón municipal a ninguna situación administrativa del extranjero. Pero tampoco comporta la regularización de la misma por la inscripción en dicho padrón. Sin embargo, dicha inscripción puede servir de prueba para acreditar un tiempo de permanencia en España.

Las competencias que el artículo 25 de la LBRL atribuye a los municipios tienen una especial relevancia para atender adecuadamente el fenómeno de la inmigración. Se han mencionado diversas actividades donde esa importancia se puede manifestar (ver Capítulo 3 de la presente Guía).

⁸⁰ Dichos derechos son: "a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.- b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.- c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.- d) Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.- e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución.- f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley.- g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.- h) Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el art. 70 bis.- i) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes".

**NORMAS RELATIVAS AL PRINCIPIO
DE NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN
DE ORIGEN RACIAL O ÉTNICO**
SÍNTESIS DE LEGISLACIÓN

1. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

En materia de no discriminación, entre otras causas, por razón de raza o etnia, o diversidad cultural, existe una norma fundamental, la Constitución Española, dos normas básicas (Ley de extranjería y Reglamento) y varias referencias en la legislación ordinaria. Hay que tener en cuenta también la normativa de las Comunidades Autónomas en la que se recoge el principio de igualdad y no discriminación.

1. Constitución Española: art. 14, en relación con los arts. 10, 13 y 15 y ss.
2. Estatutos de Autonomía: Comunidad Valenciana (arts. 10-13); Cataluña (arts. 4, 15, 40-45); Islas Baleares (arts. 12-17); Andalucía (arts. 1, 5-14, 37, 62); Aragón (arts. 12, 20-29); y Castilla-León (arts. 8-16, 76).
3. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, Ley 11/2003 de 29 de septiembre y Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre).
4. Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento de la Ley anteriormente mencionada.
5. Código civil: art. 27.
6. Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad: art. 1, 2 y 3.
7. Estatuto de los Trabajadores: arts. 4, 17, c); 69, 1.
8. Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social: art. 7.
9. Código penal: arts. 22, 86, 108, 173, 174, 189, 190, 221, Título XV (311-314), 510-512, 515, 586, 594, 597, 607, y especialmente Título XV bis (Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros).
10. Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo), y normativa de desarrollo.
11. Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, relativo al Reglamento de reconocimiento del Estatuto de apátrida.

12. Decreto 188/2001, de 26 junio de la Generalitat de Catalunya, que aplica la Ley Orgánica 4/2000, de 11-1-2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
13. Decreto 26/2000, de 22 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se establece el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la Comunidad Valenciana y se crea la Tarjeta Solidaria.
14. Ley Foral 2/2000, de 25 de mayo, de modificación de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, para extender la cobertura de asistencia sanitaria del sistema sanitario público de Navarra.
15. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación: arts. 1, 17, 19, 23, 33, 40, 75, 80, 82, 84.3, 86, 88, entre otros.
16. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado: arts. 5. a), b) y c); 5.2.a).

2. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Existen numerosas disposiciones, de carácter general y específico, derivadas de distintos organismos internacionales, relativas al principio de no discriminación y de igualdad de trato, así como a las personas inmigrantes y a la lucha contra la discriminación por razón de raza o etnia. Entre ellas, se van a mencionar las siguientes:

2.1. NORMATIVA DE LAS NACIONES UNIDAS

2.1.1. Con carácter general:

- a. **Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)** a la que remite expresamente el artículo 10.2 de la Constitución a efectos interpretativos,
- b. **La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), con su Protocolo de 1967),**
- c. **La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954).**

2.1.2. Con carácter más específico:

a. ***Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1963).***

b. ***Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).***

Esta Convención, que actualmente es una de las más ampliamente ratificadas entre las convenciones de las Naciones Unidas que se refieren a los derechos humanos, obliga a los Estados parte a prohibir toda discriminación basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico contra todas las personas dentro de la jurisdicción del Estado, y a establecer sanciones legales por actividades basadas en tal discriminación. Sin embargo, la discriminación basada en la nacionalidad, no queda prohibida por la Convención.

c. ***Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra (1978).***

d. ***Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales (1978).***

e. ***Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 18 de diciembre de 1990.***

Esta Convención se basa en los convenios de la OIT, y destaca en él que extiende a los trabajadores migrantes que entran o residen ilegalmente en el país de empleo (y a los miembros de sus familias) los derechos que antes se limitaban a las personas que practicaban una migración legal por razones de empleo, protege los derechos fundamentales de los migrantes y no excluye a ninguna categoría de migrantes.

f. ***Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992).***

g. ***Declaración de Principios sobre la tolerancia de la UNESCO de 16 de noviembre de 1995.***

h. ***Declaración aprobada el 8 de septiembre de 2001 en Durban, Sudáfrica en la Conferencia mundial contra el racismo, discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, reafirmada por la Conferencia de Durban de abril de 2009.*** En su Sección 5, apunta la determinación de nuevas medidas e iniciativas concretas a todos los niveles para combatir y eliminar todas las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas

de intolerancia a fin de fomentar la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y hacer frente a los desafíos y obstáculos que ello plantea, teniendo en cuenta también los hechos nuevos que se han producido desde su aprobación en 2001.

i. **Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo y la Xenofobia, ECAR, (2004).**

j. **Otros instrumentos de las Naciones Unidas.**

Entre estos instrumentos cabe destacar:

- *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).*
- *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960) y el Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1962).*
- *El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).*
- *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).*
- *La Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y de discriminación fundadas en la religión o las convicciones, aprobada por la Asamblea General en 1981.*
- *La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984).*
- *La Convención sobre los Derechos del Niño (1989).*
- *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional conocida como Convención de Palermo (2001), y en particular a su Protocolo adicional, para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.*

Salvo la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, todos los demás pactos han sido ratificados por España y publicados en el Boletín Oficial del Estado, y, por tanto, forman parte de nuestro ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Española.

2.2. NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

De la diversidad de instrumentos adoptados y de actividades desarrolladas en relación con el principio de igualdad y no discriminación, en especial por razón de migración, raza, etnia y diversidad cultural, se señalan las siguientes:

2.2.1 Los tratados

El **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea** se señala en el artículo 6 que: “1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.-2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”.

En él se recoge también el *principio de no discriminación*. Así, en el artículo 12 figura la prohibición de ejercer toda discriminación por razones de nacionalidad. Y en el artículo 13, reformado por el **Tratado de Ámsterdam**, que complementó en el Tratado de la Comunidad Europea las garantías de no discriminación previstas en todos los demás Tratados, se establece: “Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”

En cuanto a la inmigración, la base jurídica que delimita las posibilidades de incidencia de las instituciones comunitarias es el **Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que versa sobre “Visados, Asilo, Inmigración y otras políticas relacionadas con la Libre Circulación de las Personas”**. Bajo esta rúbrica se enumera una serie de medidas en relación a los visados, política de inmigración y asilos, a adoptar por las instituciones comunitarias, a fin de establecer progresivamente un *espacio común de libertad, seguridad y justicia*.

2.2.2 Directivas, reglamentos y decisiones

A. Directivas.

Las directivas abarcan cuestiones muy diversas, tales como la libertad de movimientos y de residencia, el derecho a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de que haya terminado el empleo, la educación de los hijos de los trabajadores migrantes, cuestiones de salud y seguridad de los trabajadores migrantes y el derecho a votar y a presentarse a las elecciones de otros Estados miembros.

- a. **Directiva 2000/43/CE relativa a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.**
- b. **Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo.**
- c. **Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002,** que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo, **relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres** en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo⁸¹.
- d. **Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar.** Establece el derecho a reagrupar al cónyuge o persona con análoga relación a la matrimonial debidamente probada y a los hijos menores, sin más requisitos que una vivienda adecuada, un seguro de enfermedad e ingresos suficientes para el sostenimiento familiar. El máximo período de residencia previa que puede requerirse, antes de ejercitar este derecho, es de dos años. Los miembros de la familia reagrupados tienen derecho, en igualdad de condiciones con el reagrupante, al acceso a la educación, a un empleo por cuenta ajena o cuenta propia y a la formación profesional. En relación con esta Directiva, España ha cursado la pertinente comunicación a la Comisión europea, exponiendo que no precisa realizar una transposición formal, toda vez que los estándares de la legislación española en materia de reagrupación familiar están por encima de los contenidos mínimos exigidos por la Directiva.

⁸¹ Véase el comentario que realiza BALAGUER CALLEJÓN, M^a L., "Crónica de legislación europea", ReDCE, núm. 6, Julio-Diciembre de 2006, pp. 477-484.

- e. **Directiva 2003/109/CE, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.** Regula los derechos que se adquieren cuando se ha residido de manera legal e ininterrumpida en el territorio de un Estado miembro durante cinco años. Tales derechos abarcan, entre otros, la igualdad de trato con los nacionales en materia de educación, acceso al empleo, seguridad social y el reconocimiento de diplomas profesionales. Además, se adquiere el derecho de trasladar la residencia, bajo ciertas condiciones, al territorio de otro Estado miembro. Y el estatuto de residente de larga duración cuenta también con una protección especial frente a la expulsión, que sólo podrá producirse cuando el residente represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública.
- f. **Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro.**
- g. **La Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008, relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.**
- h. El Consejo de la Unión Europea adoptó **cuatro Directivas y un instrumento financiero de apoyo a las políticas de asilo**, el Fondo Europeo para los Refugiados. Las cuatro directivas se refieren a la protección temporal dispensada a las personas desplazadas (2001/55/CE, de 20 de julio), a las condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo (2003/9/CE, de 27 de enero), al estatuto de refugiado y de protección subsidiaria (2004/83/CE, de 29 de abril) y a los procedimientos de asilo (2005/85/CE, de 1 de diciembre). Las dos primeras ya han sido transpuestas a derecho español, mediante los Reales Decretos 865/2001, de 20 de julio, y 2393/2004, de 30 de diciembre.

B. Reglamentos.

- a. **Reglamento en materia de igualdad de trato en Seguridad Social nº 859/2003 del Consejo, de 14 de mayo de 2003.** Pretende eliminar la discriminación por razón de nacionalidad que sufrían los no nacionales de la Unión Europea cuando se trasladaban de un Estado miembro a otro, en la medida en que perdían los derechos a las prestaciones de Seguridad Social que hubieran acumulado en el primero.
- b. El **Reglamento núm. 1612/68/CEE**, que trata principalmente de la igualdad de trato en relación con el acceso al empleo, las condiciones de trabajo, las ventajas

sociales y fiscales, los derechos sindicales, la formación profesional y la educación, también enuncia principios rectores para la reunificación familiar, y

- c. El **Reglamento núm. 1408/71/CEE** sobre la aplicación de los regímenes de la seguridad social a los trabajadores asalariados, a los trabajadores no asalariados y a los miembros de sus familias que se desplacen dentro de la comunidad, modificado por el Reglamento núm. 1606/98/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998.

C. Decisiones.

- a. **Decisión del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006).**
- b. **La Decisión nº 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, por la que se establece el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007) - Hacia una sociedad justa [Diario Oficial L 146 de 31.5.2006].**

En su artículo 2, c), se señala como uno de los objetivos de dicho Año: “c) Reconocimiento: Facilitar y celebrar la diversidad y la igualdad. El Año Europeo subrayará la aportación positiva que las personas, independientemente de su sexo, origen étnico o racial, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, pueden hacer a la sociedad en su conjunto, en particular poniendo el acento en las ventajas de la diversidad”.

- c. **Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal.**
- d. Iniciativa comunitaria **EQUAL**, que combate la discriminación en el mercado de trabajo, así como el programa relativo a la **estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres**, que está centrado en la situación de las mujeres, y el **Fondo europeo para los refugiados**, que proporciona apoyo financiero para la acogida, integración y repatriación voluntaria de los refugiados.

2.2.3. Comisión de las Comunidades Europeas.

- a. **Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989).**

- d. ***Libro Verde de la Comisión, de 28 de mayo de 2004, «Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada»***

2.2.4. Resoluciones del Parlamento Europeo.

- a. ***Resolución de 26 de octubre de 1995, sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo.***
- b. ***Resolución sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo y sobre el Año Europeo contra el Racismo (1997)***
- c. ***Resolución de 8 de junio de 2005, sobre la protección de las minorías y las políticas de lucha contra la discriminación en la Unión Europea ampliada.***

2.3. CONSEJO DE EUROPA

2.3.1 Con carácter general:

- a. ***El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) y***
- b. ***La Carta Social Europea (1961, revisada en 1996) con su Protocolo adicional (1988).***

Ambas reconocen a las personas que viven y trabajan en países de los que no son nacionales los siguientes derechos: derecho al respeto de la vida privada y la vida de familia; derecho a ejercer una actividad remunerada en el territorio de otro Estado Miembro; derecho de información a los trabajadores migrantes; medidas dirigidas a facilitar la migración; derecho a la igualdad de trato entre los nacionales y los no nacionales en el empleo; derecho a la reunión familiar y garantías contra la expulsión, etc. Sin embargo, estos instrumentos sólo se refieren a los migrantes que son ciudadanos de los Estados miembros del Consejo de Europa, y su aplicación está condicionada a la reciprocidad.

2.3.2. Con carácter específico:

a. ***El Convenio europeo sobre el Estatuto jurídico de los trabajadores migrantes (1977).***

Se aplica a los nacionales de una Parte Contratante autorizados por otra Parte Contratante a residir en su territorio para ejercer en él un empleo remunerado. Este convenio regula los principales aspectos del estatuto jurídico de los trabajadores migrantes y, en particular: reclutamiento, exámenes médicos y exámenes de aptitud profesional, viajes, permisos de trabajo y de residencia, reunión familiar, vivienda, condiciones de trabajo, transferencia de economías, seguridad social, asistencia social y médica, terminación del contrato de trabajo, despido y colocación en un nuevo empleo, y la preparación para el retorno al país de origen.

b. ***El Convenio sobre la reducción de los casos de nacionalidad múltiple y sobre la obligación del servicio militar en dichos casos (1963).***

c. ***El Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local (1992).***

d. ***La Declaración y Plan de acción sobre la lucha contra el Racismo, la Xenofobia, el Antisemitismo y la Intolerancia (1993).***

e. ***El Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales (1995).***

f. ***El Convenio del Consejo de Europa sobre Acciones contra la Trata de Seres Humanos, 16 de mayo de 2005.***

g. ***Declaración en contra de la intolerancia y el racismo (2005), denominada la Declaración de Faro.***

2.3.3. Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI).

a. ***Recomendaciones de política General, núms. 1 a 12, de lucha contra el racismo y la xenofobia (desde 1996).***

b. ***Declaración de ECRI con ocasión de la EURO 2008 “Unidos contra el racismo”.***

2.4. NORMATIVA DE LA OIT

Cabe destacar:

- a. ***El Convenio núm. 19 y la Recomendación núm. 25 sobre la igualdad de trabajo (accidentes del trabajo), en 1925.***
- b. ***El Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, (núm. 48), en 1935.***
- c. ***El Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) (núm. 118), en 1962.***
- d. ***El Convenio (núm. 157) y la Recomendación (núm. 167) sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, respectivamente, en 1982 y 1983.***

Ha habido otros instrumentos relativos a los trabajadores inmigrantes; entre ellos cabe señalar:

- a) En 1926 adoptó el Convenio sobre la inspección de los emigrantes (núm. 21) y la Recomendación sobre la protección de las emigrantes a bordo de buques (núm. 26);
- b) En 1939, el Convenio núm. 66 y la Recomendación núm. 61 sobre los trabajadores migrantes así como la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (colaboración entre Estados) (núm. 62);
- c) En 1947, el Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos) (núm. 82). Sin embargo, el Convenio núm. 66 no ha entrado nunca en vigor por falta de ratificaciones. Por eso se procedió a su revisión en 1949, fecha en la que se adoptaron el Convenio núm. 97 y la Recomendación núm. 86 sobre los trabajadores migrantes.
- d) En 1955, la Conferencia adoptó la Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados) (núm. 100);
- e) En 1958, el Convenio núm. 110 y la Recomendación núm. 110 sobre las plantaciones;
- f) En 1962, el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos) (núm. 117).
- g) En 1975, la Conferencia completó los instrumentos de 1949 por medio de la adopción del Convenio núm. 143 y de la Recomendación núm. 151 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias).

2.5. OTRAS ORGANIZACIONES

Declaración de Córdoba de 10 Octubre de 2007 del presidente en ejercicio de la OSCE sobre intolerancia y discriminación hacia los musulmanes.

2.6. ORGANIZACIÓN CIUDADES

Carta Europea de salvaguarda de los Derechos Humanos en la ciudad, 18 de mayo de 2000.

