



DERECHOS HUMANOS, MIGRACIONES Y COMUNIDAD LOCAL

SAMI NAÏR, JAVIER DE LUCAS, EDILENY TOMÉ DA MATA, MBUYI KABUNDA BADI, JUAN JOSÉ TÉLLEZ RUBIO, ANA LÓPEZ SALA, MERCEDES ALCONADA DE LOS SANTOS, MAX ADAM ROMERO, ESTRELLA GUALDA, CAROLINA REBOLLO, ESTEBAN IBARRA, JHON A. ARDILA VIVIESCAS, JOSÉ MIGUEL MORALES, ISABEL GALEOTE MARHUENDA, MARÍA LUISA GRANDE GASCÓN, RAQUEL MARTÍNEZ CHICÓN, CARLOS GIMÉNEZ ROMERO.



Las políticas locales requieren conocer cuáles son las necesidades que derivan de las relaciones entre la ciudadanía al objeto de llevar a cabo una adecuada gestión de la diversidad, con mayor razón en una época donde los procesos migratorios mantienen una tendencia de crecimiento que hacen que las diversidades de las personas (sexual, funcional, generacional, étnica, cultural) sean factores constitutivos de la comunidad donde conviven y, por ello, la construyen.



Separar una parte, segregar a un segmento, atender de forma diferenciada a un colectivo, como ha ocurrido con frecuencia con la población migrante, supone mermar la riqueza que aporta lo diverso, genera inequidad entre las personas y atenta contra sus derechos más básicos.



Project
funded by the
EUROPEAN UNION



Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras y no reflejan necesariamente las de la Unión Europea ni las del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSÍ), ni las de la Diputación de Sevilla.



DERECHOS HUMANOS, MIGRACIONES Y COMUNIDAD LOCAL

SAMI NAÏR, JAVIER DE LUCAS, EDILENY TOMÉ DA MATA, MBUYI KABUNDA BADI, JUAN JOSÉ TÉLLEZ RUBIO, ANA LÓPEZ SALA, MERCEDES ALCONADA DE LOS SANTOS, MAX ADAM ROMERO, ESTRELLA GUALDA, CAROLINA REBOLLO, ESTEBAN IBARRA, JHON A. ARDILA VIVIESCAS, JOSÉ MIGUEL MORALES, ISABEL GALEOTE MARHUENDA, MARÍA LUISA GRANDE GASCÓN, RAQUEL MARTÍNEZ CHICÓN, CARLOS GIMÉNEZ ROMERO.

EDITA: Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)

AUTORÍA: *Naïr, S.; De Lucas, J.; Tomé Da Mata, E.; Kabunda Badi, M.; Téllez Rubio, J.J.; López Sala, A.; Alconada de los Santos, M.; Adam Romero, M.; Gualda, E.; Rebollo, C.; Ibarra, E.; Ardila Viviescas, J. A.; Morales, J. M.; Galeote Marhuenda, I.; Grande Gascón, M^a L.; Martínez Chicón, R. y Giménez Romero, C.*

COLABORA: Diputación de Sevilla.

Proyecto Financiado por la Unión Europea.

DEPÓSITO LEGAL: SE 1117-2017

ISBN: 978-84-697-3865-8

DISEÑO Y MAQUETACIÓN: Bps aldiseño SLL

Impreso en papel ecológico libre de cloro.

ÍNDICE

PRÓLOGO	pág 4
MIGRACIONES, DERECHOS HUMANOS, DESARROLLO HUMANO Y CIUDADANÍA	
Europa frente a la crisis migratoria	pág 10
<i>SAMI NA'IR</i>	
Para un modelo alternativo de política europea de migración y asilo.....	pág 22
<i>JAVIER DE LUCAS</i>	
Nociones sobre la ciudadanía migratoria negroafricana	pág 28
<i>EDILENY TOMÉ DA MATA</i>	
Migraciones, derechos humanos y desarrollo: el caso africano	pág 40
<i>MBUYI KABUNDA BADI</i>	
Hacia un nuevo horizonte de la cooperación internacional	pág 52
<i>JUAN JOSÉ TÉLLEZ RUBIO</i>	
Control migratorio, movilidad humana y vulnerabilidad. Fronteras y tránsitos	pág 68
<i>ANA LÓPEZ SALA</i>	
REGULACIÓN JURÍDICA, DISCURSO Y ORALIDAD SOBRE EXTRANJERÍA Y MIGRACIONES	
La odisea de ser “menor extranjero” en España	pág 84
<i>MERCEDES ALCONADA DE LOS SANTOS</i>	
Novedades en los procedimientos sancionadores de los extranjeros	pág 96
<i>MAX ADAM ROMERO</i>	
Polarización de los discursos sobre los refugiados en Twitter: Nuevos desafíos para la integración	pág 108
<i>ESTRELLA GUALDA - CAROLINA REBOLLO</i>	
Intolerancia, discurso y víctimas de delitos de odio	pág 122
<i>ESTEBAN IBARRA</i>	
Hablar, hablar y hablar... La importancia de la oralidad en las acciones de inclusión e integración social de personas inmigrantes	pág 142
<i>JHON A. ARDILA VIVIESCAS</i>	
MIGRACIONES, DERECHOS HUMANOS Y SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES	
La sociedad civil organizada y la construcción de la interculturalidad	pág 156
<i>JOSÉ MIGUEL MORALES</i>	
La participación de los municipios en las políticas migratorias. Migraciones, gestión sin competencias	pág 164
<i>ISABEL GALEOTE MARHUENDA</i>	
Derecho a la no discriminación y al trato en igualdad: Marco teórico y buenas prácticas en la recepción e integración del colectivo inmigrante. Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres. Género y migraciones. Menores inmigrantes	pág 176
<i>MARÍA LUISA GRANDE GASCÓN</i>	
Política y Gestión Pública Intercultural	pág 194
<i>RAQUEL MARTÍNEZ CHICÓN</i>	
Formulación de políticas y planes sobre migraciones y diversidad. Consideraciones prácticas desde la experiencia como asesor	pág 210
<i>CARLOS GIMÉNEZ ROMERO</i>	

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y PLANES SOBRE MIGRACIONES Y DIVERSIDAD. *CONSIDERACIONES PRÁCTICAS DESDE LA EXPERIENCIA COMO ANTROPÓLOGO APLICADO Y ASESOR*

CARLOS GIMÉNEZ ROMERO

Doctor en Filosofía y Letras, especialidad antropología americana, por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la misma universidad. Catedrático de Antropología Social, fue director del Instituto Universitario de Investigación sobre Migraciones, Etnicidad y Desarrollo Social (IMEDES) y del Programa Migración y Multiculturalidad de la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es el director del Instituto de Derechos Humanos, Democracia y Cultura de Paz y no Violencia. Ha dirigido la Escuela de Mediadores Sociales (EMS) de la Comunidad de Madrid, la Acción Formativa de Posgrado en Migración y Relaciones Intercomunitarias (Dirección General de Migraciones), así como el Servicio de Mediación Social Intercultural (SEMSI) y el Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural, ambos del Ayuntamiento de Madrid. Desde 2010 es director científico del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (ICI).

Introducción

En este escrito he tratado de sintetizar alguno de los contenidos de numerosas sesiones que he impartido a lo largo de los años sobre qué debemos tener en cuenta cuando nos enfrentamos al diseño de un determinado plan de actuación. Desde que en 1992 contribuí a la elaboración del Plan de Inmigración de la Comunidad de Madrid se han venido sucediendo experiencias en ese campo. En ocasiones he trabajado como asesor con la administración central, sobre todo en la evaluación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2007-2010 (PECI) y en el diseño y formulación del II PECI 2011-2104. A nivel de las administraciones locales destaca, por un lado, la labor desempeñada en la formulación de Plan de Convivencia de la Ciudad de Madrid (2004-2007) y su posterior evaluación, así como en los planes también de convivencia de Logroño y Getafe (y una colaboración más puntual en el de Getxo).

Las experiencias en el PECI estatal y con el ayuntamiento de Madrid me sirvieron sobremedida cuando asumí la formación de equipo para la dinamización y redacción el Plan de Ciudadanía del municipio de Leganés, tras hacer una evaluación del plan anterior de integración. Por otro lado, fue extraordinariamente interesante la participación como asesor en el Plá de Interculturalitat del Ayuntamiento de Barcelona, en el cual se adoptaron los tres principios del interculturalismo que venía desarrollando desde mi experiencia con el PNUD en Guatemala (justo después de la firma de los Acuerdos de Paz de 1995)

Realicé esos trabajos siempre en equipo, como antropólogo aplicado y de orientación pública, con metodologías participativas y desde mi trabajo como investigador y docente en el Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma de Madrid, bien en el ámbito del Programa Migración y Multiculturalidad (configurado en 1989) o bien –ya desde 2006– desde el Instituto de Migraciones, Etnicidad y Desarrollos Social (IMEDES)¹.

A partir de esos trabajos de sistematización de informaciones, evaluación de resultados, dinamización de espacios de participación y redacción de borradores y textos definitivos, se ha ido un sedimentando un ámbito de experiencia que trato ahora de transmitir en algún grado. He agrupado en diez las consideraciones a realizar y seguiré para ello el ciclo de la política pública o proyecto.

1 El convenio y la gestión de estas consultorías universitarias corrió siempre a cargo de la Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid (FUAM).

1.- Hacia políticas públicas socializadas y sobre participación

Antes que todo, debo aclarar que lo que sigue a continuación se encuadra en el marco o teoría crítica de la socialización de las políticas públicas así como en las concepciones de la democracia participativa. Los planes de intervención se ubican en el marco de las políticas públicas, también los del ámbito que aquí nos ocupa: las migraciones, la cohesión social y la gestión de la diversidad. Y estas políticas públicas remiten a la estructura política de la sociedad y a los poderes públicos. Ahora bien, si esas políticas públicas -con sus planes y programas- quieren no solo tener legitimidad sino también buenos resultados e impactos, deberá contar -necesariamente- con la participación de los involucrados en dicha política.

Dicho de otra forma, tanto la legitimación como el éxito de una determinada política o plan requieren de participación institucional, técnica y social, y en las diferentes fases del *ciclo de proyecto*:

- » participación necesaria en la fase previa de diseño (identificación, estudios previos, diagnósticos, etc.) la cual resulta ya claramente decisiva para lo que luego vendrá;
- » participación imprescindible también en la fase especialmente compleja de la ejecución o realización (información a los actores, creación de comités, puesta en marcha de acciones de variado tipo, tensiones y conflictos, dificultades sobrevenidas y retrocesos) y, finalmente,
- » participación ineludible en las evaluaciones continuadas y rediseños (sistematizaciones, aprendizajes, replanteamientos).

La participación, siendo definitoria, central, necesaria, y difícil de lograr y mantener, debería estar transversalmente en el Plan: desde sus principios y valores hasta el presupuesto (disponiendo medios para que dicha participación sea viable, adecuada y sostenible).

2.- Sobre la naturaleza, finalidad y destinatarios del Plan

En el amplio campo de las migraciones y la gestión de la diversidad los planes centrales, autonómicos y municipales vienen siendo de diferente titulación y formulación: planes de *integración, interculturalidad, ciudadanía, convivencia*, etc. Esas categorías se combinan de formas variadas en las denominaciones de las iniciativas, incorporándose algunas otras palabras definidoras, ya sea en el propio título del plan, ya sea en su desarrollo; por ejemplo, los términos y etiquetas de *inclusión, diversidad, desarrollo, cohesión*, etc. Ello no es en absoluto baladí: pensemos por un momento cómo cambia la arena de juego si aparece explícita, o no, la palabra “*inmigración*” o, en otro orden de cosas, si aparecen en el título conceptos de tanta implicación como los de *Seguridad, Pluralismo o Derechos Humanos*.

La denominación y ámbito a abarcar se ajustará, sin duda, a la concepción general que los actores (*policy makers* o hacedores de la política) tengan del programa y lo esencial de sus contenidos. Mi comentario aquí va en otra dirección y es que lo crucial es que el Plan vaya destinado a toda la población o, dicho de otra manera, que no vaya destinado -ni se lo perciba así- a un sector único o ni siquiera predominante, esto es, a los inmigrantes. Me consta que los municipios afirmarán que su plan es para todos; estoy convencido de que así lo desean y quieren. No obstante, en la realidad, ello dista mucho de ser así y ello por variados motivos.

Primero, en lo que respecta a su formulación y redacción: con demasiada frecuencia los objetivos, líneas y medidas remiten abrumadoramente a solo una parte de la población. Segundo, la argumentación, narrativa y el discurso que acompaña a esa política pública o plan suele estar desacompañada del todo social donde de hecho se va aplicar y donde hay que contemplar y transformar no solo las situaciones y sus carencias sino también las *relaciones* entre personas, grupos e instituciones. etc. Tercero, por su ubicación en el entramado municipal: frecuentemente la gestión del plan se ubica dónde están las competencias de inmigración, con todo lo que ello implica en cuanto a gestión, imagen y visibilización. Cuarto, sobre todo por su aplicación: al identificarse y planificarse mayoritariamente las acciones directamente relacionadas con o para las minorías inmigradas.

Se ha ido dando una evolución positiva de los planes sectoriales a los planes integrales; y una evolución desde los “planes de inmigración” o de “integración de los inmigrantes” a los “planes de ciudadanía y convivencia”. Esta es una línea, a mi parecer que hay que desarrollar mucho más. No solo porque un enfoque más global, de ciudadanía, cohesión o convivencia, permitirá avanzar más en integración, y en otros aspectos. También porque estamos ya en otra fase del ciclo migratorio y la prioridad no es ya la llegada, acogida, etc., sino la gestión de la nueva cohesión social.

3.- Sobre la fase de diagnóstico y estudios previos

Definida la naturaleza, finalidad y destinatarios del Plan –y ello en sí mismo es un proceso dialéctico en toda la fase previa de diseño²– abordemos uno de los asuntos cruciales: disponer de un buen estudio previo y diagnóstico. Es decir, diseñar con base a, o a partir de, la información, análisis y valoración más amplia, sólida y consensuada posible con respecto a la *situación de partida* o *línea base* sobre la que se va a intervenir.

Y este es un punto delicado por varios motivos. Primero, porque por lo general ya hay otros estudios, informes y diagnósticos preexistentes. Sin duda, lo que procede es tenerlos en cuenta, consultarlos y sistematizar todo ello, no haciendo nada nuevo hasta que esa tarea no ha sido llevada a cabo. Es parte del principio metodológico de *partir de lo existente*, premisa en la que tanto viene insistiendo Marco Marchioni y que estamos aplicando a fondo en el proyecto ICI.

Segundo motivo de precaución: lo que podemos denominar “cansancio de los diagnósticos”, esto es, el recelo, molestia o incluso hartazgo de algunos agentes o sectores con respecto a la sucesión de diagnósticos en una determinada institución o territorio: “vaya, otro diagnóstico ahora!”, “otra vez a facilitar la misma información!”, “otra ocurrencia!”. Este tema es especialmente relevante cuando hay situaciones de desmotivación profesional o precedentes de actuaciones anteriores que condujeron a malos resultados, promesas incumplidas o frustración. Conectando con

² Por lo general, solo al final del proceso de preparación (formulación, redacción y aprobación) se podrá definir y ajustar del todo de qué va el plan, qué se persigue y a quiénes va dirigido.

lo dicho antes, será bien recibido que -antes de hacer nada, insistimos- se cuente con lo existente, se sintetice, aproveche y devuelva.

Tercer motivo de alerta: la tentación, una vez más, de reducir el estudio previo a una serie de estadísticas y de centrar el diagnóstico en un largo listado de necesidades, deficiencias, demandas y carencias, por lo demás ya sabidas. Ese reduccionismo -en vez de caracterizar la población y estructura social, establecer los recursos y posibilidades existentes, dar cuenta del bagaje con se cuenta, de las experiencias acumuladas y de los aprendizajes adquiridos, etc.,- distorsiona totalmente lo que debería ser un sólido estudio y diagnóstico.

De nuevo no es este el lugar para detallar cómo proceder pero sí para indicar algunas sugerencias. Ante todo, es conveniente adoptar, como puro de partida, la actitud de “aquí o sobre esto...ya se sabe mucho”; al menos así lo ha sido en mis trabajos de antropólogo asesor. Y con ello volvemos a la participación: de lo que se trata es que los involucrados y protagonistas del Plan formen parte de la elaboración de esos estudios previos y tareas de diagnóstico. En los diferentes planes en los que he participado, la organización de grupos de trabajo por áreas o temas ha sido muy fructífera y base del Plan.

Se cuenta con un largo elenco de técnicas de investigación participativa (árbol del problema, DAFO, socio-gramas...) Algunos autores han mostrado que no es preciso llevar a cabo costosas investigaciones representativas de encuesta sino que existen numerosas técnicas eficaces, sencillas y rápidas, buena parte de ella basadas en el campo de la etnografía y antropología social³. Otros han demostrado los buenos resultados de la metodología de la audición social⁴.

3 Para un elenco de técnicas eficaces, sencillas y rápidas puede consultarse el capítulo de R. Chambers en M. Cernea. Primero la Gente. Variables sociológicas del desarrollo rural. Fondo de Cultura Económica.

4 Una descripción del método de audición social puede encontrarse en Marco Marchioni, Luz Morín y José Antonio Rubio en el volumen 1 (Metodología) de la colección Juntos por la Convivencia. Claves del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural. Obra social la Caixa/ Universidad Autónoma de Madrid. 2015.

4.- Sobre los principios y valores inspiradores del plan

Uno de los errores frecuentes a la hora de diseñar una política, plan o programa -y se trata de un error que pasa desapercibido- es el de reducir el apartado de principios y valores a un marco inicial de buenos fundamentos, sin que dichos ideales permeen todo el articulado. Para evitarlo es recomendable que dichos principios sean pocos, que estén bien definidos y que luego estén presentes y aplicados en el resto del plan

Esos principios y valores varían lógicamente en cada plan, si bien se converge o coincide en algunos de ellos. La idea que quisiera sugerir aquí es la conveniencia de aplicar esos principios en las otras secciones del plan. Con ello se aporta fundamento político y ético tanto al conjunto como a las diferentes secciones: los principios “toman tierra” y el conjunto de la política o del plan gana mucho en cuanto a consistencia. ¿Cómo hacerlo? Imagino que hay múltiples vías. En mi experiencia la labor a desarrollar es ir reflexionando en equipo sobre la conexión entre una determinada línea estratégica, o incluso una medida concreta, con determinado principio. Y para ello, algo que ayuda sobremedida es la “descomposición” u operativización del principio general en distintas dimensiones o ejes.

5.- Sobre la relevancia y necesidad de los enfoques transversales

En estrecha relación con lo anterior, quisiera comentar también lo relativo a la aplicación en el plan de determinados enfoques, esto es, de perspectivas o miradas amplias que aportan precisamente esa fundamentación y consistencia a la que me refería en el punto anterior. Este punto guarda relación con el marco tanto conceptual como axiológico de la política, plan o programa de referencia. Dependiendo de la naturaleza, finalidad y ámbito del plan (remito al punto 2) es preciso determinar con claridad sus fundamentos teórico- prácticos y sus elementos conceptuales de referencia. Para ello, y de forma que considero acertada, distintos planes adoptan uno u otro enfoque de tipo general. Una línea de trabajo especialmente necesaria y valiosa, practicada aquí y allá, viene dada por el denominado *enfoque de derechos*, el cual provee de toda una fundamentación de las diferentes cuestiones y retos abordados remitiendo a los derechos relevantes en esa materia. Otros dos enfoques de alta transversalidad son el *enfoque de género* y el *enfoque de interculturalidad*, por lo demás complementarios entre sí.

6.- Sobre el marco o fundamento jurídico del plan

Las políticas públicas, dispositivos de planificación y programas de intervención van lógicamente acompañados de su soporte o fundamento jurídico. Ese marco jurídico contextualiza el plan, explicita el mandato existente en esa materia, identifica las competencias desde las que se puede y debe actuar, etc. Por lo general, suele constituir un apartado específico y es ordenado de mayor o menor rango normativo: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pactos Internacionales de Derechos, Convenciones específicas del tema de que se trate (por ejemplo. Convención de Derechos de la Infancia de 1989), Carta Europa de Derechos, Constitución del país, Estatuto de autonomía, etc.

Como puede verse, el marco normativo guarda estrecha relación con el mencionado enfoque de derechos pero no es lo mismo. Un plan puede tener un marco normativo pero no aplicar el enfoque de derechos, pues éste supone un tratamiento particular de toda la cuestión o reto y de sus distintas dimensiones y aspectos.

Nuestro comentario aquí, y una vez más desde las experiencias de los planes que conozco y de aquellos en los que he aportado como antropólogo asesor y universitario, va en línea con lo expresado en el punto 4 sobre principios y valores. Con demasiada frecuencia el capítulo o de marco normativo queda desgajado del resto. Con lo cual pierde buena parte de su eficacia, quedando una vez como “marco” pero esta vez en el sentido peyorativo de recuadro o moldura que no tiene dentro ningún paisaje, retrato o bodegón.

Ganaría el plan si, además de ese cuadro sistemático general, luego se fuera pormenorizando qué norma o qué cumplimientos están en juego en las diversas cuestiones, líneas o medidas, obviamente allá donde proceda. Una forma de hacerlo, aparte de menciones en el propio texto, es disponer de una serie de notas al pie de páginas donde se va mencionado la normativa pertinente⁵.

5 Puede consultarse a este respecto el reciente Plan de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid.

7.- Sobre la formulación de los objetivos y su recordatorio permanente

Las políticas, planes, programas y proyectos tienen una o varias finalidades y están diseñados para el logro de unos determinados objetivos. Aquí ya no estamos en el campo de la *visión* sino en uno de los aspectos (precisamente los más concretos) de la *misión*. En los diferentes modelos de planificación -por ejemplo, en el denominado marco lógico- se suelen identificar varios objetivos centrales o generarles y descomponer cada uno de ellos en objetivos específicos. Estamos aquí en el reino de los verbos. “Conseguir...”, “Lograr...”, “Avanzar...”, “Llevar a cabo...”, “Sensibilizar...”, “Mejorar, etc.

Ya en el punto 1 de este decálogo de síntesis indicábamos la necesidad de que, junto a otros elementos del plan, los objetivos se formulen participativamente. Recabar la opinión y las propuestas de los involucrados en cómo formular cada uno de los objetivos ayudará no solo a definirlos mejor, más realísimamente, sino a que la implementación del plan comience con buen pie.

Pero mi comentario ahora va en otra dirección. Quisiera sugerir tres características respecto a los objetivos fundamentales de un plan. Primero, los objetivos generales deben ser pocos, los imprescindibles, pues una larga serie de objetivos centrales desdibuja el reto y las responsabilidades. Otra cuestión bien distinta es lo relativo a los objetivos concretos o específicos, que por su naturaleza pueden ser algo más numerosos pero en los cuales tampoco se debería hacer una lista excesiva sino saber seleccionar y agrupar de forma que configuren un todo orgánico.

Segundo, es conveniente que los objetivos centrales conformen ellos mismos un todo orgánico en el sentido de que se complementan y de que son aspectos del reto que abordar o la misión a la que se trata de servir. Tercero, esas metas, finalidades u objetivos (no entramos aquí en las distinciones que pueden establecerse entre esas tres categorías) deben estar presentes en el conjunto del plan, tal y como hemos visto que debería ocurrir con los principios y las normativas. Ello puede hacerse no solo concretando los objetivos generales en otros específicos sino tenien-

do en cuanto los objetivos a la hora de formular las líneas estratégicas de actuación y el sistema de seguimiento y evaluación.

Al comenzar el epígrafe correspondiente a cada línea de actuación conviene explicar por qué esa línea es una vía indicada para alcanzar uno o varios de los objetivos nucleares, por qué es del todo necesaria, qué aporta para la satisfacción o logro de las metas, etc. En cuanto al sistema de seguimiento y evaluación, los objetivos generales y específicos -y sus indicadores cualitativos y cuantitativos- han de estar presentes tanto en los diferentes informes de seguimiento como en la parte correspondiente a la *evaluación por objetivos*.

Pondré un ejemplo especialmente significativo; se me disculpará que no proceda de un plan sino de un proyecto. El Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (proyecto ICI), que se viene impulsando desde 2010 por la Obra social la Caixa en convenio con un amplio elenco de ayuntamientos y entidades, solo tiene dos objetivos generales. Por un lado, promocionar la convivencia ciudadana intercultural en los territorios locales mediante una metodología que une la intervención comunitaria y la acción mediadora; y, por otro lado, validar en la práctica un conjunto de hipótesis para conformar un modelo o vía de intervención que sea eficaz, eficiente, transferible y sostenible.

Pues bien, esos objetivos -el primero de ámbito local, el segundo de ámbito general; el primero de intervención, el segundo de transferencia- son recordados en todas y cada uno de los encuentros y seminarios de los equipos y sirven de armazón para los documentos base, los planes anuales de actuación y la matriz de indicadores del Proyecto.

8.- Sobre las líneas estratégicas de actuación

Los objetivos pueden alcanzarse de varias formas. La puesta en práctica de la política o plan -ya como conjunto amplio y complejo de acciones- puede transcurrir según varias vías o modalidades de intervención o praxis. Y es aquí donde los planes en general, y en nuestro caso los relativos a las migraciones, la convivencia intercultural y la gestión diversidad, “se la juegan” por así decirlo en su diseño y fundamentación previa. Y ello es así porque es crucial la pregunta que todo planificador y hacedor de

política, y todo profesional y líder social, se plantea a la hora de diseñar la intervención: en este contexto, desde esos principios, valores y normas, ¿cómo podemos entonces acercarnos a nuestra visión, ser responsables con nuestra misión y, en definitiva, cómo alcanzar esos objetivos?

Aquí el error que a veces se comete es pasar directamente de los objetivos a las medidas, si bien la mayoría de las iniciativas y dispositivos que conozco sí identifican varias líneas o vías de trabajo.

Lo fundamental aquí, a mi entender, son dos asuntos. Por un lado, tener claro *lo que no son* estas líneas de actuación. No son un conjunto de actividades concretas; son un paso más hacia el repertorio, por fin!, de actividades y medidas, pero todavía no estamos en el terreno de lo absolutamente concreto. En segundo lugar, tener claro *lo que sí son*: vías, caminos o estrategias para poder alcanzar los objetivos.

9.- Sobre la parte operativa del plan: acciones y medidas

Tras la identificación de la naturaleza del Plan, la explicitación de los principios y valores (y su aplicación transversal, según hemos enfatizado), la fundamentación de los elementos conceptuales de referencia (según el enfoque de derechos u otros), la construcción del aparato normativo y su uso a lo largo del Plan, la formulación “contenida” de los objetivos, las líneas de actuación donde predomine el disponer de estrategia, tras y con todo ello llega el momento de contemplar una parte especialmente operativa como son las medidas concretas a adoptar.

En el campo que nos ocupa se trata de medidas de variado elenco, según la naturaleza, competencias, objetivos y líneas del plan: acciones y medidas que pueden ser de adaptación institucional, reciclado y capacitación de funcionarios y profesionales, acogida, inserción laboral, regularización jurídica, reagrupación y vida familiar, acceso a servicios públicos, escuelas y segundas generaciones, salud comunitaria e intercultural, formación cívica y sensibilización, diversidad lingüística, aspectos de religión y espiritualidad, convivencia en los barrios, fortalecimiento asociativo y comunitario, mediación y gestión de la conflictividad, etc.

Seguiré en este punto dos líneas de comentarios: una sobre el papel que las acciones y medidas concretas ocupan en la arquitectura del plan, y otra sobre qué hay que prever de cara a la puesta en práctica posterior de tales acciones.

Con respecto a lo primero, aquí el esfuerzo es de “sentido inverso”. Si los principios deben aplicarse y las normas mencionarse en cada tema, lo crucial en las medidas es que aparezcan claramente vinculadas a los objetivos y líneas de actuación, dotándose así de sentido y no quedando aisladas.

Una forma de hacerlo es la provista por el marco lógico: un conjunto de medidas, “salen” de un objetivo específico que se vincula a cada objetivo general, etc. Siendo ello útil, mi experiencia es que tener un cierto cuidado en no dogmatizar ni hacer mecánico o “frio” ese procedimiento o, dicho de otra manera, no exagerar el sentido organizativo del marco lógico, dándole todo su lugar a la narrativa del *sentido* de cada cosa, en este caso, de cada medida o grupo de medidas.

Otra forma de vincular las medidas con el todo es anotar su contenido, relevancia y conexiones con aspectos del Plan, ya sea de forma muy resumida para cada una de ellas, ya sea por grupos, o bien sólo para algunas: las especialmente claves o significativas.

Con respecto a lo segundo, pensando ya en lo que luego será la puesta en práctica posterior de las acciones o medidas, ayudará mucho a ello el que las medidas vayan acompañadas de responsables, plazos e indicadores. Esto es, dado que lo esencial es llevar el plan a la práctica, es del todo necesario determinar esos u otros aspectos del proceso de realización como son quienes y cuando, así como con qué indicadores cualitativos y cuantitativos puede calibrarse su ejecución y qué verificadores habrá de dichos indicadores. La matriz de indicadores puede además constituir uno de los anexos del Plan.

10.- Sobre la gobernanza del plan: coordinación, seguimiento y evaluación

Suele ser frecuente que, en los planes, algunos apartados estén bastante desarrollados mientras otros lo están mucho menos. Digamos que lo habitual es un fuerte desequilibrio entre las partes, al menos desde el punto de vista del nivel de explicitación, desarrollo y detalle de cada cuestión.

Las partes más desarrolladas suelen ser el marco normativo, los objetivos y las medidas. Los principios suelen quedar, desafortunadamente, en una enumeración con breve explicación. Un apartado que suele estar poco desarrollado, y que a veces es incluso inexistente, es el relativo a cuestiones como la toma de decisiones en la implementación del plan, los procedimientos para disponer de información, cómo se va a hacer el seguimiento, quienes lo van a registrar, etc., dicho de otra manera, todo lo concerniente a la coordinación y gobernanza del plan.

Aquí una cuestión clave es la que suele formularse como “¿de donde cuelga el plan?”: es decir, dónde se ubica en la estructura institucional, de quién va a depender orgánicamente, quién o quiénes son los responsables y ante qué órganos o figuras públicas, qué órganos unipersonales o colectivos hay de representación y coordinación, etc.

Cuando esta gobernanza aparece -pues es frecuente, insistimos, en que no se mencione o detalle- la diversidad es grande y las modalidades son múltiples: desde vincularlo directamente a la secretaria de estado, presidencia o alcaldía -según nos refiramos a administración central, autonómica o local- hasta ubicarlo en una determinadas dirección general, conserjería o concejalía.

Por lo que he podido ver en la práctica, la primera vía (o grupo, porque dentro de esa vía hay variedades importantes: oficina del Plan, delegados, comisionados, etc.) tiene la gran ventaja del respaldo al más alto nivel y asumir plenamente la transversalidad si bien solo funcionará -dejando parte la influencia sin duda de las personas en concreto- si se cuenta realmente con apoyo y recursos, con poder y competencias.

Y la segunda vía, con la adscripción a una u otra dirección general, consejería o concejalía, puede tener a su favor formar parte de la maquinaria con la que ya se viene trabajando y, por lo tanto, contar con unos mínimos medios en recursos humanos, físicos y de presupuesto, pero suele tener el punto débil de verse el plan como propio de “los de servicios sociales” o salud o educación, etc.

Como quiera que sea, es imprescindible que la gobernanza de la política pública o plan de referencia sea explícita y esté bien desarrollada, para lo cual, y entre otros dispositivos, es importante que cuente con; a) comités y/o comisiones de trabajo que garanticen la participación y coordinación, b) procedimientos y/o protocolos de reuniones y toma de decisiones y ajustes, c) sistemas explícitos y coordinados de información y documentación, así como de seguimiento y evaluación y d) presupuesto con partidas propias y compartidas, y en el cual como sugerimos al principio hay una partida para participación, equipo comunitario, etc., uno de los aspectos decisivos de cara a los buenos resultados e impactos, y por lo tanto del nivel de éxito o fracaso del plan.

.....

Acabaría este decálogo, de breves consideraciones desde la experiencia, con una reflexión procedente de los estudios antropológicos de proyectos de desarrollo.

El plan de intervención no debe pecar de *sobre innovación*, tratando de ir mucho más allá de lo que permite el contexto y la realidad de partida, creando expectativas infundadas y, por lo tanto, frustración. Pero tampoco debe caer en el *infradiseño social*, no teniendo en cuenta la organización y estructura social, así como la diversidad y el cambio cultural, del contexto donde se va a llevar a cabo.

Para ello, y así fue como empezamos, un camino tan prometedor como exigente es el de las políticas públicas socializadas, compartidas entre poderes e instituciones públicas y sociedad civil, y en ello la **participación** del conjunto de actores es la dovela central del arco.