



# ELAINE: Red interactiva europea de administraciones locales sobre políticas para minorías étnicas.

Lanzada en 1990 por el Centro Europeo del Trabajo y la Sociedad (CETS) en Maastricht (Países Bajos) y patrocinada por la DG V de la Comisión Europea desde el 1 de enero de 1993, la red ELAINE se ha convertido en una respetable referencia en Europa como red de información técnica sobre programas y políticas para minorías étnicas<sup>1)</sup> a escala local (municipal). ELAINE se ocupa especialmente de las intervenciones políticas locales, que son las que corresponden a las necesidades inmediatas de las minorías étnicas. Las administraciones locales suelen ser la punta de lanza a la hora de encontrar medidas innovadoras para combatir la marginalización de las minorías étnicas.

Como centro de investigación asentado y orientado hacia las medidas políticas, con experiencia de proyectos en formación, profesionalización, coordinación interactiva, evaluación y control, multiculturalidad y procesos de cambio de gestión en organizaciones, el CETS suministra a la red ELAINE la información necesaria para que las ciudades que participan en la red puedan aprovechar la comparabilidad de las intervenciones sobre minorías étnicas a pesar de sus diferentes trasfondos históricos, políticos o socio-culturales.

Uno de los objetivos principales de esta red es inducir un proceso de aprendizaje entre los municipios, a partir de las experiencias de cada uno. Este proceso se lleva a cabo proporcionando a los responsables locales medios prácticos para el debate y el intercambio sobre problemas comunes, y ofreciéndoles información sobre las respuestas a estos problemas en toda Europa. El rápido desarrollo

de la red (más de 25 ciudades activas) permite ver que los municipios están reconociendo los beneficios de este intercambio de experiencias prácticas sobre temas de convivencia multicultural. El éxito de la red depende de la creciente calidad de los intercambios formales e informales entre los municipios y de los progresos que éstos hagan a partir de las experiencias y de los conocimientos de los demás. Esta mejora en la calidad de los intercambios es un baremo importante para medir los resultados de la red ELAINE.

La estructura funcional de la red presenta tres componentes: el servicio de coordinación, los municipios participantes y el comité director. El servicio de coordinación ELAINE (en los locales del CETS) es responsable de coordinar, planificar y organizar el programa de la red. Actúa como intermediario entre los municipios y emplea los informes proporcionados por éstos e investigaciones adicionales para complementar el intercambio de informaciones. Los municipios participantes cumplen el papel fundamental de proporcionar información sobre sus experiencias profesionales en este campo a través de proyectos y experiencias. El intercambio de la información se consigue a través de las diversas actividades y servicios ELAINE (por ejemplo seminarios temáticos, estudios, el ELAINE Newsfax, el Infobank, asistencia a diversas reuniones, representación de la red en conferencias externas). Por último, el comité director consiste en un grupo de personas de contacto (en su mayor parte de municipios coordinados por ELAINE) que dan al servicio de coordinación un asesoramiento y un apoyo continuos.



## **Maria José Freitas**

*es investigadora del European Centre for Work and Society (Centro Europeo del Trabajo y la*

*Sociedad - CETS) desde 1993. En la actualidad su responsabilidad principal es la coordinación de la red ELAINE (European Local Authority Interactive Network on Ethnic Minority Policies).*

**ELAINE es un programa del CETS apoyado por la Comisión Europea para promover la cooperación y el intercambio mutuo de conocimientos entre funcionarios de administraciones municipales de ciudades europeas que trabajan sobre políticas de minorías étnicas. Uno de los ámbitos de este trabajo es la formación (profesional) para minorías étnicas y el papel de las autoridades municipales en ella. El artículo ofrece una descripción de algunas iniciativas municipales, y aun cuando ninguna experiencia municipal sea completamente transferible a otra, ELAINE ha creado un foro funcional para la comparación eficaz de iniciativas políticas locales y el intercambio internacional a escala europea.**

1) "Minoría étnica" es el término funcional inglés empleado por la Red ELAINE para referirse a las personas de procedencia étnica distinta a la de la mayoría de la población autóctona. Al ser ELAINE una red políglota, en los diversos idiomas de la red se emplea el término adecuado para cada contexto nacional.



***“A lo largo del tiempo, los municipios coordinados en ELAINE han aprendido el arte de extraer elementos comunes que puedan ser útiles para desarrollar nuevos métodos políticos y prácticos en sus propios municipios.”***

La experiencia demuestra que no basta con proporcionar documentos que permitan la comparación europea de las intervenciones y los métodos empleados por los municipios. Esta información debe presentar un valor práctico para los municipios europeos, independientemente de su tamaño, situación geográfica o antecedentes históricos. Esta misma información debe también estar preparada para satisfacer las necesidades particulares de los municipios, tomando la forma de documentos preparatorios, participación activa en seminarios con visitas a proyectos e informes en seminarios. Todos ellos son elementos equivalentes dentro del proceso de aprendizaje de los municipios miembros de ELAINE.

Aun cuando las diversas políticas no pueden transferirse a otro municipio o país sin tomar en cuenta los diversos contextos, es importante observar que el intercambio intenso y a largo plazo de ideas y referencias compartidas puede reflejarse eventualmente en nuevas políticas y medidas. A lo largo del tiempo, los municipios coordinados en ELAINE han aprendido el arte de extraer elementos comunes que puedan ser útiles para desarrollar nuevos métodos políticos y prácticos en sus propios municipios. Las ciudades coordinadas mediante ELAINE desde 1990 han progresado continuamente al respecto.

La evaluación se basa en un proceso interactivo entre los diversos protagonistas y se integra en el método de todo el proyecto recabando la opinión de los municipios, del comité director y de la DG V de la Comisión Europea. Un ejem-

plo es la inclusión de sesiones de grupos de trabajo sobre subtemas dentro de los seminarios ELAINE, debido a que los municipios solicitaron un debate más profundo sobre determinados subtemas políticos. Curiosamente, las solicitudes procedentes de los municipios han ido ganando en detalle y complejidad a lo largo del tiempo. Ello constituye un elemento de progreso y es coherente con el proceso de aprendizaje dinámico de ELAINE.

## Formación profesional

La importancia de la formación profesional no puede menospreciarse en la sociedad actual, ya que ha pasado de ser una simple respuesta al cambio tecnológico (papel reactivo) a constituir una guía hacia los procesos de cambio, controlando este cambio y preparando a los individuos para su formación continua o una vida de aprendizaje permanente (papel proactivo)<sup>2)</sup>. El mercado de trabajo ha evolucionado hacia la demanda de una fuerza de trabajo en rápida evolución y dotada de cualificaciones claves, donde la flexibilidad, la polivalencia y las aptitudes sociales constituyen capacidades que deben estar presentes en todos los niveles de cualificación.

La formación profesional para las minorías étnicas resulta más importante porque la posición y el bienestar de determinados grupos como las minorías étnicas depende grandemente de las oportunidades de encontrar un empleo y permanecer en él. Además, la formación profesional perfecciona los conocimientos del idioma del estado de residencia, y promueve la interacción entre individuos.

Un campo específico de trabajo sobre la formación profesional y las minorías étnicas es la oferta de programas de formación para jóvenes y mujeres de minorías étnicas. El acceso y la participación en la formación profesional constituyen dos obstáculos específicos que se deben con frecuencia a centros de formación inadecuados, escasas informaciones y falta de conocimientos lingüísticos entre las minorías étnicas. El escaso apoyo que reciben por parte de los miembros de su familia es también un factor que obstaculiza.

2) Proyecto CLEO, casos en organizaciones en aprendizaje, CETS, 1992

### El debate político práctico dentro de la red ELAINE nos demuestra que:

- ❑ Es más fácil encontrar similitudes entre municipios de países diversos que se enfrentan a los mismos problemas que entre municipios situados en el mismo país
- ❑ Con mayor frecuencia, suelen ser las iniciativas locales y de base quienes hacen avanzar la integración\* de las minorías étnicas.
- ❑ Extraer elementos (comunes) de diversos métodos empleados en ciudades diferentes resulta útil para desarrollar un modelo propio para una política o práctica locales.
- ❑ Las administraciones locales toman la iniciativa allí donde las políticas nacionales quedan a la zaga

\* La integración implica una adaptación mutua por parte de los miembros de la sociedad



A continuación se ofrece una descripción de diferentes experiencias de formación profesional a escala local para minorías étnicas en Europa, a partir del trabajo en la red ELAINE.

### **Iniciativas de formación en Amberes (Bélgica)**

La ciudad de Amberes pone una atención particular en mejorar la comunicación en escuelas con altos porcentajes de alumnos de minorías étnicas, debido a los problemas de comunicación entre los miembros de la dirección y el personal, por un lado, y los niños y padres extranjeros por otro. El problema no sólo consiste en diferencias lingüísticas sino en diferentes experiencias con sistemas escolares. Se están contratando a trabajadores interculturales para que actúen como vínculo entre los padres, los maestros y los estudiantes, con el objetivo de mejorar la situación de los estudiantes pertenecientes a minorías étnicas. Otro esfuerzo para salvar esta situación de incomunicación es la creación de cursos de idiomas ideados para las madres emigrantes, dado sus limitados conocimientos del neerlandés. El desconocimiento del idioma con frecuencia impide que las madres acompañen y apoyen a sus hijos a través de su evolución en la escuela. La incapacidad materna para participar en una situación social se considera negativa para el niño.

Las medidas para los jóvenes de minorías étnicas consisten en ayudarles a encontrar empleo y motivar a los estudiantes en jornada parcial. Los jóvenes desempleados y que estudian a jornada parcial requieren una ayuda especial que les motive a entrar en el mercado de trabajo. Además, las empresas pocas veces se interesan por estudiantes a jornada parcial, y particularmente por los pertenecientes a minorías étnicas. Se ofrece a éstos un asesoramiento social y psicológico y se les ayuda a superar las circunstancias con efectos desmotivadores.

También el sector privado participa en la oferta de formación a jóvenes de minorías étnicas en Amberes, a través de una cooperación de iniciativas privadas que recibe el nombre de "Vitamin W", creado originariamente para ayudar a encontrar un empleo a las personas de escasa

cualificación, parados a largo plazo, refugiados, emigrantes y otras. Se coloca a jóvenes de minorías étnicas que estudian a jornada parcial en proyectos de experiencia laboral organizados por el municipio; así, diversos jóvenes participaron en transformar un antiguo edificio escolar en un centro comunitario y en construir un centro social y recreativo a partir de una antigua piscina cubierta. En ambos proyectos los jóvenes recibieron una formación durante el trabajo y utilizaron la experiencia para encontrar un empleo semejante.

### **Iniciativas de formación en La Haya (Países Bajos)**

La Haya está aplicando en la actualidad una política para perfeccionar la calidad y los resultados de la formación básica de adultos. Esta estrategia incluye fortalecer y centralizar los cursos que se ofrecen en toda la ciudad. Como consecuencia, está desapareciendo el carácter voluntario de la formación básica de adultos, y las personas que comenzaron dicha formación por motivos sociales se ven amenazadas de exclusión. En razón de esta situación, La Haya otorga una atención particular a la formación lingüística para minorías étnicas y para grupos específicos dentro de este grupo destinatario general.

En este año se organizó un curso "promocional" de lengua no intensivo (de 2 1/2 a 5 horas semanales), flexible (en diferentes centros) y temporal (duración máxima 1 año) para los extranjeros con escasa o nula educación, con el fin de que pudieran pasar posteriormente a lecciones más intensivas de neerlandés como segundo idioma. El grupo destinatario consistía en personas para las que el salto hacia la formación básica regular de adultos es demasiado fuerte, y personas que no están seguras de si esta formación de adultos es la idónea para ellos. Los potenciales estudiantes reciben una introducción a la formación básica de adultos en el grupo promocional y se les da la oportunidad de explicar sus estudios deseados y sus capacidades, bajo la supervisión de un orientador educativo. Por tanto, este grupo promocional sirve como una especie de mecanismo de admisión ampliado. Si se aprecia claramen-

***"La ciudad de Amberes pone una atención particular en mejorar la comunicación en escuelas con altos porcentajes de alumnos de minorías étnicas, debido a los problemas de comunicación entre los miembros de la dirección y el personal, por un lado, y los niños y padres extranjeros por otro."***

***"También el sector privado participa en la oferta de formación a jóvenes de minorías étnicas en Amberes, a través de una cooperación de iniciativas privadas que recibe el nombre de "Vitamin W", creado originariamente para ayudar a encontrar un empleo a las personas de escasa cualificación, parados a largo plazo, refugiados, emigrantes y otras."***

***"(...) La Haya otorga una atención particular a la formación lingüística para minorías étnicas y para grupos específicos dentro de este grupo destinatario general."***



***“Una iniciativa que se está preparando en La Haya para 1995 es la de abrir los sábados (día no escolar) los centros de formación básica para adultos (...)”***

***“Otro proyecto de introducción/intervención pretende llevar a mujeres extranjeras con hijos hacia la formación básica de adultos.”***

te que la formación básica para adultos no constituye la educación más adecuada, puede transferirse al estudiante a otros centros formativos.

Otro objetivo más que puede cumplir el grupo promocional es satisfacer la demanda de diversas organizaciones (por ejemplo escuelas de formación básica para adultos, centros comunitarios, mezquitas), de ofrecer en sus locales cursos de formación básica. Se da prioridad a los grupos de mujeres. Sin embargo, los grupos regulares de formación básica para adultos no siempre pueden trabajar bien en instituciones educativas no especializadas en dicha formación. A menudo resulta difícil organizar clases homogéneas y reunir los suficientes estudiantes para iniciar un curso. A ello se une la insistencia de algunas organizaciones de hacer más atractivo para su grupo destinatario específico el programa de formación básica para adultos.

Los grupos promocionales se hallan aún en fase experimental. Se están llevando a cabo acuerdos con organizaciones receptoras sobre la duración de los cursos, transferencia a la formación regular básica para adultos y posibles formas de trabajo sociocultural, centros de atención a niños y cifras de estudiantes. La actual financiación permite organizar 12 grupos que ofrecen 5 horas semanales y dentro de los cuales se da prioridad a los estudiantes que desean transferirse a la formación básica para adultos reglamentada.

Una iniciativa que se está preparando en La Haya para 1995 es la de abrir los sábados (día no escolar) los centros de formación básica para adultos, ya que con frecuencia los adultos con trabajo sólo pueden asistir a clase este día de la semana. De esta forma, las minorías étnicas que han cursado estudios básicos de neerlandés en su puesto de trabajo podrían prepararse los sábados para el examen NT2 (curso de neerlandés, nivel II). Normalmente, los centros educativos no desean organizar clases los sábados debido a los costes extraordinarios que ello supone (períodos de apertura extraordinarios de los centros y suplementos para el personal docente). Este proyecto permitiría determinar si la apertura de los centros de educación básica para adultos durante los fines de semana satisface real-

mente una demanda. De momento se efectuará un intento con dos grupos. Si este experimento demuestra tener éxito, se incluirán clases de sábados en los calendarios de cursos regulares ofrecidos por los centros.

Las mujeres de minorías étnicas son en La Haya un grupo destinatario específico; el municipio ayuda a la fundación Apoyo a Mujeres Extranjeras (en neerlandés, stichting Ontmoeting met Buitenlandse Vrouwen), para que organice cursos domésticos destinados a mujeres extranjeras que viven aisladas. El grupo destinatario de la fundación no es capaz por sí solo de entrar en la formación básica para adultos o de acceder a otros centros educativos. Se espera que tras un período de clases domésticas impartidas por esta fundación, estas mujeres puedan entrar en clases grupales impartidas en centros de formación básica.

Otro proyecto de introducción/intervención pretende llevar a mujeres extranjeras con hijos hacia la formación básica de adultos. A partir del 1 de enero de 1993 se destinó un trabajador dentro del proyecto a reunir a las mujeres extranjeras y con hijos que vivían aisladas con la idea de preparar reuniones para iniciar clases en grupo, de acuerdo con los centros de formación básica para adultos. Este trabajo es complicado, ya que resulta muy difícil llegar realmente a las mujeres. Con frecuencia se requieren visitas a domicilio y asesoramiento intensivo, y las mujeres no siempre comprenden el material informativo elaborado para el proyecto. Las escuelas de formación para adultos, que podrían desempeñar un papel especial como intermediarios, con frecuencia no disponen de programas para hablar con las mujeres con hijos. Además, la falta de aulas adecuadas para estas clases en grupo también crea dificultades.

La transferencia de mujeres extranjeras de las clases a domicilio a las clases en grupo en instituciones de formación básica también constituye un desafío. Este grupo destinatario requiere con frecuencia un asesoramiento y una atención especial, cosa que las instituciones no pueden proporcionar. Como consecuencia, son muchas las mujeres extranjeras que dejan de asistir a los cursos. Unos recientes subsidios especiales pretenden mejo-



rar la tasa de transferencia. Se ha firmado un convenio entre la fundación y los centros de formación básica de adultos que estipula las tareas y las responsabilidades relativas al paso de estas personas de la enseñanza a domicilio a las clases colectivas. Se ha creado un sistema especial de registro para este grupo destinatario y las instituciones pueden recurrir a la fundación cuando los estudiantes transferidos recientemente corran peligro de abandonar el curso.

Un grupo específico que se olvida con frecuencia son las minorías étnicas de edad. Las minorías étnicas de una cierta edad se enfrentan a numerosas dificultades al envejecer en un país extranjero en el que disponen de un tejido social limitado y de escasa información sobre sus derechos y los programas existentes de asistencia<sup>3</sup>. En 1993 la ciudad de La Haya lanzó los llamados "círculos de estudio" para personas mayores de origen extranjero, que no sólo contribuyen a hacer innecesario todo lo posible el recurso a la ayuda social para estas personas sino que dan a las mismas un sentimiento más fuerte de pertenencia y compromiso con su comunidad. La metodología de estos círculos de estudio recurre al autocompromiso y el autodesarrollo de las personas de edad y puede orientarse hacia cualquier nivel educativo (sobre todo a través de la universidad). Básicamente, un círculo de estudios consiste en un grupo de personas de edad (por lo general ya sin trabajo) que analizan colectivamente un tema de interés mutuo. En este proceso se emplean los conocimientos y la experiencia de los participantes, y los efectos del aprendizaje son tan importantes como los contactos sociales. Curiosamente, existe un interés considerable por los círculos de estudio entre las minorías étnicas de edad, existiendo ya 13 de los mismos. Cada círculo comprende de 10 a 15 personas y parece que se van a crear otros 15 grupos. Todos los animadores se seleccionan entre el propio grupo destinatario.

### **Seminario ELAINE en Mannheim (Alemania) sobre la formación profesional**

El papel y la participación de las administraciones locales en las políticas de

formación profesional es cada vez mayor. Un buen ejemplo de ello son las actividades actuales de los municipios coordinados por ELAINE y las expuestas durante el seminario ELAINE sobre formación profesional para minorías étnicas celebrado en Mannheim (diciembre 1992). Los participantes en el seminario visitaron proyectos locales de ayuda, incluyendo una escuela con cursos especiales para minorías étnicas y un centro de orientación que asiste a estudiantes desfavorecidos y se ocupa de la transición de la escuela al ambiente laboral. La combinación de aprendizaje en clases y experiencia práctica de trabajo es coherente con las características del sistema dual alemán.

Diversos ejemplos interesantes de cursos de formación<sup>4</sup> para minorías étnicas se hallaban ya en funcionamiento durante el seminario y el debate se orientó hacia los enfoques más descentralizados para la formación profesional (lo que se debe a los lazos cada vez mayores entre los mercados de trabajo local y regional), lo que ofrece a las administraciones locales la oportunidad de tomar la iniciativa y desarrollar formas de participación en este campo político.

La experiencia alemana resultó particularmente interesante para los participantes del Reino Unido, ya que los programas de formación profesional destinados a minorías étnicas en Alemania se hallan orientados hacia las instituciones, mientras que en el Reino Unido éstos se hallan menos estructurados y más autoorganizados (habitualmente gestionados por las propias organizaciones de la minoría étnica). Los participantes holandeses expusieron también su experiencia menos institucional, si bien encontraron similitudes con el sistema dual alemán en temas clave, tales como encontrar programas más idóneos para formación profesional, la participación en proyectos coordinados con las instituciones locales de formación, las organizaciones de bienestar social, las organizaciones de las minorías étnicas y la industria local (lo que constituye una importante red social en torno a la formación propiamente dicha).

Aunque todas las ciudades presentes en Mannheim tenían objetivos comunes, sus métodos eran distintos, en función de sus competencias y el contexto. Así y todo,

***"La Haya lanzó los llamados "círculos de estudio" para personas mayores de origen extranjero (...)"***

***"Diversos ejemplos interesantes de cursos de formación para minorías étnicas se hallaban ya en funcionamiento durante el seminario y el debate se orientó hacia los enfoques más descentralizados para la formación profesional (...)"***

3) Informe del seminario ELAINE 1994 sobre política de la administración local para con las minorías étnicas de edad, 26-28 mayo 1994.

4) Ejemplos específicos de los cursos de formación debatidos fueron un centro de orientación en Genk (Bélgica), que combina una formación lingüística, clases teóricas y experiencia práctica en empresas para emigrantes jóvenes y desempleados; las escuelas de formación profesional en Stuttgart (Alemania) con clases especiales de alemán para jóvenes extranjeros con dificultades lingüísticas y de aprendizaje; y los centros empresariales y de formación en Sheffield (RU), que ofrecen cursos básicos para personas de color y minorías étnicas.



los responsables locales pudieron observar el trato práctico que dan diferentes ciudades a objetivos políticos similares, adquiriendo así nuevas ideas y perspectivas más amplias sobre programas y políticas que puedan corresponder mejor a las necesidades de las minorías étnicas de su propio municipio.

### **Observaciones finales**

La construcción de una red interactiva europea constituye una empresa considerablemente ambiciosa y a la vez un proceso a largo plazo. Sin embargo, el objetivo de garantizar un intercambio profundo e interactivo de experiencias prácticas entre los profesionales que trabajan a nivel local continúa fundamentando todas las actividades ELAINE.

Estas actividades, destinadas a facilitar el acceso a la información, contactar con profesionales y con innovaciones europeas en materia de política de minorías

étnicas, han llevado ya a crear iniciativas de cooperación bilateral entre los municipios ELAINE (tanto dentro del campo de la política de minorías étnicas como fuera de él). El valor añadido de esta cooperación autónoma entre municipios como complemento a las actividades de la red (esto es, auténticos resultados independientes) constituye ya una característica esencial de la red ELAINE y de sus iniciativas para fomentar la cooperación entre los Estados europeos. Así pues el potencial de transferibilidad de las iniciativas políticas se está incrementando y las experiencias profesionales resultan más accesibles gracias a la coordinación de estos esfuerzos.

Pueden obtenerse más informaciones en la siguiente dirección:

María José Freitas  
European Centre for Work and Society  
(ECWS)  
ELAINE Co-ordination Unit  
P.O.Box 3073  
6202 NB Maastricht