

Las asociaciones de inmigrantes como sociedad civil: un análisis tridimensional

Immigrant Organizations as Civil Society: A Three-Dimensional Analysis

Guillermo Toral
University of Oxford
guillermo.toral@gmail.com

Palabras clave: Inmigración, Integración Social, Asociaciones, Sociedad Civil, Capital Social, Movimientos Sociales.

Keywords: Immigration, Social Integration, Associations, Civil Society, Social Capital, Social Movements.

RESUMEN

Este artículo examina las organizaciones de inmigrantes con una perspectiva triple: desde el punto de vista de sus relaciones con las autoridades públicas, de las relaciones establecidas entre las propias asociaciones y de su grado de participación interna; con el objetivo de analizar hasta qué punto puede hablarse de sociedad civil en ese ámbito. El estudio aquí presentado toma como objeto de análisis las organizaciones de inmigrantes en España, centrándose en aquellas que gozan de un mayor reconocimiento público a través del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, órgano consultivo del Gobierno. Sobre la base de entrevistas en profundidad a líderes y trabajadores de estas organizaciones, se utilizan las contribuciones de la literatura sobre movimientos sociales, movilización étnica y capital social

ABSTRACT

This article examines immigrant organizations from three perspectives: their relationships with public authorities, the system of relationships established among these organizations, and their degree of internal participation. My principal aim is to analyze the extent to which one can speak of a civil society in this domain. The study presented takes the case of immigrant organizations in Spain, focusing on those organizations that benefit from greater public recognition through the Forum for the Social Integration of Immigrants, a consultative body of the Government. In-depth interviews with chairpersons and workers in these organizations are combined with contributions from the literature on social movements, on ethnic mobilization and on social capital, to explain the Spanish situation. Connecting

para explicar la situación actual. Sin dejar de relacionar las dinámicas de las organizaciones de inmigrantes con las del resto de organizaciones sociales en España, el artículo argumenta que las relaciones establecidas con los poderes públicos no se ven equilibradas por una red interorganizativa densa ni por una participación activa de sus miembros, y ello en detrimento de una auténtica sociedad civil en este ámbito. Esto tiene implicaciones negativas para la capacidad de las organizaciones para actuar como generadoras de capital social e integración de los inmigrantes, lo cual pone en cuestión el papel del Estado en su apoyo a las organizaciones de inmigrantes.

the dynamics of immigrant organizations with those of other social organizations in Spain, it is argued that the relationships established with public authorities are neither balanced out by a dense inter-organizational network, nor harmonized by the active participation of their members. These factors work to the detriment of a true civil society in this domain, having negative implications for the organizations' capacity to act as creators of social capital, and for the integration of immigrants. This brings into question the role of the State in supporting immigrant organizations.

Guillermo Toral

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Desde octubre de 2009 se encuentra realizando el MPhil in Politics (Comparative Government) en la Universidad de Oxford.

Degree in Political Science and Public Administration from the Complutense University of Madrid. Since October 2009 he has been studying for an MPhil in Politics (Comparative Government) at Oxford University.

St Cross College - St Giles - Oxford OX1 3LZ - Reino Unido.

INTRODUCCIÓN¹

La inmigración, como señala Martiniello (1999: 77), es un fenómeno social comprensivo que tiene el potencial de poner en cuestión los cimientos de las sociedades. La destacada posición de los fenómenos migratorios en las agendas públicas y de gobierno actuales responde, en gran medida, a esa capacidad que tiene de señalar los puntos sensibles del ordenamiento social y político, desde los fundamentos del mercado laboral hasta las bases de las identidades nacionales. Este papel de las personas inmigrantes puede observarse también en el ámbito de la sociedad civil. En este sentido parece interesante detenerse a analizar las organizaciones de inmigrantes, y en especial sus relaciones con los poderes públicos, no sólo para estudiar sus especificidades, sino también para ponerlas en relación con las características y dinámicas de otros actores de la sociedad civil.

Las organizaciones de inmigrantes, a pesar de su relevancia teórica y política —especialmente para la integración de las personas de origen extranjero—, son un fenómeno muy poco estudiado, tanto en España como en otros países. En este artículo presentaré un estudio de las mismas y de su relación con el Estado —principalmente a través de las subvenciones y de la participación en la elaboración de políticas públicas mediante órganos consultivos—, centrándome en factores institucionales. La forma dada por cada Estado a su ámbito institucional condiciona en gran medida la integración de los inmigrantes (Koopmans *et al.*, 2005), y en este sentido merece la pena detenerse a analizar de qué modo las instituciones que modulan la interacción entre los poderes públicos y las organizaciones de inmigrantes facilitan o dificultan la emergencia de una sociedad civil en este ámbito y, por ende, la plena integración de las personas de origen extranjero.

Según Vermeulen (2005: 29-62), los tres factores que determinan los procesos de organización de las personas inmigrantes son las características propias de cada grupo étnico, la estructura de oportunidad política y las dinámicas ecológicas entre organizaciones. En mi análisis he preferido no incluir los factores grupales, ya que no se trata de explicar diferencias en la integración política de marroquíes y ecuatorianos, por ejemplo, sino de intentar comprender el panorama general del asociacionismo de inmigrantes. Por ello me centraré, por un lado, en la «estructura de oportunidad política» (Eisinger, 1973; Tarrow, 1994), es decir, aquellos arreglos institucionales que definen las posibilidades con las que cuentan las organizaciones de inmigrantes, moldeándolas; y, por otro lado, en las dinámicas ecoló-

¹ Una versión reducida de este artículo se presentó en el Migration and Citizenship PhD Workshop de la University of Edinburgh el 27 de noviembre de 2009. Quiero expresar mi agradecimiento a los participantes de ese seminario por sus comentarios, así como a Liliana Suárez (Departamento de Antropología Social, UAM) por sus constructivas críticas tras la revisión del primer manuscrito, y a Manlio Cinalli (CEVIPOF, Sciences Po, Paris), quien me animó por primera vez a investigar esta cuestión.

gicas, a saber, los fenómenos de competición y cooperación entre las propias organizaciones, los cuales también influyen en la forma que éstas adoptan. No obstante, está lejos de mi intención presentar estos factores institucionales como algo fijo e inmutable, sino que trato de ofrecer una imagen dinámica del panorama asociativo de inmigrantes que permita aprehender los márgenes en que éste podrá evolucionar en el futuro.

Para ello me centraré en el caso español y, más concretamente, en un grupo muy específico de organizaciones de inmigrantes: las más integradas políticamente, es decir, aquellas que han recibido el máximo reconocimiento por parte de la Administración central del Estado al ser incorporadas al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, órgano consultivo del Gobierno. Centrar la atención en este reducido grupo de organizaciones permite abordar las causas y consecuencias del establecimiento de estrechas relaciones entre los poderes públicos y las asociaciones de inmigrantes. Este diseño de investigación plantea, no obstante, varias limitaciones que es necesario explicitar. Por una parte, debemos prevenir contra el error de asumir que las organizaciones de un movimiento social equivalen al propio movimiento o que pueden representarlo. Así, aunque del trabajo empírico realizado para esta investigación pueden deducirse algunas tendencias del movimiento social de inmigrantes en España, el análisis está centrado en las propias organizaciones y en su papel decisivo para la conformación de una esfera sólida de la sociedad civil.

Por otra parte, es necesario también justificar por qué se ha escogido el ámbito estatal para el análisis de las asociaciones de inmigrantes. Aunque es evidente que un análisis comprensivo del asociacionismo de inmigrantes ha de incluir una perspectiva transnacional con la que aprehender las redes y las prácticas que cruzan y redefinen las fronteras estado-nacionales (ver Østergaard-Nielsen, 2003), en este estudio se ha preferido dejarla de lado para centrarnos en condicionantes que se dan a nivel local y sobre todo estatal, los cuales siguen teniendo un efecto nada desdeñable en el movimiento social de inmigrantes, como intentaré demostrar a continuación. Por otra parte, es igualmente importante explicitar que el análisis aquí presentado se centra en el contexto español, y no aborda directamente los panoramas autonómico y local. Tanto las organizaciones aquí consideradas como otras organizaciones de ámbito estatal participan a menudo en organismos consultivos y en redes asociativas propias de cada municipio y Comunidad Autónoma, donde las estructuras de oportunidad política varían considerablemente. Además, en estos ámbitos participan numerosas asociaciones de tamaño más reducido que configuran espacios y dinámicas específicos. Estas complejas geografías políticas de la integración de las asociaciones de inmigrantes quedan fuera del alcance de este estudio, que se centra en el ámbito estatal. No obstante, conviene no perder de vista que las organizaciones aquí analizadas están a menudo insertas en redes transnacionales, autonómicas y locales, cada una con sus propias especificidades, que condicionan de modo interactivo las relacio-

nes de las organizaciones de inmigrantes con otros actores de la sociedad civil y con los poderes públicos (Landolt, 2008). En el caso español, estudios comparativos de las organizaciones de inmigrantes en Barcelona, Madrid y Murcia (Morales *et al.*, 2009; Morales y Jorba, 2010) han mostrado la diversidad de las estructuras de oportunidad política local y regional y su impacto en las organizaciones de inmigrantes. Esto no impide que su actuación se vea muy condicionada, tanto con posibilidades como con limitaciones, por el terreno político en el que actúan —el español, en este caso—, lo cual justifica la importancia de centrarse en la esfera estatal, como hace este estudio.

El trabajo de campo ha consistido en entrevistas semiestructuradas con representantes de organizaciones de inmigrantes presentes en el Foro, tal y como estaba compuesto durante la fase de realización del trabajo de campo². Además, éste ha sido complementado con el uso de fuentes secundarias, principalmente literatura académica, publicaciones de las organizaciones y documentos oficiales de autoridades políticas. El análisis teórico combina las contribuciones de la literatura sobre movimientos sociales y la de la movilización étnica o de inmigrantes, así como los aportes de la literatura sobre capital social. Con ello pretendo construir una perspectiva plural y original desde la que observar las organizaciones de inmigrantes españolas.

El artículo está estructurado en tres partes, correspondientes a las tres dimensiones de las organizaciones de inmigrantes que pretendo explorar. En primer lugar abordaremos su «integración vertical», a saber, las relaciones entre organizaciones y Estado, principalmente a través de subvenciones y de mecanismos de participación en la elaboración de políticas públicas. Seguidamente analizaremos su «integración horizontal», es decir, las relaciones establecidas entre las propias organizaciones. Por último, examinaremos la «integración en profundidad» de las organizaciones de inmigrantes, una tercera dimensión con la que pretendo introducir lo relativo a la participación interna de los propios inmigrantes. Se trata, evidentemente, de tres dimensiones estrechamente relacionadas entre sí, pero que analíticamente es útil distinguir. De este modo pretendo iluminar la complejidad tanto teórica como política del asociacionismo de inmigrantes para analizar hasta qué punto cabe hablar, en este ámbito y para el caso español, de sociedad civil.

² El trabajo de campo, realizado entre enero y marzo de 2009 en Madrid, incluyó entrevistas semiestructuradas con el Presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y con personas de las siguientes organizaciones: ACOBE, AES-CO, ARI-Perú, ASCIB, FEDROM y Rumiñahui. Las entrevistas se realizaron con el o la representante de la organización en todos los casos en que éste tenía disponibilidad. En dos casos en que la persona representante de la entidad no estaba disponible se entrevistó a un trabajador/a que llevaba un tiempo considerable participando en la vida de la organización. En el caso de una organización se entrevistó tanto al representante como a un trabajador. El resto de organizaciones entonces presentes en el Foro (ATIME, ACHE, AIBE-Balcan y VOMADE-VINCIT) no pudieron ser incluidas en la muestra, ya que durante la fase del trabajo de campo no estaban disponibles para realizar entrevistas. En total, se realizaron ocho entrevistas de una duración media de cincuenta minutos. Quiero expresar todo mi agradecimiento a las personas entrevistadas, sin cuya generosa colaboración este estudio no hubiera sido posible.

«INTEGRACIÓN VERTICAL» DE LAS ORGANIZACIONES DE INMIGRANTES:
¿QUÉ VÍNCULOS CONSTRUYEN CON LAS AUTORIDADES PÚBLICAS?

La sociedad civil ha sido definida como una esfera simultáneamente separada del Estado, del mercado y de la esfera privada y regida por la ciudadanía y la igualdad horizontal (Fennema, 2004: 429-431). Es, por tanto, una esfera con una lógica operativa distinta de la coerción estatal, del intercambio económico y de la reproducción y el afecto privados, que no obstante mantiene relaciones con el resto de esferas. En este apartado analizaré las relaciones de las organizaciones de inmigrantes con el Estado, con el objetivo de examinar hasta qué punto éstas conforman sociedad civil, lo cual lleva a la cuestión de su autonomía.

La tradición sociológica del neoinstitucionalismo ha insistido, en su análisis de las organizaciones, en el hecho de que los actores sociales buscan legitimidad (Powell y DiMaggio, 1991). Esta perspectiva nos es útil para explicar por qué el Estado y algunas organizaciones de inmigrantes llegan a establecer vínculos relativamente estables y regulados, dando lugar a una determinada «estructura relacional» (Cinalli, 2007). Por un lado, el Estado y sus élites políticas y administrativas buscan establecer relaciones con algunas organizaciones de inmigrantes, para así legitimar y dar autoridad a sus decisiones en materia de inmigración e integración. Algunos estudiosos de los movimientos sociales ya han señalado el interés de las autoridades políticas en integrar políticamente a las organizaciones sociales para así reducir la amenaza que puedan suponer (Della Porta y Diani, 2006: 227) y controlar su potencial oposición a las decisiones gubernamentales (Zald y McCarthy, 1987: 384). Además, la especial sensibilidad electoral que implican los asuntos relacionados con la inmigración lleva a que las autoridades públicas tengan aún más incentivos para integrar a las organizaciones sociales que operan en este ámbito. Martiniello (1993) ha investigado las estrategias por las que un Estado que se siente amenazado puede cooptar a las élites de las principales organizaciones de inmigrantes presentes en su territorio, con una paradójica táctica de «integración por exclusión» en la que se integra a los líderes étnicos en instituciones carentes de poder para bloquear las posibilidades de movilización. Aunque su trabajo es ya antiguo y se centra en el caso de las organizaciones de italianos en Bélgica, otros investigadores como Gómez Gil (2006: 22) han analizado casos más recientes dentro del territorio español.

Por otra parte, las organizaciones de inmigrantes —al menos las organizaciones sometidas a análisis aquí— compiten entre ellas por el reconocimiento de su legitimidad y su valor social por parte de la institución imbuida de mayor *auctoritas* y *potestas*: el Estado. Alcanzar el reconocimiento de las autoridades políticas —que nunca es total ni permanente, pero sí relativamente estable— implica la posibilidad de participar en la elaboración de po-

líticas públicas a través de organismos consultivos y/o de obtener un apoyo económico considerable a través de subvenciones públicas. Hay que considerar, además, que las organizaciones de inmigrantes estarán especialmente incentivadas para buscar este apoyo simbólico y material del Estado por el hecho de contar con un menor reconocimiento como actores sociales y políticos legítimos que las organizaciones sociales autóctonas (Martín Pérez, 2004: 132-413; Caponio, 2005).

Aunque, lamentablemente, no disponemos de datos fiables para la totalidad del territorio español, un reciente estudio de casi 70 organizaciones de inmigrantes en Madrid (Morales y González, 2006) ofrece datos interesantes que pueden servir para ilustrar mi argumento. Las autoras demuestran que las organizaciones de inmigrantes están muy integradas formalmente en el proceso político, ya que son invitadas y participan a menudo en organismos consultivos sectoriales formalizados. Sin embargo, señalan también que tanto la integración informal —mediante invitaciones a y participación en comisiones, grupos de trabajo o reuniones informativas— como los contactos con políticos, partidos y Administraciones públicas son significativamente menos frecuentes en el caso de las organizaciones de inmigrantes que en el de las autóctonas. Estos datos son coherentes con la hipótesis de que las autoridades públicas —ya sean locales, autonómicas o estatales— tienen interés en incluir formalmente a las organizaciones de inmigrantes para legitimar sus decisiones en un ámbito muy sensible jurídica, política y socialmente, excluyéndolas al mismo tiempo de otros espacios más informales de diálogo y toma de decisiones que son especialmente importantes en la gestión de conflictos o de cuestiones relevantes a corto plazo.

Así pues, son las posiciones y los intereses de ambos tipos de actores los que explican la intensa integración vertical de algunas organizaciones de inmigrantes. Sin embargo, la intensidad de estas relaciones supone ciertos peligros para la autonomía de las organizaciones que de hecho son a menudo reconocidos por sus propios líderes. En primer lugar, el hecho de que las organizaciones dependan económicamente del Estado pone en riesgo su autonomía y puede llegar a poner en peligro la propia existencia de la sociedad civil (Fennema, 2004: 432-433). Se trata de un fenómeno que no es privativo de las organizaciones de inmigrantes: autores como Requena Santos (2008: 58) han advertido del riesgo que la «cultura de las subvenciones» en España supone para la independencia de la sociedad civil. No obstante, estos peligros pueden observarse fácilmente en el caso de las organizaciones que aquí estudiamos. Como indican los líderes de dos organizaciones distintas:

«[Existe un riesgo de] confiar en el dinero y que al final dependas de quien te lo da. Perder la independencia, perder la identidad. O de volverte dependiente de esas cantidades y entrar en un proceso de institucionalización que... que te quita capacidad de hacer cosas, por la necesidad de mantener la estructura. [...] En general

suele haber una relación proporcional entre tener recursos y reconocimiento público y empezar a mirar para otro lado cuando ves problemas».

(Hombre, directivo de asociación de inmigrantes)

«Las organizaciones con subvenciones consiguen una cierta estabilidad económica, y eso pesa mucho a la hora de tomar decisiones políticas; me refiero al nivel de hacer un discurso político o una acción política. Y en momentos dados vemos que hay muchas organizaciones que se paralizan porque dan prioridad a las subvenciones o se suman al discurso político de turno para seguir siendo beneficiarias de una subvención».

(Mujer, directiva de asociación de inmigrantes)

Por otra parte, la «integración vertical» suele ir asociada con dinámicas de burocratización y profesionalización que se observan en todas las organizaciones estudiadas, y cuyos peligros analizaremos al abordar la «integración en profundidad». No obstante, podemos adelantar ya que esto está relacionado con la delegación de competencias mediante la financiación de proyectos de atención social a inmigrantes (Martín Pérez, 2004: 116-117), en un contexto de transformación del Estado de bienestar y de auge del Tercer Sector en aquellos ámbitos en que los poderes públicos optan por subvencionar organizaciones sociales para la prestación de servicios públicos. Asimismo, existe un riesgo de que el Estado, a través de mecanismos como las subvenciones, coopte las élites del movimiento social de inmigrantes, logrando reducir su capacidad de movilización (Della Porta y Diani, 2006: 227; Hooghe, 2005: 988). Uno de los entrevistados se expresaba al respecto así:

«Precisamente por el uso político que se hace de la inmigración, los partidos políticos tienen ese enfoque de que las organizaciones en general, y las de inmigrantes en particular, son una especie de correa de transmisión de sus intereses. [...] Eso no deja crecer un movimiento de inmigrantes, y eso no deja crecer organizaciones más preocupadas del interés migrante que de otras cosas».

(Hombre, directivo de asociación de inmigrantes)

Una vez analizados los peligros de la integración vertical de las organizaciones de inmigrantes, pasemos a examinar un fenómeno más concreto, a saber, su participación en órganos consultivos de los gobiernos. Se han realizado entrevistas con seis de las diez organizaciones de inmigrantes que, junto a diez representantes de las Administraciones públicas y diez «organizaciones sociales de apoyo» (sindicales, patronales y no gubernamentales), forman parte del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Este orga-

nismo es el principal reflejo en España de un modelo de políticas públicas de integración de inmigrantes a través de órganos consultivos que comenzó en Europa en los años sesenta y setenta y que ha tenido limitados éxitos en la integración efectiva de inmigrantes (Martiniello, 1999), pero que muchas administraciones han seguido construyendo y manteniendo, probablemente por las oportunidades que ofrece para interactuar con la sociedad civil. Aunque este tipo de organismos implican un reconocimiento de la legitimidad de las minorías inmigrantes como actores políticos y pueden ofrecer oportunidades para su participación efectiva en los procesos de toma de decisiones —si bien no siempre tienen la capacidad de ejercer una influencia real—, no están exentos de problemas.

En primer lugar destaca la cuestión de la representatividad, es decir, quién habla en nombre de quién, y con qué autoridad (Entzinger, 1999: 32-33). Esto alude a la «integración en profundidad» de las organizaciones, a la que nos referiremos más adelante. Lo crucial aquí es que, a la hora de elegir a sus interlocutores, el Gobierno necesitaría tener una imagen rigurosa de las comunidades inmigrantes y de sus organizaciones de la que no disponemos en España, especialmente teniendo en cuenta la fluidez y fragmentación de este movimiento asociativo. Otro de los problemas que señala Entzinger (1999: 29-32) es la definición por parte del Estado de qué grupos de inmigrantes son (más) legítimos. Son las autoridades políticas las que definen unilateralmente la agenda de la consulta, tanto en su contenido —qué cuestiones tratar— como en sus participantes —qué actores pueden sentarse alrededor de la mesa para formar parte del proceso—. A este respecto, es relevante que, en la actualidad, el Gobierno español integra en el Foro diez organizaciones de inmigrantes que son mayoritariamente —aunque no totalmente— monoétnicas. De hecho, nueve de las diez organizaciones (todas excepto ASCIB) contienen en su nombre una referencia explícita a una nacionalidad concreta. Es importante destacar que no se trata en realidad de categorías étnicas, sino referentes a los Estados-nación, es decir, propias del Derecho Internacional Público (Martiniello, 1993: 238-239). Así, al reconocer un conjunto de organizaciones que se autodefinen con el criterio de la nacionalidad —entre otros—, las instituciones políticas contribuyen a reificar los grupos de inmigrantes sobre líneas étnicas o nacionales, exaltando las diferencias entre los colectivos y desdibujando la diversidad y los conflictos dentro de los mismos (Uitermark *et al.*, 2005: 624). Podría argumentarse que el Gobierno se limita a reconocer una realidad preexistente, pero ello significaría ignorar que, al tiempo que describe las fronteras o clivajes existentes, el Estado prescribe las líneas de división legítimas, tanto entre la sociedad civil autóctona y la inmigrante como dentro del movimiento social de inmigrantes, haciendo uso de lo que Bourdieu (2002: 281-292) denomina poder simbólico.

No se trata, además, de una dinámica que se dé exclusivamente a nivel del Foro. El estudio de Morales y González (2006: 27-28) demuestra que, al menos en Madrid, las organi-

zaciones de inmigrantes monoétnicas son invitadas con mayor frecuencia que las organizaciones mixtas a los espacios de participación de que disponen las Administraciones local, autonómica y estatal. Podemos deducir entonces que se trata de una característica de la estructura de oportunidad política española, la cual ayuda a explicar por qué las organizaciones de inmigrantes se constituyen más en torno a clivajes estado-nacionales que en torno a otras líneas de división (por ejemplo, ideológicas, generacionales o religiosas)³. Si las autoridades públicas dan, en términos generales, un reconocimiento más amplio a organizaciones que se identifican por el criterio de la nacionalidad, las propias dinámicas ecológicas de competición entre las organizaciones coadyuvarán a que las asociaciones se alineen en torno a ese clivaje. Éste es un buen ejemplo de cómo la estructura de oportunidad política que las instituciones conforman influye en cómo los actores se definen a sí mismos y en cómo se sitúan en el campo de juego (Koopmans *et al.*, 2005: 21; Odmalm, 2005: 78-83).

Las características de la integración vertical de las organizaciones de inmigrantes en España que venimos señalando permiten elaborar una hipótesis tentativa sobre el modelo de integración vertical español, aunque corroborarla requeriría una investigación comparada que escapa al propósito de mi estudio. Odmalm (2005: 86-90) describe dos modelos ideales de gestión de la pluralidad de intereses en democracia. Por un lado, el modelo pluralista, cuyo caso típico es la democracia estadounidense, se define por la existencia de asociaciones autónomas y voluntarias que compiten por el acceso a los procesos de toma de decisiones a través de una dinámica de *lobbying*. Por otra parte, el modelo corporativista, cuyo caso típico son los Países Bajos y su sistema de pilarización (*Verzuiling*), se caracteriza por una gestión menos abierta de la competición, la cual se canaliza a través de estructuras definidas y dependientes del Estado. Mientras que en el primer modelo las asociaciones son consideradas como entes privados e independientes, en el segundo son más bien semipúblicas, ya que un número limitado de ellas reciben un reconocimiento formal desde arriba (*top-down*) y mantienen, a través de sus élites, vínculos de dependencia con el Estado. Odmalm (2005: 87-88) especifica que, en lo concerniente a las relaciones entre el Estado y las organizaciones de inmigrantes, los Países Bajos y Suecia están caracterizados por el modelo corporativista, que Francia y Reino Unido corresponden al modelo pluralista, y que Alemania comparte rasgos de los dos modelos. A partir de las características del caso español que hemos venido describiendo podemos afirmar que en España, si bien no se da una estructuración de las relaciones Estado-sociedad civil puramente corporativista, sí es observable una tendencia a dicho modelo, especialmente por la importancia del reconocimiento estatal para la canalización de intereses y por la marcada

³ No obstante, estudios comparativos (Morales *et al.*, 2009; Morales y Jorba, 2010) ofrecen evidencias de que la tendencia de los poderes públicos a favorecer el asociacionismo de inmigrantes monoétnico conoce importantes variaciones en diferentes ciudades españolas, estando más marcada en Madrid que en Murcia, y en Murcia que en Barcelona.

dependencia —a través de subvenciones— de aquellas organizaciones que reciben un reconocimiento público y que son legitimadas como defensoras de los intereses de los inmigrantes.

«INTEGRACIÓN HORIZONTAL» DE LAS ORGANIZACIONES DE INMIGRANTES: ¿QUÉ TIPO DE REDES TEJEN ENTRE ELLAS?

En la última década las ciencias sociales han invertido considerables recursos en la investigación mediante la metodología del análisis de redes, especialmente en el estudio de los movimientos sociales y de sus organizaciones (por ejemplo, Diani, 2003; Cinalli, 2007; Requena Santos, 2008). La perspectiva de las redes ha permitido centrarse en un nivel meso, situado entre lo micro y lo macro, con el que se ha enriquecido el estudio de la relación entre agencia y estructura (Diani, 2003: 4). Además, ha demostrado ser una perspectiva enriquecedora para aprehender las dinámicas de cooperación y competición, así como la circulación de recursos —materiales y simbólicos— entre organizaciones. En este apartado nos centraremos precisamente en la dimensión reticular del panorama de las organizaciones de inmigrantes, analizando así lo que he llamado «integración horizontal», es decir, sus interrelaciones. Se trata de una dimensión que no es independiente del nivel de «integración vertical», y de hecho veremos cómo las relaciones establecidas con los poderes públicos afectan a las relaciones entre las organizaciones, facilitando algunas opciones y dificultando otras.

Para que exista una sociedad civil es clave la existencia no sólo de un número elevado de organizaciones, sino además de relaciones y vínculos entre ellas. Es entonces esencial evaluar lo que Cinalli (2007: 5) denomina «redes horizontales», a saber, las relaciones entre actores —en nuestro caso entre organizaciones de inmigrantes—, para saber si existe o no una sociedad civil. Si no existe una cierta coordinación o, al menos, interacciones frecuentes en espacios comunes y autónomos entre las organizaciones de inmigrantes, difícilmente podrán constituir un movimiento social y tener un impacto social y/o político (Hooghe, 2005: 976). Sin embargo, y como ha afirmado Gómez Gil (2006: 31), la debilidad y la fragmentación del movimiento asociativo de inmigrantes son un fenómeno común a toda España. Esto implica que la red interorganizativa, ya sea en relación con otras organizaciones de inmigrantes de la misma comunidad étnico-nacional, con otras organizaciones de inmigrantes de otras comunidades o con otro tipo de organizaciones sociales, es, en términos generales, bastante débil. Martín Pérez (2004: 137-138) señala que las propias organizaciones reconocen en su dependencia del Estado uno de los factores que impiden la articulación de una red fuerte de organizaciones de inmigrantes. Según este autor, la competencia entre organizaciones en su lucha por el reconocimiento público lleva a que la cooperación se man-

tenga en niveles muy bajos. Así, las subvenciones, por ejemplo, que en principio podrían actuar como un elemento fortalecedor del movimiento social de personas inmigrantes en España, acaban actuando en detrimento de una de sus dimensiones fundamentales, la integración horizontal. Como señala uno de los entrevistados:

«Muchas veces nos quedamos en el terreno de competir por subvenciones, o de competir por ayudas, o de competir con la foto con el político con el que me hago la fotografía. Y esto es un contenido muy simple y muy poco útil para el conjunto de la población migrante. Lo útil es el compartir líneas estratégicas de trabajo, el compartir una visión política de la inmigración, y el hacer un trabajo conjunto para generar esa incidencia política que al fin y al cabo nos beneficia a todos los migrantes. Porque ahí no hay nacionalidad que valga, ahí hay una Ley de Extranjería que nos trata a todos por igual».

(Mujer, directiva de asociación de inmigrantes)

Las interconexiones entre organizaciones de la sociedad civil han recibido una amplia atención por parte de la literatura académica sobre capital social. No es mi intención aquí realizar un repaso comprehensivo de los estudios sobre capital social, por otra parte muy prolíficos, pero sí parece oportuno introducir algunas clarificaciones conceptuales. Aunque hay muchas diferencias teóricas entre autores, en general se entiende que el capital social está constituido por normas sociales —principalmente obligaciones y expectativas—, confianza social e interpersonal y redes, en tanto que recursos que permiten alcanzar ciertos objetivos que de otra manera no podrían lograrse⁴. Ya Tocqueville (1961: 287-296) establecía una relación entre la proliferación de organizaciones cívicas y el funcionamiento democrático de la sociedad estadounidense, pero ha sido el trabajo de Putnam (1993; 1995) el que ha introducido el capital social en la agenda internacional de la investigación en ciencias sociales. Para los estudiosos del capital social, las asociaciones y la sociedad civil son lugares clave para la creación de este tipo de recursos, ya que a través de las interacciones frecuentes entre individuos y organizaciones se generan cooperación y confianza, las cuales facilitan superar los dilemas de la acción colectiva (Herrerros, 2000: 6). Asimismo, la participación en asociaciones y en redes de la sociedad civil favorece la práctica de la deliberación y el desarrollo de actitudes y habilidades cívicas, contribuyendo así al funcionamiento democrático de la sociedad en su conjunto. El capital social es, en definitiva, un concepto que alude a la integración de las personas, a la facilitación de la vida en sociedad y al buen funcionamiento de los sistemas democráticos: cuanto más capital social, mejor, y no sólo para las personas u organizaciones que concentren ese capital, sino para toda la sociedad en general.

⁴ Hay un repaso sintético de las teorías del capital social y de sus principales polémicas en Lin (1999).

No obstante, la literatura académica, empezando por Putnam (2000: 22-24), distingue dos tipos de capital social cuyas contribuciones a la democracia son desiguales. Por una parte, el *bonding social capital* es el producido en el interior de grupos sociales u organizaciones homogéneos, y el *bridging social capital* es, por otra, aquel al que dan lugar las interacciones entre grupos u organizaciones heterogéneos. Así, mientras que el *bonding social capital* es necesario para la cohesión interna de las organizaciones o de las comunidades étnicas, es el *bridging social capital* —también llamado «vínculos débiles»— el que, a través de las interconexiones con otros grupos, contribuye de mejor manera a la formación de una sociedad civil activa e integradora.

Esto encaja con algo que estudiosos de las redes de organizaciones de inmigrantes han corroborado mediante estudios empíricos: que las interconexiones entre las asociaciones y la densidad de las redes que construyan influyen en la integración de los inmigrantes (Fennema y Tillie, 2001; Tillie, 2004). En este sentido, podemos decir que contribuye más a una sociedad civil democrática un conjunto de organizaciones pequeñas con interrelaciones frecuentes y fluidas —es decir, con un alto contenido de *bridging social capital*— que organizaciones grandes pero aisladas unas de otras —y por lo tanto depositarias principalmente de *bonding social capital*—. Volviendo a nuestro caso de estudio, podemos afirmar que la debilidad de la red de organizaciones de inmigrantes tiene como consecuencia la formación de menos capital social, es decir, menos vínculos de confianza mutua, menos flujos de información y otros recursos, lo que en definitiva va en detrimento de la integración de las personas inmigrantes.

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes también juega un papel clave en el ámbito de la «integración horizontal» de organizaciones de inmigrantes. Espacios como el del Foro sitúan a las pocas organizaciones que el Gobierno central selecciona en una posición privilegiada desde la que tejer redes con otras organizaciones de inmigrantes y organizaciones sociales de apoyo. No obstante, este tipo de contactos también es problemático, al menos por dos razones. En primer lugar, existe el riesgo de que los contactos se restrinjan al nivel de los representantes de las organizaciones, lo cual no generaría prácticamente efectos beneficiosos en términos de capital social. En segundo lugar, los órganos consultivos favorecen el trabajo en red dentro de un marco fijado unilateralmente por el Gobierno, es decir, en espacios no autónomos, siendo la autonomía una de las características más importantes de los espacios de una sociedad civil en democracia. Así se expresa al respecto uno de entrevistados:

«Yo creo que en España ya ha llegado el momento de que los organismos que nos dedicamos a la intervención social, y sobre todo a la integración de los inmigrantes, vayamos formulando propuestas y redes. Porque hasta ahora lo que hay son siem-

pre propuestas que vienen del Estado, el Ayuntamiento, etc. Pero no hay otros espacios, digamos... de las ONGs, de lo que es la sociedad civil».

(Hombre, trabajador de asociación de inmigrantes)

Aunque es cierto que existen iniciativas de construir redes y plataformas de organizaciones de inmigrantes, de momento no han logrado mucho éxito. A mi juicio, esto es en gran parte consecuencia del tipo de relaciones establecidas entre las organizaciones de inmigrantes —al menos entre las organizaciones con mayor reconocimiento público— y las autoridades públicas. Cinalli (2007: 7-9) ha señalado que las «estructuras relacionales» en las cuales las organizaciones sociales mantienen vínculos estrechos con las autoridades públicas y escasos o débiles vínculos con otras organizaciones de la sociedad civil dan lugar a la cooptación de los movimientos sociales. Según el autor, los procesos de formación de movimientos sociales se ven favorecidos por unas relaciones muy intensas en la dimensión horizontal y moderadamente intensas en lo vertical. Esta contribución encaja con nuestra perspectiva teórica, en la que estamos poniendo en relación la integración horizontal de las organizaciones de inmigrantes con su integración vertical, y ayuda a comprender por qué los intentos de crear plataformas y redes interétnicas se están encontrando con tantas dificultades para llegar a tener un funcionamiento eficaz en España. No obstante, la imagen ofrecida por Cinalli tiene, a mi modo de ver, un importante defecto. Su análisis de los factores que facilitan o dificultan la acción colectiva de inmigrantes deja fuera un factor clave tanto para la integración social y política de las personas de origen extranjero como para los efectos beneficiosos que sus organizaciones puedan tener en la sociedad en general. Me refiero a la tercera y última dimensión que analizaremos aquí: la participación en el interior de las organizaciones de inmigrantes.

«INTEGRACIÓN EN PROFUNDIDAD» DE LAS ORGANIZACIONES DE INMIGRANTES: ¿QUÉ TIPO DE PARTICIPACIÓN INTERNA TIENEN?

En mi análisis de las organizaciones de inmigrantes me ha parecido imprescindible examinar —además de sus relaciones con los poderes públicos y sus interrelaciones— una tercera dimensión, a saber, la participación de los propios inmigrantes dentro de las asociaciones. Esto es lo que he decidido llamar «integración en profundidad» de las organizaciones, expresión con la que pretendo reflejar su estrecha relación con los otros dos tipos de integración, así como el hecho de que es la participación interna lo que da volumen y consistencia a las relaciones verticales y horizontales de las organizaciones. Sin una participación activa de los miembros de las organizaciones y sin canales por los que éstos puedan influir en las relaciones verticales y horizontales de las mismas, difícilmente puede hablarse de una auténtica sociedad civil.

Della Porta y Diani (2006: 140-144) han señalado que las organizaciones de movimientos sociales se enfrentan a tres dilemas fundamentales. Un primer dilema es el de la movilización de personas o de recursos económicos; una segunda cuestión tiene que ver con desarrollar estructuras horizontales o jerárquicas; y, por último, las organizaciones se enfrentan a la disyuntiva de invertir recursos en la disputa política o en la provisión de servicios. Más que de disyuntivas dicotómicas, se trata de tres ejes de tensión en la actividad de las organizaciones sociales que no sólo son analíticamente útiles, sino además observables en la mayoría de las organizaciones estudiadas. Las organizaciones de inmigrantes en España se sitúan en estos ejes de tensión de diversas maneras y las personas entrevistadas mantienen discursos diferentes al respecto: mientras que unos los abordan abiertamente, problematizándolos y entrando a valorar las dificultades que implican, otros optan por no referirse a tales cuestiones o tratarlas como algo aproblemático. En este apartado examinaremos algunas cuestiones relacionadas con la participación que en última instancia aluden, precisamente, a estas tres tensiones que acabamos de mencionar.

En primer lugar, el hecho de que muchas de las organizaciones de inmigrantes reciban subvenciones públicas para implementar programas de atención social o de integración tiene claros efectos en su configuración interna. No sólo porque abre toda una dimensión de trabajo que acaba concentrando gran parte de los esfuerzos de aquellas personas que dedican tiempo a la organización —ya sean miembros de la junta directiva o personas voluntarias—, sino porque contribuye a estructurar las organizaciones de una determinada manera, similar en todas las que ejecutan programas públicos. Esta tendencia a que las organizaciones en un determinado campo converjan en sus modos de estructuración y organización interna es lo que en la tradición del neoinstitucionalismo se conoce como isomorfismo. Como expresa uno de los entrevistados:

«Al nivel de servicios somos como cualquier empresa que da servicios: en la parte jurídica, social, etc. [...] Ofrecemos lo que ofrecen casi todas las asociaciones. Porque cuando se abre una asociación casi siempre hay un trabajador social, que lo tenemos, un abogado, un orientador laboral... Esa parte casi te vas a cualquier centro y es lo que tienen».

(Hombre, trabajador de asociación de inmigrantes)

Por otra parte, y en relación con esta dimensión de las organizaciones como prestadoras de servicios, sobresale que las organizaciones en general son sostenidas por un número reducido de voluntarios y asalariados, ya sea sólo mediante subvenciones o además gracias a las cotizaciones de los miembros. De hecho, aunque en las entrevistas surge recurrentemente el tema de la dificultad para movilizar la participación activa de los miembros más allá de la asistencia a actividades de ocio, se hallan frecuentemente discursos en los

que los participantes quedan reflejados más como afiliados —es decir, contribuidores al mantenimiento de la asociación mediante una cuota— y/o usuarios de los servicios ofrecidos por la organización que como sujetos activos y partícipes de la sociedad civil. Así, un cartel para la promoción de la participación en la sede de una de las organizaciones reza: «Hay 20 razones más para afiliarte a nuestra ONG y disfrutar de todos nuestros servicios». Esta concepción de las personas inmigrantes que forman parte de las organizaciones como meros beneficiarios de servicios o sustentadores de la organización a través de una cuota es significativa y, desde luego, problemática para la existencia de una sociedad civil. Por una parte, podría interpretarse como un cierto reflejo del contexto, y más concretamente de los discursos y los arreglos jurídico-políticos que excluyen a las personas de origen extranjero de la plena ciudadanía y las presentan como meros consumidores de servicios públicos y/o simples «peones» en el mercado laboral. Sin embargo, esta concepción de los miembros de las organizaciones como sujetos privados de agencia responde también a las dinámicas internas de las propias organizaciones.

Uno de los fenómenos que se observa con más claridad en las organizaciones que reciben subvenciones es la profesionalización, tendiendo así hacia lo que Zald y McCarthy (1987: 374) definen como «organizaciones profesionales de movimientos sociales». Para estos teóricos, se trata de organizaciones en las que gran parte de los recursos se originan fuera del grupo cuya situación buscan mejorar (en nuestro caso, los inmigrantes), que además tienen pocos miembros o cuyos miembros no participan activamente, y que intentan dar la imagen de hablar en nombre de un grupo o una comunidad. Los autores señalan que este tipo de organizaciones pueden acabar dependiendo más de aquel que les financia que de sus propios beneficiarios. Por otra parte, otros teóricos de los movimientos sociales advierten de que la profesionalización puede suponer ciertos problemas para la participación. Della Porta y Diani (2006: 244) afirman que la burocratización, aunque puede aumentar la eficiencia, desmotiva la participación desde abajo (*bottom-up*). Por su parte, Lelieveldt *et al.* (2007: 91-93) advierten que la profesionalización puede reducir las oportunidades de las personas voluntarias para participar activamente en la vida cotidiana de la organización y desarrollar así habilidades cívicas —lo cual nos lleva de nuevo a la formación del capital social—. Por último, Fenema (2004: 432) afirma que las organizaciones profesionales contribuyen menos a la sociedad civil que aquellas organizaciones donde hay más espacio para la participación activa de personas voluntarias. En conclusión, la profesionalización puede socavar la participación y, con ello, la formación de capital social y la configuración de una auténtica sociedad civil.

La profesionalización de las organizaciones es a menudo resultado de una estrategia —más o menos consciente— de las organizaciones que compiten por subvenciones, pero ello no nos debe hacer olvidar que es la propia estructura de oportunidad política la que facilita y, en cierto sentido, promueve esta tendencia. Además, es necesario enmarcar este

fenómeno en el contexto de transformación del Estado de bienestar que señalábamos antes. Algunos autores (Joyce y Schambra, 1996; Hein, 1997) señalan la privatización del Estado de bienestar como un fenómeno positivo en tanto la implementación de programas de atención social por parte de organizaciones de inmigrantes contribuye al desarrollo de las comunidades étnicas. No obstante, una expansión de las organizaciones de inmigrantes por la vía de la prestación de servicios gracias a subvenciones públicas es ciertamente problemática, sobre todo si el objetivo es que las organizaciones sociales funcionen como escuelas de ciudadanía y democracia, y no únicamente como meras empresas guiadas por criterios de especialización, eficiencia y descentralización.

Por otra parte, es necesario contextualizar este fenómeno de las organizaciones de inmigrantes en el marco de la sociedad civil española. Méndez y Mota (2006: 213-215) han señalado que aunque los niveles de profesionalización en España son bajos, ésta es mayor entre las asociaciones más grandes y aquellas que reciben financiación pública. Además, las autoras observan una clara tendencia al alza del peso de la financiación pública en las organizaciones sociales, especialmente en el denominado Tercer Sector, fenómeno que relacionan con la ya comentada transformación del Estado de bienestar. Así pues, podemos deducir que, por un lado, la profesionalización de las organizaciones de inmigrantes responde a características específicas del campo de la inmigración, tales como los incentivos que la propia estructura de oportunidad política genera, a través de las subvenciones, para que las organizaciones sociales implementen programas de atención a inmigrantes, o la demanda por parte de los propios inmigrantes de una atención eficaz y cercana que les ayude a superar los obstáculos que encuentran en su proyecto migratorio, especialmente en los primeros años. Pero, por otra parte, esta profesionalización se enmarca en una tendencia general de la sociedad civil española que está relacionada con el modelo mediterráneo de Estado de bienestar, marcado por altos niveles de clientelismo (Arts y Gelissen, 2002: 142-146). Esto no es sino otro ejemplo de que, como ha señalado Soysal (1999), las asociaciones de inmigrantes reflejan las estructuras de la sociedad de acogida, si bien al mismo tiempo las influyen y contribuyen a su redefinición.

Más allá de su estructura formal, que está muy marcada por los requisitos legales impuestos por las autoridades públicas para registrar una asociación, se trata de prestar atención al funcionamiento real de las organizaciones y el lugar que en ellas ocupa la participación de sus miembros. Los propios entrevistados reconocen a menudo la especial dificultad para movilizar a sus bases sociales, aunque divergen a la hora de explicarla: mientras que unos líderes enfatizan factores propios de la cultura política de los países de origen, otros resaltan las difíciles situaciones individuales que se hallan al llegar a España o, incluso, la falta de relación entre las actividades ofrecidas por las asociaciones y los «intereses reales» de los inmigrantes. Una vez más, esta escasa participación específica de los inmigran-

tes en las asociaciones ha de ser contextualizada en lo que Morales y Mota (2006: 79-90) han denominado el «síndrome meridional de escasa participación asociativa» que caracteriza a España y a otros países del sur de Europa. Esto tiene una gran importancia para la salud de la sociedad civil, y por tanto del sistema democrático entendido de manera amplia, ya que una base social poco activa dificulta enormemente la rendición de cuentas (*accountability*) por parte de las élites de las organizaciones. Esto tiene como consecuencia el cuestionamiento de la capacidad de dichas élites de actuar en la esfera pública como legítimos representantes de una determinada comunidad nacional o, al menos, de aquellos inmigrantes asociados en las respectivas organizaciones.

Las cuestiones sobre la participación en las organizaciones de inmigrantes que venimos señalando tienen implicaciones para la formación de capital social. La debilidad de la base social y la escasa participación interna, además de los fenómenos de profesionalización que hemos analizado, nos hacen esperar que en las dinámicas cotidianas de las organizaciones predominen relaciones verticales y jerárquicas, frente a las relaciones horizontales, participativas y deliberativas. Uno de los entrevistados se refería así a la dificultad de transformar a los beneficiarios de los servicios que presta la organización en participantes activos de la misma:

«Se concibe la asociación o las asociaciones como un servicio que se les presta y punto. O sea, “vengo aquí, te digo qué es lo que me pasa, te pido tal información”, etc., pero después ya ahí acabó nuestra relación. Ésa es un poco la dificultad, porque bueno, se presta un servicio puntual, se da la información puntual, pero después no hay un enganche con la asociación, o no hay una participación, o no hay ese sentimiento grupal».

(Mujer, trabajadora de asociación de inmigrantes)

Como indica Herreros (2000: 18-19), las relaciones horizontales favorecen la construcción de confianza, los flujos de información y las normas sociales de reciprocidad; en definitiva, contribuyen a crear capital social y, con ello, al buen funcionamiento de la democracia. Aunque la opinión de Putnam de que las organizaciones estructuradas verticalmente no contribuyen en absoluto a formar capital social es muy discutible y discutida, muchos autores han coincidido en indicar que las relaciones verticales contribuyen menos a la formación de capital social que las horizontales, habiéndose llegado a esta conclusión desde investigaciones tanto teóricas (Herreros, 2000: 18-19; Herreros, 2004: 125) como empíricas (Morales y Mota, 2006: 101; Fennema y Tillie, 2001).

Llegados a este punto hemos de volver a introducir el papel del Estado en nuestro análisis. Si, como hemos venido mostrando, la estructura de oportunidad política y las relaciones es-

tablecidas entre organizaciones de inmigrantes y poderes públicos contribuyen a fortalecer las relaciones verticales y a debilitar las horizontales dentro de las asociaciones, podemos concluir que la acción del Estado en este ámbito no potencia, sino que mina la formación de capital social entre los inmigrantes, en detrimento de su integración política y social. Esto se inserta en un acalorado debate en la literatura académica en torno al papel del Estado en la formación del capital social. Teóricos principalmente norteamericanos (por ejemplo, Joyce y Schambra, 1996), desde un punto de vista que ha sido calificado como neotocquevilliano (Bloemraad, 2005: 881) y que es difícilmente separable de las ideas liberales sobre las que se construyeron los Estados Unidos, argumentan que la acción del Estado socava la sociedad civil, como si el desarrollo de sus respectivas esferas fuese un juego de suma cero. Frente a ellos, otros investigadores critican esas teorías como conservadoras y argumentan que, al contrario, el Estado juega un papel clave en la formación de capital social, por ejemplo mediante la promoción de la participación en las asociaciones o el incremento del bienestar de los ciudadanos a través del gasto público (Herreros, 2004: 72-99). Se trata de una polémica que también se ha reflejado en los estudios de las organizaciones de inmigrantes: mientras que algunos investigadores (Bloemraad, 2005; Hein, 1997) defienden que el Estado, principalmente a través de las subvenciones públicas, contribuye a fortalecer el asociacionismo de las personas de origen extranjero, otros (Fennema, 2004; Caponio, 2005) señalan que la intervención estatal socava la articulación de una sociedad civil robusta en el ámbito de las organizaciones inmigrantes.

Como afirma Moya (2005: 856-857), no es posible contestar de manera general a la cuestión de si el Estado favorece o no el asociacionismo de inmigrantes, y esa cuestión apela a la necesidad de realizar investigaciones específicas en cada contexto. No parecen sensatos ni los análisis neotocquevillianos en que la sociedad civil es idealizada como una comunidad originaria, horizontal y participativa que la acción del Estado viene a destruir, ni aquellos que ignoran los peligros de cooptación y control social que la intervención gubernamental puede tener en la esfera de los movimientos sociales. En el caso español, podemos afirmar que la intervención de las autoridades públicas en el ámbito de las organizaciones de inmigrantes, a través de subvenciones e integración de las mismas en órganos consultivos, está marcada por la ambivalencia. Si, por un lado, contribuye al mantenimiento de estructuras de atención social a inmigrantes diversas y descentralizadas, así como a la defensa de sus intereses por parte de organizaciones con cierta capacidad de influencia, no parece que contribuya a fortalecer una red de organizaciones de inmigrantes enriquecida con la participación activa de sus miembros. Esto último es especialmente relevante porque refuerza la hipótesis de que el Estado puede socavar la formación de capital social. En este caso se trata de la formación de capital social entre inmigrantes, y por tanto de mi análisis se deduce que el Estado frena indirectamente la integración de personas de origen extranjero.

En última instancia, de lo que se trata es del modo en que la sociedad española y sus instituciones políticas integran a los movimientos sociales de inmigrantes y a sus organizaciones. En un contexto con un elevado grado de «integración vertical» de las organizaciones de inmigrantes, combinado con reducidos niveles de «integración horizontal» y de «integración en profundidad», existe un claro riesgo de que la democracia y la sociedad civil en el ámbito de la inmigración queden reducidas a una competición entre élites. Aunque teóricos minimalistas de la democracia como Schumpeter (1947) han defendido las bondades de la delegación a las élites y de restringir la participación del *demos*, parece claro que una articulación de las organizaciones de inmigrantes en esta dirección no contribuye a —e incluso puede obstaculizar— la integración real de todas las personas de origen extranjero. Si las organizaciones de inmigrantes han de funcionar no como grupos de interés o empresas prestadoras de servicios propios de cada comunidad étnica o nacional, sino más bien como focos de empoderamiento e inclusión social, la participación activa de sus miembros es ineludible. No obstante, ello no implica que los vínculos con las autoridades públicas sean negativos en sí mismos, sino que es el desequilibrio en las tres dimensiones de integración de las organizaciones de inmigrantes lo que obstaculiza la formación de una sociedad civil fuerte en este ámbito.

Por otra parte, es necesario insistir una vez más en que esta investigación se ha centrado en las organizaciones de inmigrantes, y concretamente en aquellas que cuentan con un mayor reconocimiento público por parte del Gobierno central, las cuales no agotan el panorama del movimiento social de personas migrantes en España. Además de las organizaciones aquí analizadas, existen en los niveles local y autonómico numerosas asociaciones de inmigrantes, a menudo con menos recursos y un menor grado de institucionalización, activas en la movilización de personas inmigrantes. Esto señala un ámbito del movimiento social de inmigrantes que recientemente ha empezado a ser investigado y que tiene un potencial transformador de la situación aquí descrita.

Aunque este estudio, centrado en cierto tipo de organizaciones (aquellas con una gran integración vertical) y en el ámbito español, es de alcance claramente limitado, nos ayuda a poner en perspectiva la literatura existente y sus limitaciones, así como a vislumbrar direcciones para futuras investigaciones. La exploración de relaciones causales entre la integración vertical, la integración horizontal y la integración en profundidad de las organizaciones de inmigrantes requiere investigación comparativa que tome en consideración no sólo un abanico más amplio de organizaciones, sino también más esferas (ya sea la local, la autonómica, la estatal o la transnacional). El marco teórico tridimensional que aquí se ha presentado, así como las conclusiones preliminares a que nos ha llevado para el caso de las organizaciones presentes en el Foro, bien pudieran constituir el punto de partida de futuros estudios en perspectiva comparada. En este sentido, recientes estudios comparati-

vos de carácter multinivel —considerando tanto el nivel local como el estatal—, si bien se orientan más hacia la cuestión del transnacionalismo, ofrecen interesantes desarrollos metodológicos y teóricos con los que abordar la cuestión de la «integración vertical», «horizontal» y «en profundidad» de las asociaciones de inmigrantes (Portes *et al.*, 2008; Bermúdez, 2010⁵).

Además, análisis comparativos tanto dentro de España como a nivel internacional permitirían abordar interrogantes que la investigación aquí presentada plantea pero no puede responder de manera satisfactoria. ¿Hasta qué punto pueden comprenderse los límites del panorama asociativo de inmigrantes en España como una consecuencia del carácter reciente del fenómeno migratorio? Es razonable pensar que el carácter relativamente reciente del asociacionismo de inmigrantes en España deja aún mucho espacio para la innovación institucional, tanto por parte de los poderes públicos como por parte de las propias asociaciones. Sin embargo, sólo un estudio comparado nos permitiría poner esta hipótesis a prueba. Otra cuestión interesante es la relación entre el campo de las organizaciones de inmigrantes y el campo de organizaciones autóctonas que también trabajan sobre la misma problemática y se encuentran representadas en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, tales como CEAR o ACOGE. ¿Qué tipo de intercambios y de tensiones existen entre ambos tipos de organizaciones? Se trata de cuestiones que quedan fuera del alcance de este estudio pero en cuyo análisis pueden resultar muy útiles tanto el marco teórico que aquí se ha utilizado como los hallazgos a que nos ha llevado.

CONCLUSIÓN

En el presente artículo he realizado un análisis del panorama de las organizaciones de inmigrantes en España desde una perspectiva tridimensional. En un primer lugar, al abordar su «integración vertical», he analizado cómo la búsqueda de legitimidad lleva tanto a autoridades públicas como a organizaciones de inmigrantes a establecer vínculos —principalmente mediante subvenciones y la participación en órganos consultivos sobre políticas de integración—. Posteriormente he presentado algunos de los problemas a los que la integración vertical puede dar lugar para las organizaciones de inmigrantes, sobre todo en términos de dependencia, profesionalización y cooptación. Por otra parte, y tomando como referencia el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, he analizado la tendencia del Gobierno español hacia un modelo corporativista de gestión de la diversidad de organi-

⁵ A este respecto merece especial atención el proyecto LOCALMULTIDEM (*Multicultural Democracy and Immigrants' Social Capital in Europe: Participation, Organisational Networks, and Public Policies at the Local Level*), que, bajo la coordinación de Laura Morales, ha recogido y analizado datos sobre la integración política de las personas inmigrantes de diferentes comunidades étnicas en seis ciudades europeas.

zaciones de inmigrantes. Seguidamente he examinado la «integración horizontal» de las organizaciones, centrándome en la fragmentación de la red interorganizativa y en cómo esta debilidad se ve reforzada por la relativamente intensa «integración vertical» de las asociaciones. Además, he estudiado las limitaciones que esta situación provoca en las organizaciones de inmigrantes como generadoras de capital social y, por tanto, como catalizadores para la integración de personas de origen extranjero. Por último, en lo que se refiere a la «integración en profundidad» de las organizaciones de inmigrantes, he indagado en la profesionalización de las mismas y los efectos que ésta tiene sobre la participación. Además, he abordado la debilidad de la participación interna y la preeminencia de las relaciones verticales sobre las horizontales, tomando en consideración las consecuencias que estos fenómenos tienen para la formación del capital social.

En general, este artículo ayuda a entender la interacción entre las tres dimensiones de la integración de asociaciones de inmigrantes y contribuye al estudio sistemático de este fenómeno al ofrecer un marco conceptual para la investigación en perspectiva comparada. El resultado de mi análisis es una imagen compleja del campo de las organizaciones de inmigrantes, con importantes especificidades pero también muchos rasgos en común con el resto de organizaciones sociales en España. La combinación de las tres características que acabamos de mencionar —intensas relaciones entre las organizaciones y las autoridades públicas, una débil red interorganizativa y la reducida participación interna de las asociaciones— nos lleva a la pregunta desde la que partíamos: ¿hasta qué punto cabe hablar en España de una sociedad civil en el ámbito de las organizaciones de inmigrantes? La respuesta a esta pregunta ha de tener en cuenta las tres dimensiones que, a mi juicio, definen una sociedad civil en democracia, a saber, el grado de autonomía, interrelación y participación de sus organizaciones. En este sentido, podemos concluir que, en España, la intervención del Gobierno ocupa un lugar excesivamente extenso en el ámbito de las organizaciones de inmigrantes, al menos en su configuración actual. El corporativismo que la estructura de oportunidad política tiende a configurar en este país presenta numerosos peligros para la configuración de una sociedad civil sólida, ya que, sin una red horizontal fuerte y sin una participación activa de los miembros de las organizaciones, la «integración vertical» de las organizaciones puede servir para domesticar las reivindicaciones y protestas de grupos que siguen excluidos de la ciudadanía política. De hecho, existe un riesgo real de que órganos consultivos como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y, en general, la «integración vertical» de las organizaciones de inmigrantes dejen de ser una solución transitoria y cristalicen como sustitución compensatoria de un debate y unas transformaciones de mayor alcance. A medio plazo es ineludible abordar, tanto discursiva como políticamente, un asunto mucho más profundo y que debiera ser prioritario en las agendas públicas de los Estados europeos en el siglo XXI, a saber, la exclusión de las minorías inmigradas del *demos* (Martiniello, 1999: 79).

Es, en definitiva, cuestionable que exista sociedad civil en el ámbito de las organizaciones de inmigrantes en España, al menos en el sentido fuerte del término. Sí parece existir una sociedad civil tal y como ésta es concebida por la filosofía liberal, a saber, como una esfera de grupos que compiten y que tiene como efecto servir de contrapeso o control a la acción del Estado. Parece evidente que existen intereses de inmigrantes articulados y que éstos se hacen escuchar, con mayor o menor éxito, por parte de las autoridades públicas en España. No obstante, no está tan claro que exista una sociedad civil como esfera autónoma —no opuesta al Estado, sino superpuesta al mismo— que contribuya al empoderamiento de las minorías inmigrantes, el cual es especialmente necesario teniendo en cuenta su exclusión de la ciudadanía política. El hecho de que la «integración vertical» de las organizaciones no esté equilibrada con una «integración horizontal» y una «integración en profundidad» también intensas —ya que éstas, como hemos visto, son más bien frágiles— explica en gran parte las dificultades para el surgimiento de una auténtica sociedad civil en el ámbito de las asociaciones de inmigrantes.

No se trata aquí de reprobar la atribución de subvenciones a las organizaciones de inmigrantes o la existencia de órganos consultivos en los que se abra espacio para la participación de éstas, sino de aprehender la lógica que existe detrás de la estructura de oportunidad política para poder abordar abierta y responsablemente sus peligros. Existe de hecho un margen de acción, aunque reducido, y son los actores relevantes en el campo —empezando por las propias organizaciones de inmigrantes— los que pueden adoptar diferentes estrategias para transformar la realidad actual. Por otra parte, buena parte de la problemática de las organizaciones de inmigrantes que aquí se ha presentado se da también entre otro tipo de organizaciones de la sociedad civil española, por lo que la inmigración puede servirnos, en este como en otros ámbitos, como un espejo con el que observar dificultades y conflictos preexistentes que hasta ahora no éramos capaces de ver. El ámbito de las organizaciones de inmigrantes no supone una esfera aislada del resto de la sociedad civil española y, en cierta medida, las debilidades y amenazas de las primeras son inseparables de las de la segunda. Esto ayuda a ver la oportunidad de aprovechar los flujos migratorios ya no sólo para la revitalización económica y demográfica de las sociedades de origen o de destino, sino también para una revitalización democrática de las sociedades de acogida que —todo parece indicar— es cada vez más necesaria.

Della Porta y Diani (2006: 228) han llamado la atención sobre el hecho de que los movimientos sociales surgen y se desarrollan en el curso de transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales, contribuyendo a las mismas y transformándolas. Así, el desarrollo del capitalismo y el del Estado-nación tuvieron un papel clave en el surgimiento de los movimientos sociales contemporáneos (Pérez Ledesma, 1994: 67), los cuales al mismo tiempo influyeron considerablemente en sendos procesos. En el actual contexto de

transformación del capitalismo —en el que la movilidad de personas, si bien no libre, parece tener una importancia creciente— y de transformación y cuestionamiento del Estado-nación —en el cual las prácticas innovadoras de las organizaciones de migrantes en las esferas transnacional y translocal tienen mucho que decir—, los movimientos sociales de inmigrantes, así como sus organizaciones, han de convertirse en un objeto privilegiado del análisis científico-social. Ya no sólo porque su desarrollo es decisivo en los procesos de integración de las personas inmigrantes, y por tanto en los sistemas democráticos de hoy en día —centrados en gran parte en la compleja gestión del «unidos en la diversidad»—, sino también porque las organizaciones de inmigrantes constituyen, cada vez más, lugares privilegiados desde los que observar la realidad de un mundo global e interconectado en rápida transformación.

REFERENCIAS

- Arts, Wil y John Gelissen (2002): «Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report», *Journal of European Social Policy*, 12 (2): 137-158.
- Bermúdez, Anastasia (2010): «The transnational political practices of Colombians in Spain and the United Kingdom: politics “here” and “there”», *Ethnic and Racial Studies*, 33 (1): 75-91.
- Bloemraad, Irene (2005): «The limits of de Tocqueville: How government facilitates organizational capacity in newcomer communities», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (5): 865-887.
- Bourdieu, Pierre (2002): *Langage et pouvoir symbolique*, Paris: Seuil.
- Caponio, Tiziana (2005): «Policy networks and immigrants' associations in Italy: the cases of Milan, Bologna and Naples», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (5): 931-950.
- Cinalli, Manlio (2007): «The impact of “relational structures” upon collective action: a comparison of unemployment and asylum in New Labour Britain», Paris: Cevipof, Working Paper n.º 23 (en línea). http://www.cevipof.msh-paris.fr/publications/notes_etudes/NE_23.pdf (consultado el 23 de febrero de 2010).
- Della Porta, Donatella y Mario Diani (2006): *Social Movements: An Introduction*, 2.ª ed., Oxford: Blackwell.
- Diani, Mario (2003): «Introduction: social movements, contentious actions and social networks: “from metaphore to substance”?», en *Social Movements and Networks*, eds. Mario Diani y Doug McAdam, New York: Oxford, pp. 1-18.
- Eisinger, Peter K. (1973): «The conditions of protest behavior in American cities», *American Political Science Review*, 67: 11-28.
- Entzinger, Han (1999): «Immigrants' political and social participation in the integration process», en *Political and Social Participation of Immigrants Through Consultative Bodies*, Estrasburgo: Consejo de Europa, pp. 9-40.
- Fennema, Meindert (2004): «The concept and measurement of ethnic community», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (3): 429-447.
- Fennema, Meindert y Jean Tillie (2001): «Civic community, political participation and political trust of ethnic groups», *Connections*, 24 (1): 26-41.

Gómez Gil, Carlos (2006): *Inmigración y asociacionismo: el caso de Alicante*, Alicante: Observatorio de la Inmigración en Alicante (Universitat d'Alacant) (en línea). <http://www.veu.ua.es/es/seualacant/docs/observatoris/oi.Inmigraci%C3%B3nAsociacionismo.pdf> (consultado el 23 de febrero de 2010).

Hein, Jeremy (1997): «Ethnic organizations and the welfare state: the impact of social welfare programs on the formation of Indochinese refugee associations», *Sociological Forum*, 12 (2): 279-295.

Herreros, Francisco (2000): *Social Capital and Civic Republicanism*, Madrid: Instituto Juan March, Estudio/Working Paper 2000/149.

— (2004): *The Formation of Social Capital: Why Trust?*, Londres: Palgrave Macmillan.

Hooghe, Marc (2005): «Ethnic organizations and social movement theory: the political opportunity structure for ethnic mobilization in Flanders», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (5): 975-990.

Joyce, Michael S. y William A. Schambra (1996): «A new civic life», en *To Empower People: From State to Civil Society*, eds. Peter L. Berger y Richard John Neuhaus, Washington: AEI Press, pp. 11-29.

Koopmans, Ruud, Paul Statham, Marco Giugni y Florence Passy (2005): *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Landolt, Patricia (2008): «The transnational geographies of immigrant politics: insights from a comparative study of migrant grassroots organizing», *The Sociological Quarterly*, 49: 53-77.

Lielieveldt, Herman T., Javier Astudillo y Linda Stevenson (2007): «The spectrum of associational activities: from self-help to lobbying», en *Social Capital and Associations in European Democracies: A Comparative Analysis*, eds. William A. Maloney y Sigrid Roßteutscher, New York: Routledge, pp. 81-95.

Lin, Nan (1999): «Building a network theory of social capital», *Connections*, 22 (1): 28-51.

Martín Pérez, Alberto (2004): «Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y de ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias en España», *Migraciones*, 15: 113-143.

Martiniello, Marco (1993): «Ethnic leadership, ethnic communities' political powerlessness and the state in Belgium», *Ethnic and Racial Studies*, 16 (2): 236-255.

— (1999): «The limits of consultative politics for immigrants and ethnic immigrant minorities», en *Political and Social Participation of Immigrants Through Consultative Bodies*, Estrasburgo: Consejo de Europa, pp. 77-89.

Méndez, Mónica y Fabiola Mota (2006): «Las características organizativas de las asociaciones en España», en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, eds. José Ramón Montero, Joan Font y Mariano Torcal, Madrid: CIS, pp. 203-222.

Morales, Laura y Amparo González (2006): «Las asociaciones de inmigrantes en Madrid: una nota de investigación sobre su grado de integración política», *Revista Española del Tercer Sector*, 4 (septiembre-diciembre): 129-173.

Morales, Laura, Amparo González y Laia Jorba (2009): «Políticas de incorporación y asociacionismo de la población de origen inmigrante a nivel local», en *Inmigración en España: clarosucos de las políticas y gobernabilidad*, ed. Ricardo Zapata, Barcelona: Ariel, pp. 113-138.

Morales, Laura y Laia Jorba (2010): «The transnational links and practices of migrants' organisations in Spain», en *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*, eds. Rainer Bauböck y Thomas Faist, Amsterdam: Amsterdam University Press, en prensa (en línea). <http://www.um.es/capsocinmig/Documentos/Docu4.pdf> (consultado el 23 de febrero de 2010).

Morales, Laura y Fabiola Mota (2006): «El asociacionismo en España», en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, eds. José Ramón Montero, Joan Font y Mariano Torcal, Madrid: CIS, pp. 77-104.

Moya, Jose C. (2005): «Immigrants and associations: a global and historical perspective», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (5): 833-864.

Odmalm, Pontus (2005): *Migration Policies and Political Participation: Inclusion or Intrusion in Western Europe?*, London: Palgrave.

Østergaard-Nielsen, Eva (2003): «The politics of migrants' transnational political practices», *International Migration Review*, 37 (3): 760-786.

Pérez Ledesma, Manuel (1994): «Cuando lleguen los días de cólera (Movimientos sociales, teoría e historia)», *Zona Abierta*, 69: 51-120.

Portes, Alejandro, Cristina Escobar y Renelinda Arana (2008): «Bridging the gap: transnational and ethnic organizations in the political incorporation of immigrants in the United States», *Ethnic and Racial Studies*, 31 (6): 1056-1090.

Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (eds.) (1991): *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.

Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

— (1995): «Bowling alone: America's declining social capital», *Journal of Democracy*, 6 (1): 65-78.

— (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster.

Requena Santos, Félix (2008): *Redes sociales y sociedad civil*, Madrid: CIS.

Schumpeter, Joseph A. (1947) [1942]: *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper and Brothers.

Soysal, Yasemin (1999): «Participation of immigrants in European public spheres: models and reflections», en *Political and Social Participation of Immigrants Through Consultative Bodies*, Estrasburgo: Consejo de Europa, pp. 65-76.

Tarrow, Sydney (1994): *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tillie, Jean (2004): «Social capital of organizations and their members: explaining the political integration of immigrants in Amsterdam», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (3): 529-541.

Tocqueville, Alexis de (1961) [1835 y 1840]: *De la démocratie en Amérique*, Paris: Gallimard.

Uitermark, Justus, Ugo Rossi y Henk van Houtum (2005): «Reinventing multiculturalism: urban citizenship and the negotiation of ethnic diversity in Amsterdam», *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (3): 622-640.

Vermeulen, Floris (2005): «The immigrant organising process: the emergence and persistence of Turkish immigrant organizations in Amsterdam and Berlin and Surinamese organizations in Amsterdam», Tesis doctoral, Universidad de Amsterdam (en línea). <http://dare.uva.nl/document/12781> (consultado el 23 de febrero de 2010).

Zald, Mayer N. y John D. McCarthy (eds.) (1987): *Social movements in an organizational society*, New Brunswick, NJ: Transaction.

RECEPCIÓN: 07/07/2009

REVISIÓN: 21/01/2010

APROBACIÓN: 24/02/2010