

1167 ©  
(versió "libre")

(Castelló)

**El turno de los inmigrantes**  
**Esferas de Justicia y Políticas de Acomodación**

**Ricard Zapata-Barrero**

([ricard.zapata@cpis.upf.es](mailto:ricard.zapata@cpis.upf.es))

Departament de Ciències Polítiques i Socials  
Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)

**A Isabel, por su *sympátheia***

# ÍNDICE

**Agradecimientos**

**Prólogo**

**Introducción: un enfoque politológico para el estudio de la inmigración**

## **PILAR TEÓRICO: EL PROBLEMA**

- I. El debate contemporáneo: ¿Cómo afecta la presencia de los inmigrantes al sistema político democrático liberal?**
  1. Introducción: la inmigración como problema estructural
  2. Breve recorrido histórico: el tratamiento utilitarista de la inmigración
  3. La inmigración como objeto de estudio de la ciencia política: el enfoque institucional y normativo
  4. Enfoque institucional: el inmigrante como actor político
  5. Enfoque normativo: la ciudadanía como "cemento" de las teorías liberales y democráticas
  6. Análisis del fenómeno de la inmigración: políticas de acceso y políticas de coexistencia
    - 6.1. *Dilemas liberales: ¿Fronteras abiertas o cerradas? Perspectivas realistas y cosmopolitas en torno a las políticas de acceso*
    - 6.2. *Dilemas democráticos: ¿Inclusión o exclusión? Políticas de integración, participación y derechos políticos*
  7. Hacia una teoría de la justicia que incluya a la inmigración
    - 7.1. *Sobre las bases legitimadoras actuales: los criterios de la nacionalidad y del mercado*
    - 7.2. *Líneas básicas para elaborar una teoría de la inmigración*
  8. La época de la inmigración: la crisis de angustia de los Estados
- II. Un marco analítico para el estudio de la acomodación de los inmigrantes**
  1. Límites externos: fundamentos del marco analítico
    - 1.1. *Base teórica: justicia local e inmigración*
    - 1.2. *Base conceptual: la acomodación de los inmigrantes*
    - 1.3. *Base normativa: tres modelos de acomodación política*
  2. Límites internos: el sistema político de acomodación
    - 2.1. *Acción colectiva*
    - 2.2. *Bienes primarios*
    - 2.3. *Principios de justicia*
    - 2.4. *Estructura básica institucional*

## **PILAR METODOLÓGICO: DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS**

- III. Datos objetivos: historia de las políticas de acomodación del Ayuntamiento de Barcelona**
  1. Introducción
  2. Tabla cronológica
  3. Principales dimensiones
  4. Notas: contenido detallado de la información
  5. Balance final

#### **IV. Datos subjetivos: análisis de los cuestionarios y de las entrevistas**

1. Introducción
2. Criterios metodológicos, tipología de actores institucionales, y principales indicadores
3. Principales resultados de los indicadores cuantitativos
4. Descripción de los indicadores cualitativos
  - 4.1. *Introducción*
  - 4.2. *Límites de la estructura básica institucional*
  - 4.3. *Límites de las esferas estructurales*

### **PILAR APLICADO: CONCLUSIONES**

#### **V. Balance final**

1. Introducción
2. Hacia un Plan Integral sobre la Inmigración: once temas básicos para el debate
3. Los Actores
  - 3.1. *Los actores en relación con la estructura básica institucional*
  - 3.2. *Los actores en relación con las esferas estructurales*
4. Los Principios de Justicia
  - 4.1. *Principios de justicia en relación con la estructura básica institucional*
  - 4.2. *Principios de justicia en relación con las esferas estructurales*

#### **VI. Recomendaciones: estructura básica institucional y esferas estructurales**

1. Introducción
2. Estructura básica institucional: marco estratégico y recomendaciones básicas
3. Esferas estructurales: marco estratégico y recomendaciones básicas

#### **VII. Anexos:**

*Anexo 1. Tablas de los indicadores cuantitativos*

*Anexo 2. Cuestionario y entrevista realizada*

#### **VIII. Referencias bibliográficas**

## AGRADECIMIENTOS

Es un hecho que el resultado final de una investigación empírica conlleva muchas relaciones personales. En nuestro caso, aunque somos el único responsable del producto final, sería engañoso no reconocer que este estudio es el fruto de una obra colectiva en el sentido estricto. Cada una de las relaciones personales han contribuido a darle una dimensión al proyecto. Quiero agradecer, en primer lugar, a la *Fundació Jaume Bofill*, quién me dio el apoyo y la confianza necesaria para iniciar este proyecto; a Jordi Porta, Jordi Sánchez y Teresa Climent, en particular, quienes en sucesivas reuniones de trabajo me han animado en todo momento a proseguir las líneas trazadas. Asimismo, esta obra no hubiera podido tener un acceso al público en general sin el respaldo de Àngel Castiñeira del *Centre d'Estudis de Temes Contemporanis*. Las discusiones que tuve tras el estudio, sus invitaciones y ánimos a continuar en esta línea, me alentaron a dar al informe inicial una forma de libro.

Agradezco igualmente al *Departament de Ciències Polítiques i Socials* de la *Universitat Pompeu Fabra*, por haberme secundado desde los pre-proyectos hasta los resultados finales. En particular a Ferran Requejo y a Klaus-Jürgen Nagel y a todos los del *Grup de Recerca de Teoria Política*. Asimismo, han contribuido en diversas fases de la investigación, Robert Fishman, Jacint Jordana, Elvira Méndez, Carles Ramió, Clara Riba, Sebastià Sarasa, David Sancho, y Rosa Virós. Una mención merecen igualmente quienes han colaborado en todos los niveles, desde "las trincheras" hasta la elaboración final: Armand Giménez y Manel Laporta.

Finalmente, pero no menos importante, en este apartado no puedo dejar de agradecer a todos los que han participado directa o indirectamente en las entrevistas, quienes, desde el principio, simpatizaron con el proyecto.

## PRÓLOGO

*Al diseñar nuestras instituciones públicas los pensadores políticos del pasado se despreocuparon de construir una estructura política que tenga en cuenta a los inmigrantes. Esto se debe no sólo porque en los planes de la sociedad moderna no tenían prevista la coexistencia dentro de un mismo territorio de culturas y tradiciones diferentes, sino también porque siempre percibieron a la inmigración como una condición transitoria. Esta situación es hoy en día muy diferente. Se reconoce que los inmigrantes están aquí para quedarse y que también desean mantener y transmitir sus formas de vida, como cualquier ciudadano. En resumen, la inmigración se ha convertido en uno de los problemas estructurales más importantes en esta primera década del siglo XXI.*

*Si bien las dos últimas décadas pueden considerarse como el inicio del proceso de diagnósticos, estos primeros años del 2000 son el momento de ofrecer discursos constructivos. Todos sin excepción, los Estados y demás estructuras políticas, la sociedad en general y, evidentemente, los inmigrantes en particular, desean romper los círculos viciosos en los que están inmersos. Además, es un hecho que si bien la mayoría de los actores implicados formulan discursos eminentemente políticos, existe una desatención de estudios politológicos que intenten analizarlos. Desde el punto de vista del debate científico social, esta cuestión presenta dos características: el estudio de la inmigración es interdisciplinar y multinivel. En efecto, el fenómeno de la inmigración está siendo abordado por casi todas las disciplinas: la antropología, la demografía, el derecho, la economía, la ética, la filosofía, y la sociología. Sorprende la práctica ausencia de politólogos en este debate. Si nos fijamos no sólo en la producción científica social, sino en los másters y postgrados, por no incluir los estudios doctorales, existen pocos módulos que aborden el problema desde el punto de vista politológico. Asimismo, el tema de la inmigración puede abordarse en varios niveles, desde el nivel local, hasta el autonómico, estatal, europeo e internacional. El principal objetivo de este estudio es contribuir a este debate interdisciplinar, ofreciendo una vía de análisis desde la ciencia política, y tomando como estudio de caso a la ciudad de Barcelona. Partimos de la premisa que las primeras expectativas de un inmigrante no sólo se realizan en el contexto de un país o de una región, sino principalmente de una ciudad concreta.*

*Esta investigación debe tomarse como lo que es: una primera exploración. En ella el lector no encontrará discursos tendenciosos, al menos de forma explícita, viscerales y subjetivos, aunque el tema de por sí invite a estas reacciones, tampoco encontrará ni visiones cosmopolitas ni argumentos realistas para justificar o criticar la situación de desigualdad que viven los inmigrantes. Mi intención ha sido más amplia: ofrecer una línea de investigación que pueda ser útil tanto para aquellos más directamente afectados en la formulación de políticas públicas, como para el debate teórico político contemporáneo.*

*Si tomamos en serio este objetivo, la primera pregunta que debemos plantearnos es sobre el objeto mismo de estudio de la inmigración al abordarlo desde el punto de vista politológico. Para nosotros, lo que distingue a la ciencia política de las demás disciplinas científicas sociales que tratan también esta cuestión es que aborda el tema en términos de relación entre el inmigrante y las instituciones políticas. De hecho, este vínculo limita un contexto que denominaremos como "esfera pública". Es decir, no nos interesará directamente las relaciones que mantienen los inmigrantes con sus familias, o con los de su misma condición, o entre ellos y los ciudadanos, sino más bien el espacio que limita la relación entre los inmigrantes y las instituciones públicas. Pienso que todos estaremos de acuerdo en que la primera prueba de realidad que tiene el inmigrante cuando llega a un país, a una región o a una ciudad, es resultado de sus primeras relaciones con las instituciones públicas. Su espacio de acción se ve inmediatamente circunscrito no sólo por unos límites legales que determinan lo que pueden y no pueden hacer, sino también porque muchos de los que llegan tienen unas prácticas culturales que las estructuras institucionales no habían contemplado previamente, y por lo tanto producen ciertas tensiones y conflictos. Por formularlo de otra forma, podría trazarse la biografía de un inmigrante describiendo hasta qué punto su vida, sus expectativas de vida, es moldeada por sus relaciones con la estructura básica institucional donde ha decidido instalarse.*

*El presente estudio es un primer resultado de esta reflexión. En el centro está el concepto de integración. Mi objetivo específico es entender a qué hacemos referencia cuando se habla de "políticas de integración". Mi interés no ha sido estrictamente nominalista.. Conceptualmente, prácticamente todo el mundo, desde el ciudadano y el inmigrante de a pie hasta las más elaboradas teorías académicas, suelen utilizar el término en sentidos diferentes, hasta contradictorios. Esto nos indica que conceptualmente el término 'integración' tiene una carga valorativa tan alta que*

*resulta muy difícil, prácticamente imposible, encontrarle un sentido en el que todos estemos de acuerdo. Confieso que en mis primeras lecturas sobre la noción, y considerando su onda expansiva semántica tan extensa, llegue a un dilema: o bien me olvidaba del término, porque no me era útil para describir la relación entre los inmigrantes y las instituciones ("si todo es integración, entonces nada lo es en realidad"), o bien me olvidaba de toda la literatura, y de toda la información de la que disponía sobre la biografía del término, e intentaba volver a comenzar de forma diferente. Ante tal disyuntiva este estudio intenta combinar las dos opciones. De la primera opción, trato de utilizar un nuevo concepto, el de "acomodación", el cual tiene en su base unos significados mínimos descriptivos no valorativos. De la segunda opción, resolví pedir directamente a los actores implicados que me ayudarán a entender qué significa "política de integración (acomodación)", puesto que ellos, con sus experiencias y prácticas diarias estarían en mejores condiciones de explicar qué es lo que hacen, porqué, cómo y cuáles son sus expectativas. Como consecuencia de esta combinación, y en términos de ámbitos dentro de la ciencia política, este estudio aspira a vincular la reflexión teórica y el análisis de políticas públicas.*

*Al comenzar a abrir este telón, las dos primeras convicciones metodológicas que tuve fueron que el resultado final tenía que ser analítico y normativo. Es decir, y combinando ambas intenciones, que el conjunto de este estudio proporcione instrumentos analíticos para la formulación de argumentos, útiles tanto para legitimar acciones políticas futuras hacia los inmigrantes, como para fundamentar ideas teóricas en torno a esta misma cuestión. Al menos, mi ambición es que este estudio contribuya al debate actual en tres frentes, los cuales son, de hecho, los tres pilares básicos de esta investigación: metodológicamente, la viabilidad empírica de marco analítico que propongo; teóricamente, la pertinencia de conectar los enfoques universalistas y parciales que existen actualmente; y en la práctica, los efectos y utilidad que pueda tener para aquellos más directamente implicados en la planificación de políticas públicas. Cada una de estas partes son para mí de suma importancia. No concibo la una sin la otra. He concentrado mis esfuerzos en posibilitar precisamente su conexión. Sé que la teoría muchas veces da las espaldas a la práctica, pero es la práctica quien debe ser su fuente de inspiración. No tiene sentido un estudio teórico sin tener una vocación aplicada, ni tampoco una práctica sin horizontes teóricos que sirvan al menos de orientación. Estoy convencido que una de las claves para unir estos dos ámbitos es el método, que debe ser útil tanto para elaborar teorías como para legitimar prácticas.*



*Espero que al final el lector, e independientemente del contenido, llegue a la misma convicción: la necesidad social y política de que la ciencia política no permanezca callada ante un fenómeno que afecta directamente las bases estructurales sobre las que se han diseñado tradicionalmente nuestras sociedades.*

***Ricard Zapata-Barrero  
Barcelona, diciembre de 2000***

## INTRODUCCIÓN

### *UN ENFOQUE POLITOLÓGICO PARA EL ESTUDIO DE LA INMIGRACIÓN*

Los actores más directamente comprometidos con la acomodación de los inmigrantes tienen una sensación generalizada de que sus prácticas han cerrado un círculo.<sup>1</sup> Sus reuniones periódicas para planificar acciones de carácter reivindicativo o de gestión de los conflictos, expresan cada vez más un convencimiento de estar encerrados en una lógica viciosa, donde se comparte mejor "lo que no debe hacerse" que "lo que debe hacerse". Faltan estudios que analicen sus sistemas de supuestos y sus lógicas de acción con la pretensión de orientar de forma constructiva sus discursos y sus actividades. Esta *desorientación práctica* está en relación con cierto *confusionismo teórico* presente en el debate actual. El discurso en torno a la acomodación de los inmigrantes asume como idea recibida de que el producto final de su análisis podrá ser aplicado, o bien solamente en un sector público, o bien en todos los ámbitos públicos sin distinciones. En efecto, la literatura existente suele seguir dos tipos de enfoques que tienen en común abordar el problema de la acomodación de forma simple y no compleja: unos enfoques parciales y otros universalistas. El problema es que se ignoran mutuamente. Los enfoques universalistas hacen propuestas de políticas de acomodación susceptibles de ser aplicadas en cualquier sector público, desdeñando las particularidades de cada esfera; los enfoques parciales hacen lo contrario, se centran en las particularidades de un ámbito determinado (vivienda, educación, etc.), pero pierden la visión global de conjunto, en cómo podría afectar sus propuestas a otros sectores públicos. No tienen sensibilidad transversal, relacional entre esferas.

Esta *doble constatación* es una de las fuerzas iniciales que han motivado esta investigación. En relación con cada uno de estos problemas nos hemos trazado un objetivo. Respecto a la desorientación práctica, este estudio aspira a trazar una serie de recomendaciones para contribuir a conducir políticas de acomodación destinadas a los inmigrantes. Respecto al confusionismo teórico, esta obra tiene como objetivo contribuir a proporcionar argumentos que vinculen los enfoques universalistas y parciales.

---

<sup>1</sup> Se da por supuesto que la inmigración de la que tratamos es (i) extra-comunitaria procedente principalmente de países en vías de desarrollo, y (ii) está en situación de residencia regular, de acuerdo con los criterios de la legislación vigente.

A partir de estas ideas iniciales hemos trazado *el enfoque del estudio*, basado en tres premisas iniciales.

Una *primera premisa* es la necesidad de elaborar un marco analítico que sea útil como punto de referencia para permitirnos discriminar entre diferentes posibles políticas de acomodación según las esferas. Este marco se estructura vinculando dos dimensiones: una dimensión normativa y otra institucional. La *dimensión normativa* tiene como base el concepto mismo de "acomodación". Traza tres modelos susceptibles de ser aplicados empíricamente para describir el modo en que una política pública acomoda a los inmigrantes siguiendo determinadas lógicas de acción y principios de justicia. La *dimensión institucional* está compuesta por dos centros con características diferentes: al primero le damos un carácter cambiante y subjetivo, el de los actores institucionales implicados en la acomodación (asociaciones en general, tanto de inmigrantes como ONGs, partidos políticos, organizaciones de interés, y unidades administrativas públicas locales); el segundo tiene un carácter estructural y objetivo, el de las diferentes esferas públicas (convivencia, empadronamiento, vivienda, trabajo, sanidad, educación, seguridad, y cultura).

En *segundo lugar*, partimos de la premisa que en el momento en que un inmigrante llega en un país su espacio de acción se ve inmediatamente circunscrito por la estructura básica institucional del Estado, la región, y de la ciudad donde se instala. Los inmigrantes, "cuando llegan", carecen de los bienes que las instituciones distribuyen a sus ciudadanos. La intención prioritaria de una política de acomodación es que se beneficien también de esta distribución. El problema reside, y aquí entramos en uno de los epicentros del estudio, en que las instituciones públicas encargadas de dicha distribución suponen que se encuentran con unos potenciales receptores con iguales propiedades que los ciudadanos, y al mismo tiempo que aplican sus políticas dificultan que el inmigrante mantenga en dicha esfera su propio estilo de vida. Parto, así, de la premisa de que el *objetivo principal de una política de acomodación es dotar a los inmigrantes de autonomía al actuar en la esfera pública*.<sup>2</sup> Aunque luego lo ampliaremos con más detenimiento, 'acomodación' significa simplemente, sentirse cómodo al relacionarse con las diferentes esferas de las instituciones públicas. La familia semántica

---

<sup>2</sup> El término 'autonomía' aplicado a las personas tiene una extensa y controvertida literatura que ya ha sido objeto de estudio en uno de mis trabajos anteriores (aparecerá publicado en R. Zapata-Barrero, 2001a). En general, por 'autonomía' entenderé la situación en la que se encuentra el inmigrante de poder decidir sus planes de vida y/o las de su grupo, y de poder practicarlos públicamente con independencia de los límites específicos que le impone la estructura básica institucional en general, su situación legal en particular.

de estar cómodo quizá ampliara lo que estoy diciendo. "Sentirse cómodo" es: sentir descanso físico y psíquico, sin esfuerzo ni molestia excesivas, confortable, holgado, a gusto. En definitiva, sentirse bien consigo mismo y con la sociedad, sin sentimientos de culpas ni rencor. También tiene el sentido de que los intereses subjetivos de una persona, aunque no sean realizables, tienen opción para ello. A veces no nos sentimos cómodos cuando se produce un margen entre nuestras expectativas y la posibilidad práctica de poder realizarlas con los recursos que disponemos. Salvando distancias, concibo que las políticas de acomodación son muy similares a las políticas dirigidas a los minusválidos. Se adaptan aceras, entradas en autobuses, etc. con la finalidad de que puedan valerse por sí mismos y sentirse 'cómodos' en la esfera pública, es decir, autónomos. Volviendo a nuestro caso de estudio, se sigue que *un inmigrante está acomodado cuando no tenga necesidad de justificar los problemas que tiene al actuar en las diferentes esferas públicas por su condición, sino que son problemas con los que se encuentra como cualquier ciudadano*. Ya tendré ocasión de ampliar más este concepto central de la investigación.

La *tercera premisa* reside en que la tensión básica para diseñar una política de acomodación puede localizarse en dos niveles: uno perteneciente a la política pública, y el otro al ámbito de la teoría política. Desde el punto de vista de la política pública, la tensión existente entre unas *políticas específicas* y unas *políticas genéricas*. Las primeras tendrían como principales receptores únicamente a los inmigrantes en virtud de sus propiedades específicas. Las políticas genéricas (también mal llamadas "normalizadas") tratarían a los inmigrantes como al resto de la población ciudadana, sin considerar como criterios de orientación sus propiedades distintivas. Entre ambos extremos existen lo que denominaremos *políticas genéricas de acción específica*. Este tipo de políticas incorporaría dentro de una lógica genérica la especificidad de los inmigrantes, para poder incluirlos como potenciales receptores y evitar, así, los *efectos de exclusión* de las políticas específicas. Las justificaciones que se dan para defender una opción frente a otras son complejas. Tendremos ocasión de adentrarnos en este tema a lo largo de este estudio. Lo que nos interesa aquí avanzar es que analizaremos estas tres opciones políticas de acomodación desde el punto de vista de la teoría política y no estrictamente de la política pública. Esto significa, y aquí nos adentramos en el segundo nivel de análisis, que conduciremos los argumentos que se esgriman en el primer nivel hacia este segundo.

Desde el punto de vista de la *teoría política* la tensión estriba en si la estructura básica de la sociedad debe variar para acomodar a los inmigrantes (siguiendo la analogía de las políticas dirigidas a los minusválidos, si deben modificarse ciertas características de los autobuses, del espacio urbano, por ejemplo), ya que la actual ha estado concebida para una población predeterminada con propiedades similares, y por lo tanto, de acuerdo con dichas características de los receptores, de forma homogénea. Como tendremos ocasión de ampliar más adelante, las justificaciones que se proporcionan para defender la necesidad de modificar o no la estructura básica son muy diversas. Esta controversia constituirá uno de los principales centros de atención del marco analítico. Las políticas genéricas abogarían por mantener la estructura actual, mientras que las políticas genéricas de acción específica o estrictamente específicas estarían orientadas por una preocupación de incorporar propiedades distintivas de los inmigrantes dentro de la estructura básica existente.

A partir de estas primeras constataciones y del enfoque propuesto, nos planteamos la *pregunta básica* siguiente: *¿de qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes?* Esta pregunta es normativa en su forma e institucional en su contenido. Nuestro interés no radica en describir las políticas actuales de acomodación, sino en describir, sobre la base objetiva del análisis de políticas públicas realizadas, y sobre la base subjetiva del análisis cuantitativo y de contenido de unos cuestionarios y entrevistas, la política de acomodación que los principales actores implicados prescriben como deseable. Esta pregunta parte del supuesto de que la llegada de inmigrantes no provoca directamente problema, sino que es más bien la forma en que está estructurada institucionalmente la sociedad la que está en el origen de los conflictos. No debemos tener miedo a afirmar que la presencia de los inmigrantes es un problema, siempre que precisemos que es "nuestro problema" (y hablo como ciudadano) y no el de ellos. Por lo tanto, todos los actores comparten implícita o explícitamente que la inmigración afecta directamente la estructura básica de la sociedad. El problema reside, y en este punto se sitúa la pregunta que planteamos, en el modo en que las instituciones existentes deben orientarse para dar una respuesta adecuada a estas nuevas demandas. En esta dinámica es donde se sitúan tanto la desorientación práctica como la confusión teórica aludidas: simplemente no se tienen propuestas prácticas sólidas para orientar las modificaciones estructurales, y las únicas líneas teóricas para guiar estas propuestas prácticas son o bien universalistas o bien parciales, sin conectar precisamente estos dos enfoques.

La *hipótesis del estudio* se construye conectando todos los puntos anteriores. Parte de la idea de que no existe una forma simple, uniforme, global y universal de acomodar a los inmigrantes, sino que la política de acomodación es compleja, específica de la esfera donde debe implementarse y de los bienes mediadores que los inmigrantes requieren para poder beneficiarse, sin perder su autonomía, de los bienes que se distribuyen. Se formula de la forma siguiente: *no existe una única lógica de política de acomodación, sino varias. Esta multiplicidad depende de la combinación del bien que se quiere asignar a la población inmigrante y de los bienes mediadores que dicha población requiere para poder ser autónomos.*

Una de las conclusiones a las que hemos llegado al finalizar este estudio es que en realidad, y en un primer momento, lo confesamos, sin saberlo, estamos en posesión de un material analítico, teórico, conceptual, y normativo, que podría servir de base para futuras investigaciones. El carácter exploratorio del presente estudio, y por lo tanto con un carácter dinámico y abierto, necesita ampliar su marco empírico y profundizar sus esquemas y categorías. Esta primera aplicación no ha sido en vano. Creemos que el potencial del marco analítico podría servir de referencia para aplicar los mismos objetivos del estudio en diferentes contextos. Sólo una futura investigación más amplia nos daría la oportunidad de verificarlo. En concreto, y de acuerdo con el carácter multinivel del tratamiento de la inmigración desde la ciencia política, contemplamos tres posibles marcos de referencia pendientes de analizar. En primer lugar, en el contexto de una Comunidad Autónoma directamente afectada por el tema de la inmigración. Esta perspectiva podría centrarse en las relaciones entre una determinada Administración autonómica y sus Administraciones de nivel inferior (diputaciones y municipios). En segundo lugar, podría iniciarse una investigación en el contexto estatal. La referencia sería, en este caso, el Estado Español y su estructura política y administrativa descentralizada. Las relaciones entre las diferentes Administraciones desde una perspectiva intergubernamental e intersectorial podrían ser un punto de partida para analizar el modo en que las instituciones se organizan entre ellas para acomodar a los inmigrantes. Por último, el marco analítico podría también ser aplicado en el contexto de la Unión Europea. Por ejemplo, podría adoptarse una perspectiva relacional entre la Unión Europea y las diferentes políticas domésticas estatales. Estos tres niveles de ninguna manera agotan las posibilidades, podrían concebirse aplicaciones combinando algunos niveles, o precisando dentro de ellos, nuevas relaciones. Esto demuestra que la ciencia política tiene un campo de exploración

extensísimo. Si algún valor podría tener esta obra es conseguir de la necesidad y utilidad de abrir líneas de investigación dentro de la ciencia política. Nuestros gestores políticos y administrativos, los actores sociales en general, los ciudadanos y los inmigrantes en particular, nos lo piden con insistencia.

\* \* \*

Organizamos este estudio en ocho partes. Las seis primeras se articulan siguiendo los tres pilares del estudio. En cada pilar incluimos dos partes.

En el **Pilar Teórico** presentamos **El Problema**. En una *primera parte*, y con el objetivo de situar al lector en el debate contemporáneo, repaso los principales estudios politológicos que se han producido en torno a la inmigración a partir de los años ochenta. Este recorrido sigue dos líneas básicas del debate actual: el enfoque institucional y el normativo, y dos marcos teóricos: el liberal y el democrático. Al final destaco la necesidad de abrir un línea de reflexión en torno a una teoría de la justicia que incluya a la inmigración. Al respecto, propongo discutir los dos criterios que suelen orientar el tratamiento político de la inmigración: el criterio de la nacionalidad y el del mercado. Sobre dicha base, presento las que considero deberían constituir las líneas básicas para introducir el lenguaje de la justicia al tratar la inmigración. Este primera parte me sirve igualmente de justificación de la propuesta de marco analítico que hago en la *segunda parte*. Este marco analítico pretende servir de base para conectar los tres pilares del estudio, el pilar teórico, metodológico, y aplicado. Esta parte consta de dos capítulos. En el primero presento los límites externos del marco analítico, esto es, sus fundamentos; y en el segundo capítulo, su estructura y contenido. A su vez, el primer capítulo está organizado en tres secciones. En la primera sección, introduzco la base teórica del marco analítico, enfocada en la noción de *Justicia Local*; en la segunda preciso su base conceptual, centrada en la noción de *acomodación*; y en la tercera sección me ocupo de su base normativa, constituida por tres modelos de *acomodación* política. El segundo capítulo es de suma importancia, puesto que constituye nuestro "mapa de carretera" para analizar los cuestionarios y las entrevistas. Presentamos lo que denominamos *el sistema político de acomodación*, el cual debe entenderse como el resultado de una interrelación entre cuatro componentes: la acción colectiva, los bienes primarios, los principios de justicia, y la estructura básica institucional. Dentro de cada

uno de estos componentes presentamos las principales tipologías, categorías e indicadores que utilizaremos para el análisis del cuestionario y de la entrevista.

En las dos siguientes partes nos ocupamos del **Pilar Metodológico**, consistente en presentar una **Descripción de Resultados**. En la *tercera parte* introducimos los datos objetivos. De acuerdo con nuestro estudio de caso, examinamos históricamente las políticas de acomodación seguidas por el Ayuntamiento de Barcelona. Dividimos nuestro análisis en cuatro capítulos. Comenzamos por describir bajo forma de tabla cronológica multidimensional la información de documentos y actividades en esta materia. Proseguimos detallando el contenido de las dimensiones susceptibles de tener un poder explicativo de acuerdo con nuestro marco analítico. Continuamos indicando bajo forma de notas finales, el contenido detallado de la información recogida en la tabla cronológica. Finalmente, dedicamos un último capítulo a hacer un balance final. En la *cuarta parte* presentamos los resultados obtenidos a partir del análisis de los cuestionarios y entrevistas. Invitamos al lector a hacer un triple recorrido. En una primera etapa introducimos los principales criterios metodológicos, la tipología de actores que hemos entrevistado, y los principales indicadores analizados de acuerdo con las categorías del marco analítico. En una segunda etapa incluimos los principales indicadores inferidos a partir del análisis cuantitativo de los cuestionarios. Por último, pero no menos importante, nos ocupamos de los resultados obtenidos del análisis cualitativo de las entrevistas.

Las dos siguientes partes se centran en el **Pilar Aplicado**, donde se infieren las principales **Conclusiones**. En la *quinta parte* procedemos a hacer un balance final. Con este fin, estructuraremos esta parte tomando como orientación los cuatro componentes de marco analítico. De acuerdo con la hipótesis del estudio, el epicentro para diseñar políticas de acomodación se encuentra en la relación entre la estructura básica institucional y los bienes primarios (concretamente, las esferas estructurales). Por lo tanto, tomaremos estrictamente este vínculo como referencia básica. Siguiendo el sistema político de acomodación, esta relación se efectúa a través de dos mediadores: por un lado, a través de los actores que participan en las diferentes acciones colectivas; por otro lado, a través de los principios de justicia que orientan sus acciones. Pero antes de efectuar este balance específico siguiendo como variables a los actores y a los principios de justicia, insistimos en un primer capítulo en que de la descripción de los resultados se infiere la necesidad de elaborar una *Plan Integral sobre la Inmigración*. A estos efectos, presentamos los once temas básicos que deberían orientar este debate. En



la *sexta parte* intentamos darle un sentido a todo nuestro trabajo elaborando un sistema de recomendaciones. Aunque está vinculada al conjunto del estudio, esta parte puede tener una lectura independiente. Articularemos el contenido siguiendo una doble entrada. Por un lado, un *marco estratégico común*, donde indicamos las principales líneas estratégicas defendidas por el conjunto de los actores, las cuales conforman un marco concreto de actuación. Por otro lado, y dentro de estos límites, la *recomendaciones básicas*, donde enumeramos las medidas concretas propuestas por el conjunto de los actores para orientar la planificación de políticas de acomodación.

Por último, presentamos dos últimas partes. La *séptima parte* está dedicada a los Anexos. En el extenso *Anexo 1*, incluimos el conjunto de tablas resultantes del análisis cuantitativo, y en el *Anexo 2*, transcribimos el cuestionario y la entrevista realizada. Por último, la *octava parte* reúne la bibliografía utilizada.

# **I. EL DEBATE CONTEMPORÁNEO: ¿CÓMO AFECTA LA PRESENCIA DE LOS INMIGRANTES AL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO LIBERAL?**

## **1. Introducción: la inmigración como problema estructural**

Históricamente, la inmigración es un tema que presenta similitudes con dos acontecimientos de gran trascendencia en el desarrollo de nuestras sociedades modernas. Por una lado, el fenómeno despierta unas contradicciones y unos retos sin precedentes, similares a los que se encontraron nuestros antepasados en los inicios de nuestra época moderna. En aquel período la tensión se concentró en la necesidad de desvincular la religión de la política. Sabemos que esta "desconexión" fue muy traumática política y socialmente. El momento histórico que presenciamos tendrá (está teniendo ya, de hecho) consecuencias igualmente profundas en todos nuestros paradigmas de pensamiento. Casi toda la literatura que trata el fenómeno asume que la solución de este problema pasa por plantearse "en serio" el vínculo histórico entre política y nacionalidad. Nuestra lógica de pensamiento originaria de la época ilustrada tiene serias dificultades de aceptar esta evidencia, puesto que es consciente que lo que se está discutiendo es directamente, y sin rodeos, el nervio mismo de nuestra época moderna. De ahí que al tratar a la inmigración nos encontremos envueltos la mayoría de las veces en unos círculos viciosos y dilemas difíciles de escapar. En una palabra, en una desorientación teórica y en un desconcierto práctico. Desde los tiempos de las Grandes Decisiones en la construcción de nuestros Estados no habíamos tenido un fenómeno práctico de tal trascendencia y potencialidad conflictiva. Las consecuencias, por el momento, son indefinidas.

Por otro lado, las presiones que están ejerciendo los colectivos comprometidos con los problemas que encuentran los inmigrantes es similar históricamente a los movimientos para reivindicar derechos de ciudadanía a finales del siglo pasado. El análisis histórico de cómo se fue ampliando los derechos de ciudadanía muestra la importancia del conflicto social como un *médium* para adquirir derechos. La ciudadanía tal como la conocemos hoy en día, no fue producto de la benevolencia estatal, sino el resultado de un proceso previo de lucha contra las desigualdades económicas y de género. Del mismo modo, podemos decir que el reconocimiento de que la inmigración es un problema político sólo puede producirse (se está produciendo) como consecuencia de

las presiones sociales que mantienen los colectivos implicados en el tema. Falta todavía mucho camino por recorrer, pero la dinámica histórica ya ha comenzado, intentar obstaculizarla no es más que ir contra la corriente y posponer un reconocimiento que al final, por simple lógica histórica, tendrán que aceptar los Estados: el reconocimiento de derechos políticos plenos para los inmigrantes que residen permanentemente en nuestros territorios.

En definitiva, y por sintetizar estos dos puntos: la inmigración plantea retos normativos porque no solamente expresa una dificultad, la de gestionar la multiculturalidad (entendida como coexistencia dentro de un mismo territorio de tradiciones culturales diferentes), que no habíamos previsto al construir nuestros Estados (es normal, por lo tanto, que los Estados no encuentren instrumentos adecuados para gestionar la presencia de algo que no habían contemplado en sus orígenes), sino también, y quizás ésta es una constatación que debe tomarse en profundidad, porque implican formas de coerción que pensábamos habíamos solventado en nuestra tradición liberal democrática.

Todo indica que estamos en un momento histórico donde se está asumiendo la necesidad de variar nuestras estructuras políticas tradicionales con el fin de acomodar a los inmigrantes residentes. Los esfuerzos se concentran ahora en buscar fórmulas para planificar políticas de acomodación, teniendo asumida la necesidad de restringir fuertemente la entrada. En definitiva, la inmigración se percibe cada vez con más convicción como problema social, económico, y cultural. Se acepta cada vez más que el fenómeno debe abordarse como lo que es, *un problema estructural*. El inmigrante no es una mercancía que sirve para solventar o agudizar nuestros problemas estructurales, sino que él mismo es un reto para nuestras estructuras políticas. Si bien los Estados han negado históricamente el tema de los derechos y de los deberes de los inmigrantes, en gran parte porque los han concebido como personas procedentes de fuera (*outsiders*) que acabarían regresando a sus países, o como potenciales ciudadanos con los mismos derechos, la situación histórica actual es muy diferente: se reconoce cada vez más que los inmigrantes se quedan y que también quieren poder mantener sus prácticas culturales.

Teniendo en cuenta el período histórico que estamos presenciando, el objetivo de este primer capítulo es doble: por un lado, incidir sobre qué puede aportar la ciencia política en el debate sobre la inmigración; por otro lado, hacer un breve recorrido histórico de

los principales temas de la agenda política en torno a la participación de los inmigrantes en las instituciones públicas.

## **2. Breve recorrido histórico: el tratamiento utilitarista de la inmigración**

Suele distinguirse tres etapas bien diferenciadas en el tratamiento politológico de la inmigración.<sup>1</sup> La primera etapa, conocida como de Puertas Abiertas (1945-1973), se inicia tras la Segunda Guerra Mundial, cuando comienza el proceso de reconstrucción económica de Europa. Para lograrlo, se vinculó explícitamente el desarrollo económico y la demanda de mano de obra de terceros países. Aparecieron incluso programas explícitos para fomentar la inmigración. Se llegaron a establecer también acuerdos bilaterales con los países emisores de inmigrantes (Gran Bretaña, Alemania y Francia, con Italia, Portugal, España, Turquía, Argelia, India, por ejemplo). La demanda era básicamente estructural, pero se pensaba que los inmigrantes regresarían a sus países. Esta prioridad dejó en segundo plano aspectos regulativos de la población que llegaba, sin planificación sectorial, geográfica, o comunitaria.

A este período le siguió una etapa de Puertas Cerradas (1973-1990). Esta segunda fase se inició con la crisis económica de los Estados de Bienestar en los años setenta. Se vinculó dicha crisis con la constatación de que la mayoría de los inmigrantes se quedaban. El "problema de la inmigración" comenzó a aparecer. Su contenido era, de nuevo, utilitarista: la inmigración suponía unos costes sociales y políticos mayores que los beneficios económicos. La *OCDE* llegó incluso a pronunciarse al respecto. Comenzaron los debates sobre los "límites de la tolerancia" (principalmente en Francia), o hasta qué punto un país puede soportar la llegada de inmigrantes sin que suponga una disminución de la calidad de vida de sus ciudadanos, de sus libertades e igualdades, de sus culturas. Estas discusiones originaron unas primeras reacciones políticas. Se pusieron en marcha por primera vez las "políticas de cuotas", con el objetivo de regular la entrada de inmigrantes bajo criterios de población, de nacionalidad, y de mercado. En algunos países (Francia) se llegaron incluso a idear políticas para incentivar económicamente a los inmigrantes para que volvieran a sus países de origen, o políticas rotatorias entre trabajadores inmigrantes (Alemania). Hoy en día se asume que las

---

<sup>1</sup> Prácticamente todos los estudios demográficos sobre las migraciones internacionales adoptan esta periodicidad al referirse al contexto europeo. Véanse, entre otros, *OCDE* (1989, 1991-1994), S. Collinson (1993), M. Weiner (1995), A. G. Hargreaves y J. Leaman (eds. 1995), D. Cesarini y M. Fullbrook (eds. 1996), A. Geddes (2000).

políticas regulativas de flujos migratorios practicadas hasta los años noventa han fracasado. Al final de esta etapa se produce igualmente una reorientación de prioridades. Los esfuerzos se concentran ahora en políticas de acomodación. En definitiva, conforme avanzamos temporalmente en esta etapa, la inmigración se percibe cada vez con más convicción como problema político.

La tercera etapa se inicia propiamente en la última década del siglo XX y continúa hasta la actualidad. Frente a la imagen de las "puertas", podríamos calificar a esta etapa, no sin ironía, como "Muros de contención" (1990-hoy en día). Simplemente estamos en un período donde se está asumiendo la necesidad de variar nuestras estructuras políticas tradicionales con el fin de acomodar a los inmigrantes residentes. Como he afirmado anteriormente, se acepta cada vez más que el fenómeno de la inmigración debe abordarse como lo que es, un problema estructural. Con esta premisa veamos cómo la ciencia política podría abordar este fenómeno.

### **3. La inmigración como objeto de estudio de la ciencia política: el enfoque institucional y normativo**

Considero que el interés de la ciencia política por la inmigración radica en que el fenómeno afecta directa o indirectamente a nuestro sistema político tradicional, tanto en las funciones y la organización interna de los intermediarios políticos y sociales en los niveles *entrada* y *salida*, como en la estructura misma de las redes parlamentarias y gubernamentales. La primera convicción del politólogo al abordar este tema es, pues, que la presencia de los inmigrantes tiene un impacto sobre las estructuras institucionales y políticas de nuestro sistema liberal democrático. Le importa principalmente las relaciones verticales del inmigrante, y no tanto horizontales como al sociólogo, quien se concentra más en analizar los efectos que tiene la inmigración sobre la estructura de nuestra sociedad.<sup>2</sup> La pregunta básica que se plantea el politólogo puede formularse de la forma siguiente: *¿cómo afecta la presencia de los inmigrantes a nuestro sistema liberal democrático, nuestras estructuras institucionales, nuestro comportamiento político en general?* Las potenciales líneas de investigación y perspectivas de análisis

---

<sup>2</sup> En algunos trabajos he abordado este enfoque politológico. Véanse, entre otros, la relación entre inmigración y la UE (2000a), la relación teórica entre inmigración y justicia (2000c), y algunas aplicaciones a nivel estatal (2000b), y de la UE (2001b). Respecto a mi posición sobre políticas de integración (acomodación), véanse igualmente R. Zapata-Barrero (2000d,f), algunos apuntes sobre el debate politológico iniciado a principios de los años 80 con una amplia bibliografía, del cual esta parte es un nueva redacción (2000e), y por último, mis trabajos sobre la ciudadanía y el pluralismo cultural (1999b, 2000g, 2001b).

para responder a esta pregunta son tan amplias y variadas como lo son los diferentes ámbitos de estudio del sistema político, cualquiera que sea el nivel de decisión que se tome (local, autonómico, estatal). Lo que me interesa destacar particularmente aquí es que en general existen dos posibles enfoques, los cuales, a pesar de que los presentaré de forma separada, deben conjugarse para obtener unos resultados óptimos: la perspectiva institucional y la normativa.

La *perspectiva institucional* se concentra sobretudo en la estructura de nuestro sistema político, y analiza cómo se ve afectada para hacer frente a las tensiones que genera la presencia de inmigrantes. Como ya hemos tenido ocasión de destacar, parte de la convicción de que el primer contacto que tiene el inmigrante con nuestra sociedad es con sus instituciones. Esta relación es lo que propiamente denominamos como *esfera pública*. En este sentido, la perspectiva institucional se interesa por cómo está estructurada nuestra esfera pública, quien decide, cómo y por qué, sus límites y contenido. Parte de la convicción de que la forma en que está estructurada dicha esfera está directamente relacionada con un tipo de actitud, de conducta y de práctica que en numerosas ocasiones entran en tensión con las de los inmigrantes. De ahí que se asuma que los límites y el contenido de la esfera pública, el espacio donde interactúa el inmigrante con nuestras instituciones políticas, debe variar. El problema es determinar cómo. Como veremos, la literatura que repasaremos tiene constantemente presente este cómo.

La *perspectiva normativa* asume los puntos de partida anteriores, pero se concentra más en el "efecto espejo" que tiene la presencia de los inmigrantes sobre nuestra tradición cultural y sistema de valores, en definitiva, sobre nuestra tradición liberal y democrática. Prácticamente todas las categorías que han ayudado a describir y a explicar nuestro sistema liberal democrático son objeto de revisión. Los grandes conceptos como los de liberalismo y democracia, justicia, libertad, igualdad, nacionalidad, poder, por citar a los principales pilares de nuestro paradigma de pensamiento politológico, pierden sus núcleos duros cuando se aplican a la situación que viven los inmigrantes. La mayoría de ellos, examinándolos desde el punto de vista de las situaciones que viven los inmigrantes, rozan incluso la pura hipocresía. La inmigración plantea retos normativos porque implican formas de coerción que pensábamos habíamos solventado en nuestra tradición liberal democrática (M. Weiner, 1996; 172). Como ya he indicado, esta perspectiva normativa tiene una convicción histórica: al construir nuestro sistema político, nuestros Estados y nuestras Naciones en

el siglo XIX, no tuvimos simplemente en cuenta la multiculturalidad, esto es, la posibilidad de coexistencia dentro de un mismo territorio de tradiciones y prácticas culturales diferentes.<sup>3</sup> De ahí que nuestras estructuras políticas tengan serias dificultades de gestionar el fenómeno sin entrar en contradicciones profundas y dilemas circulares. La multiculturalidad simplemente no pertenece al universo semántico de nuestras categorías políticas. Como el núcleo duro de nuestra tradición política es la relación entre el Estado y la Nación, entre la ciudadanía y la nacionalidad, la inmigración presenta retos resumibles en la necesidad de romper este vínculo histórico. Lo único que frena esta desconexión es, por el momento, la falta de unas alternativas claras.

En las dos secciones siguientes nos ocuparemos de las obras precursoras que a nuestro entender han contribuido a abrir estos dos enfoques. Por un lado, el enfoque institucional con la obra de Mark J. Miller (1981), titulada *Foreign Workers in Western Europe*,<sup>4</sup> por otro lado, siguiendo un enfoque más normativo, y en ese mismo año, el libro editado por P. G. Brown y H. Shue *Boundaries: national autonomy and its limits*, donde aparece una primera versión del famoso capítulo segundo de *Spheres of Justice* (1983) de M. Walzer. Insisto en que ambos enfoques, aunque los introduciré de forma separada, deben vincularse.

#### **4. Enfoque institucional: el inmigrante como actor político**

El interés institucional por el tema de la inmigración comienza propiamente a finales de los años setenta y principios de los ochenta, en plena etapa de Puertas Cerradas. Esto no es del todo casual. Uno de los primeros estudios en esta etapa insiste en ello de una forma directa. La obra de Mark J. Miller (1981, por cierto, una tesis doctoral con una gran dosis predictiva puesto que todavía hoy en día sigue siendo referencia obligada) señala que es precisamente en esta etapa donde se manifiestan las consecuencias políticas de la "euforia" migratoria del primer período, el de las Puertas Abiertas, tras la Segunda Guerra Mundial. El paso de la primera a la segunda fases se resume en un cambio de percepción del inmigrante, que pasa de ser tratado como un agente económico a ser considerado como un actor político.

---

<sup>3</sup> Aquí entran un extensísimo número de trabajos, entre los que destacan, Ch. Taylor (ed. 1992), Ch. Kukathas (1993), J. Gray (1993), E. Frankel Paul *et al.* (eds. 1994), W. Kymlicka (ed. 1995, 1995), J. Tully (1995), I. Shapiro y W. Kymlicka (eds. 1997), N. Glazer (1997), M. Martiniello (1997), B. Parekh (1998), R. Zapata-Barrero (1999b, 2001a), W. Kymlicka y W. Norman (eds. 2000, especialmente los capítulos de J. Waldron y T. Modood), la reciente recopilación de artículos de J. Carens (2000)

<sup>4</sup> Si nuestro enfoque fuera la sociología, sin duda comenzaríamos por comentar la obra de referencia obligada de S. Castels y G. Kosack (1975), y el interesante artículo del mismo en M. Castells (1975).

En esta obra, Miller formula su *tesis de la quietud política (tesis of political quiescence)*. Su argumento es que la situación que viven los inmigrantes (recuerdo que estamos a principios de los años ochenta) es similar a la de una masa apolítica cuya pasividad y posición legal inferior sirve directamente para mantener el statu-quo. A partir de los años ochenta, los Estados europeos que se beneficiaron de esta mano de obra para construir sus infraestructuras y sus economías se encuentran con las primeras reacciones de los propios inmigrantes, quienes en su primera y segundas generaciones desean quedarse. Comienza, así, a producirse una distancia entre las políticas de inmigración, las cuales siguen percibiendo a los inmigrantes como instrumentos económicos que retornarán a sus países, y la realidad social que cada vez con más intensidad manifiesta el deseo de los inmigrantes de permanecer. En este preciso momento, según la tesis de Miller, comienza a aparecer la *dimensión política* de la inmigración. Los inmigrantes simplemente constatan, cuando deciden quedarse, que políticamente existe una serie de restricciones que los ciudadanos no tienen (Miller, 1981; 18). Como agentes económicos prácticamente no tienen obstáculos, pero como actores políticos todo son fronteras y límites. Constatan, así, que los países que les recibieron no se interesan por lo que puedan pensar políticamente (Miller, 1981; 23). No obstante, existen ciertos canales políticos que comenzarán a utilizar para presionar a los gobiernos existentes y obligarlos a actuar.

En plena discusión sobre las prioridades políticas que debían tomarse respecto a la inmigración, el estudio precursor de Miller, quien abogaba por reconsiderar el papel socio-político de la inmigración laboral, sentó las bases para futuros estudios politológicos. Para el autor, el universo político (*political universe*) de los inmigrantes se compone de cuatro canales (*four avenues*).<sup>5</sup> La descripción de estos canales en tres países (Francia, Suiza y Alemania) conforman el contenido principal de su estudio. A cada canal le dedica un capítulo.

En primer lugar está la *vía extraparlamentaria* (cap. 4; 83-123). Esto es, las reivindicaciones que tuvieron lugar principalmente en Francia para obtener viviendas dignas, las huelgas y protestas antiracistas y contra las políticas de inmigración discriminatorias de las Administraciones competentes. Como indica Miller:

---

<sup>5</sup> En realidad trata cinco *political avenues*. Para nuestros propósitos, aunque no negamos su importancia, obviaremos la primera, la cual se refiere a la influencia que ejerce en la actitud política de los inmigrantes el sistema político de sus países de origen, especialmente a través de medios diplomáticos (capítulo 3, 30-83).



"One of the most important consequences of foreign worker extraparliamentary opposition has been the increasing effort of Western European public authorities to institutionalize foreign worker representation and to involve foreign workers in the public life of the societies in which they live. This, in itself, is an indication of the importance that foreign worker extraparliamentary opposition has assumed" (1981: 83-84)

La segunda forma de expresión política que tienen los inmigrantes es la *vía de las instituciones consultivas* (*Consultative Institutions*, cap. 5; 124-146). Estas Instituciones pueden tener varias formas, desde grupos de trabajos informales, hasta comisiones y consejos de consulta. Proporciona a los inmigrantes una vía de entrada (*input*) en cuestiones políticas públicas que les afectan directamente. Es uno de los canales utilizados por numerosas Administraciones no estatales (regionales y locales) para subsanar la falta de derechos de voto. Este procedimiento, no obstante, no deja de ser controvertido, tanto para los que lo utilizan, puesto es percibida por numerosos inmigrantes como un simple "muro de lamentaciones", sin ninguna influencia vinculante; como por los ciudadanos, quienes ven cómo se crean canales paralelos de consulta donde ellos mismos no tienen posibilidad de incidencia.

El tercer canal que contempla Miller es el que denomina, en su lenguaje anglosajón, como *de la democracia industrial* (*industrial democracy*, cap. 6; 147-179). Se trata de la participación de los inmigrantes en las organizaciones sindicales, comisiones industriales, y en las elecciones para designar a los consejos laborales. En contraste con las dos anteriores, éste es el primer medio legítimo que pueden utilizar los inmigrantes para efectuar sus reivindicaciones e incidir en el sistema político.

Por último, existe la vía asociativa, denominada por el autor como la de los *aliados de los trabajadores inmigrantes* (*foreign workers' allies*, cap. 7; 180-194). Se trata de las organizaciones existentes que por solidaridad comienzan a comprometerse con el destino de los inmigrantes, a simpatizar con sus intereses. Miller contempla no solamente a los partidos políticos más progresistas, a las organizaciones civiles, y a las confesiones religiosas, sino también a las organizaciones humanitarias que empiezan a tener en su época un peso político (lo que hoy denominamos comúnmente como Organizaciones No Gubernamentales), y a la formación de asociaciones de los propios inmigrantes.

El uso cada vez más frecuente de estas cuatro vías de expresión política intensifica la dimensión politológica del problema de la inmigración. Es un hecho que desde los años ochenta la presencia de los inmigrantes ha alterado significativamente el sistema político tradicional (Miller, 1981; 195). En este marco, los Estados se enfrentan con

serios dilemas. Este *European dilemma* tiene sus raíces más profundas en la incompatibilidad que se produce entre la situación que viven los inmigrantes con los valores liberales y democráticos. De ahí que Miller finalice su estudio advirtiendo, y en este punto su poder predictivo es innegable, que "foreign policy already has become a worldwide question and looms as one of the most significant public policy issues for the coming decades" (1981; 199-200).

Esta obra abre una línea de investigación politológica que todavía hoy en día, con algunas ampliaciones y modificaciones que enseguida pasaremos a reseñar, sigue de actualidad. Sus argumentos, aunque fueron escritos en 1981 (es decir, hace ya unos 20 años), continúan en sustancia todavía siendo válidos.<sup>6</sup> Después de dos décadas, la situación de los inmigrantes sigue siendo de actualidad, y la más importante de sus reivindicaciones, la de los derechos políticos plenos, continúa estando sobre la mesa de la mayoría de los despachos ministeriales.

##### **5. Enfoque normativo: la ciudadanía como "cemento" de las teorías liberales y democráticas**

El libro editado por P. G. Brown y H. Shue, *Boundaries: national autonomy and its limits* (1981), constituye una de las primeras obras donde se plantea directamente temas normativos sobre la distribución de la pertenencia (*membership distribution*).<sup>7</sup> En dicha obra aparece una primera versión del famoso capítulo segundo de *Spheres of Justice* (1983) de M. Walzer. Como bien sugiere P. G. Brown en su introducción, la presencia de los inmigrantes nos obliga a aceptar que las teorías sobre la justicia han supuesto la pertenencia a una comunidad y han asumido, como corolario, que la justicia distributiva sólo se aplicaba sobre los miembros de dicha comunidad (1981; ix). El principal tema que suscita este supuesto es el determinar los límites de la obligación de los Estados. Concretamente, ¿tienen los Estados la obligación de admitir a los que desean entrar en su territorio?, ¿dónde trazamos los límites de esta obligación?

El capítulo de Walzer (1-35) subraya que el primer bien dado por supuesto históricamente es el de la pertenencia a una comunidad. Hasta tal punto que la forma en

---

<sup>6</sup> No es sorprendente que los argumentos de Miller sean de plena actualidad en el España, país que acaba justo de comenzar a considerar a la inmigración como problema político.

<sup>7</sup> Como el título de la obra indica, el objetivo de los editores es más amplio que el que aquí nos interesa. De hecho, sólo los tres primeros capítulos tienen un carácter relevante para nuestros propósitos. Podría haber mencionado directamente *Spheres of Justice* de Walzer, aparecido dos años después (1983), como uno de los primeros estudios que se concentra directamente en el enfoque normativo, pero, en dicha obra sólo aparece el tema en el segundo capítulo, quien es, como ya he subrayado, una nueva versión del primer capítulo del libro editado por Brown y Shue.

que se distribuye la pertenencia en un Estado estructura todas las otras distribuciones de bienes.<sup>8</sup> Asumiendo que toda idea de fronteras abiertas, aunque idealmente deseable, es en la práctica totalmente irrealista, Walzer se interesa por conocer los criterios que determinan el acceso de las personas a una comunidad. Frente a los argumentos económicos y políticos del Estado, los más importantes y los que determinan en último término estos criterios de pertenencia son aquellos que inciden sobre el carácter mismo de las comunidades. En este nivel, existen tres analogías para conocer el carácter de una comunidad política: el de la vecindad (*neighborhoods*), el de los clubs, y el de la familia. El argumento de Walzer es que los Estados funcionan como clubs al decidir el acceso de nuevos miembros, y como una familia o como vecino, en términos de afinidad identitaria, para determinar los criterios de acceso. Lo único seguro es que la práctica de los Estados demuestra que la distribución de la pertenencia es un asunto político realista.

"What kind of community do the citizens want to create? With what other men and women do they want to share and exchange social goods? These are exactly the questions that club members answer when they make membership decisions, though usually with reference to a less extensive community and a more limited range of social goods" (1981; 11)

Los miembros de una comunidad política tienen para Walzer el derecho colectivo sobre su territorio de conformar su población residente, aunque siempre está condicionada por factores (de familia o de vecindad) como la afinidad ideológica y cultural, y el grado de urgencia de la necesidad económica y política de los que desean entrar. Si bien estos argumentos son claramente realistas en cuestiones de acceso a una comunidad, otro de los temas que también transmiten es el de la obligación política de los Estados.<sup>9</sup>

Las contribuciones de E. M. Chaney (cap. 2; 37-77) y de J. Lichtenberg (cap 3; 79-100) en el mismo volumen de P. G. Brown apuntan directamente al tema de las obligaciones que tienen los Estados de admitir y controlar el acceso de inmigrantes, pero con enfoques muy diferentes. Mientras Chaney legitima el control en términos realistas políticos, Lichtenberg ofrece una visión más cosmopolita, llegando incluso a negar la identificación tradicional entre las fronteras morales y nacionales. La respuesta

---

<sup>8</sup> En uno de los primeros párrafos de su capítulo afirma: "when we think today about distributive justice, we think about independent states and commonwealths capable of arranging their own distributions, justly or unjustly. We assume an established group and a fixed population, and so we miss the first and most important distributive question: how is that group constituted" (1981; 1)

<sup>9</sup> Véase también Walzer (1993), y el conjunto de argumentos sobre esta segunda cuestión en R. Zapata-Barrero (2001a).

del mismo M. Walzer a estas dos contribuciones (cap. 4; 101-105) confirma que se alinea más a las tesis realistas de Chaney que a los razonamientos cosmopolitas de Lichtenberg. Estos argumentos nos confirman que los enfoques normativos del comunitarismo estatal tienen unos efectos institucionales realistas. Prosigamos ahora nuestro recorrido, donde tendremos ocasión de detallar algunas ideas que han ido apareciendo.

## **6. Análisis del fenómeno de la inmigración: políticas de acceso y políticas de coexistencia**

Como hemos podido constatar en el capítulo anterior, al tratar de la inmigración se suelen diferenciar dos niveles: el nivel de acceso y el nivel de coexistencia, una vez los inmigrantes han sido admitidos. El nivel de acceso trata principalmente de describir y entender los flujos de inmigrantes, y ha sido objeto de estudio principalmente por demógrafos, economistas, y juristas internacionales. Los politólogos se han interesado por el tema en tanto que el movimiento de personas a través de fronteras obliga a los Estados a planificar unas políticas para regular la entrada de inmigrantes. Esto implica cuestiones teóricas y éticas profundas, como veremos enseguida. El nivel de coexistencia se ocupa especialmente de la situación que viven los inmigrantes una vez que han podido entrar en un Estado. En este nivel se discuten principalmente las políticas de acomodación, por medio de políticas regulativas y distributivas. Aunque esta línea de análisis ha interesado prácticamente a todos los ámbitos de las ciencias sociales, han sido principalmente los sociólogos, los antropólogos, y los profesionales de derecho público quienes han abierto vías de investigación. Los politólogos se han concentrado principalmente en los enfoques institucionales y normativos introducidos al principio.

Asimismo, suele admitirse que las políticas que se efectúan en ambos niveles tienen una influencia mutua directa. En general, una política de puertas abiertas tiene un impacto negativo sobre las políticas de acomodación. Esto es, e invirtiendo el argumento, se suele aceptar que el éxito de las políticas de acomodación depende directamente de cómo se controla la entrada de inmigrantes. Este carácter aparentemente contradictorio entre ambos niveles queda sintetizado en la frase de D. Schnapper "sans intégration, la fermeture est inexcusable; sans fermeture, l'intégration est impossible" (1992, 33).

El estudio que suele tomarse como referencia para entender esta interdependencia entre las políticas de acceso y las políticas de integración es la clásica Ley de la inmigración que formuló el demógrafo E. G. Ravenstein a finales del siglo XIX (1885 y 1889).<sup>10</sup> El principal argumento de Ravenstein es que las personas suelen tener razones económicas y de densidad demográfica para salir de sus países, y que el movimiento se acelera cuando existe un ciclo económico favorable, esto es, condiciones de crecimiento económico y baja natalidad en los países receptores. Más popularmente conocida como teoría *repulsión/atracción (push/pull)*, la explicación del proceso migratorio es una combinación de factores *push*, los cuales animan a las personas a dejar sus países de origen (entre los que destacan: crecimiento demográfico, bajo nivel de vida, falta de oportunidades económicas y represión política), y de factores *pull*, que les atrae hacia ciertos países receptores (entre los que destacan: demanda de mano de obra, espacio físico y baja natalidad, oportunidades económicas y libertades políticas).

Aunque necesariamente sintético y descriptivo por el espacio que dispongo, en las siguientes secciones me ocuparé de estos dos niveles por separado. Destaco en cada uno de ellos un tema clave, con el cual podrá identificarse la literatura existente. Como ya he señalado, los debates giran en torno a las contradicciones internas y a las dificultades que encuentran tanto las teorías liberales como democráticas para gestionar la presencia de los inmigrantes. Para poder seguir con más claridad el contenido, sostendré que es en el nivel de acceso donde mayores contradicciones presentan las teorías liberales, y es en el nivel de coexistencia donde las teorías democráticas son objeto directo de revisión.

### ***6.1. Dilemas liberales: ¿Fronteras abiertas o cerradas? Perspectivas realistas y cosmopolitas en torno a las políticas de acceso***

Una de las primeras cuestiones que se han debatido desde el punto de vista politológico son las políticas de admisión. Bajo la óptica del Derecho Internacional los discursos comparten la constatación de que existe una incoherencia entre el derecho de toda persona a emigrar, pero no de todo Estado de aceptar inmigrantes (F. G. Whelan, 1981). Esta asimetría recibe además una atención especial en cuanto que existe también una diferencia sustancial entre la libertad de movimiento de mercancías, dinero y

---

<sup>10</sup> A pesar de las críticas recibidas, por sus pretensiones ahistoricistas entre otras cuestiones (R. Cohen, 1987: 34-35; A. R. Zolberg, 1989: 403-405; S. Castles y J. M. Miller, 1993: 19-21), este estudio precursor sigue citándose entre los economistas y los demógrafos, y continúa orientando numerosas políticas, quienes suelen hablar en un lenguaje mercantilista de control de flujos y gestión de stocks.

servicios, pero no de personas. La obra editada de B. Barry y R. Goodin (1992) se ocupa de las implicaciones políticas y éticas de esta contradicción. Partiendo de esta base inicial, constatan que cada vez son más las personas que desean emigrar, y cada vez son más duros los controles y obstáculos estatales que encuentran para ejercer este derecho liberal básico. Las preguntas claves que se plantean es si esta diferencia entre el tratamiento del dinero y de las personas puede justificarse éticamente, o, de una forma más directa, si el planteamiento mismo del tema como problema y la búsqueda de consistencia entre ambas formas de libertades es realmente legítimo. En su conjunto, la obra ofrece cinco maneras diferentes de abordar esta cuestión.<sup>11</sup>

Esta obra sigue la tendencia generalizada de la mayoría de los estudios que se centran en esta cuestión: examinar las fuentes de legitimación de las políticas de admisión. Esto es, si las fronteras cerradas pueden justificarse moralmente. Se parte de la premisa de que históricamente estas políticas han estado vinculadas a la soberanía de los Estados, y que el único criterio que se ha contemplado para planificar acciones de control ha sido el del interés nacional. Para la mayoría de autores, este criterio político no es moralmente aceptable, además de ser incongruente con los pilares básicos de la democracia y del liberalismo.<sup>12</sup> E. Balibar resume con acierto este hecho, centrándose en los valores de la democracia liberal: "les frontières de l'espace national sont le point où la démocratie s'arrête" (E. Balibar, 1992; 13-14). Tomaré el artículo que sirve todavía de precedente de J. Carens (1987) y su discusión en la *International Migration Review* (1996) sobre los enfoques realistas e idealistas, para sintetizar los principales argumentos y temas del debate.

En "Aliens and citizens: the case for open borders", Carens repasa tres teorías contemporáneas, las de tradición liberal de Rawls y de Nozick, y la utilitarista. Argumenta que a pesar de ser entre ellas conflictivas en muchos temas, coinciden en

---

<sup>11</sup> Respecto a la migración de personas, J. Carens (cap. 3; 25-47) se ocupa de la perspectiva liberal igualitaria, H. Steiner (cap. 6; 87-94) del enfoque libertario, C. Brown (cap. 9; 127-144) de la perspectiva marxista, A. Dummett (cap. 12; 169-180) de la migración internacional de las personas desde el punto de vista de la tradición del derecho natural, y, por último, la óptica realista corre a cargo de D. C. Hendrickson (cap. 15; 213-231).

<sup>12</sup> Veáanse, además de los ya citados, A. Dowty (1987), los interesantes artículos de F. C. Whelan, J. Carens, J. A. Scanlan y O. T. Kent, en el libro editado de M. Gibney (1988); A. Dummett y A. Nicol (1990), E. Balibar y I. Wallerstein (1991), los capítulos de G. P. Freeman, H. Werner y W. R. Böning, en la monografía editada por Mark J. Miller (1994); así como las contribuciones de M. Baldwin-Edwards y M. A. Schain, D. Schnapper, M. J. Miller, en la obra editada por Baldwin-Edwards y M. A. Schain (1994); J. Spinner (1994), Y. Soysal (1994), M. Weiner (1995), los artículos de J. Carens, M. Weiner, y M. Gibney en la edición especial de la *International Migration Review* (1996), D. Jacobson (1997), C. Joppke (ed. 1998) los trabajos de la obra editada por R. Bauböck, A. Heller y R. Aristide (eds. 1998).

carecer de justificaciones para legitimar un cierre de fronteras. La única teoría contemporánea que aceptaría un control de fronteras sería la comunitarista, identificada en la obra de M. Walzer (1983). Para Carens, mientras "liberal theories were not designed to deal with questions about aliens, [because] they assumed the context of the sovereign state"(1987; 265), para Walzer "states are simply free to take strangers in (or not)" (1983; 61). Según Carens, el argumento central de Walzer es que la exclusión se justifica por el derecho de la comunidades a la auto-determinación (Carens, 1987; 266). Esta crítica al comunitarismo de Walzer, junto con la defensa de que las fronteras deben abrirse puesto que no existe justificación liberal de cerrarlas, fue una línea de análisis abierta que prácticamente todos los que abordan el tema toman como referencia. En su discusión sobre los fundamentos de las políticas de admisión Carens relativiza, no obstante, sus declaraciones iniciales, y adopta una posición más analítica e intermedia. Interesa reseñar más detalladamente este trabajo puesto que sintetiza muy bien los principales argumentos del debate contemporáneo.

Los discursos actuales suelen situarse en un punto intermedio entre dos extremos. Según la proximidad a uno u otro extremo podemos establecer un sistema de prioridades. En un extremo están los que argumentan que el control de fronteras es una cuestión política en el sentido realista del término (por ejemplo, K. Hailbronner, 1989; y M. Weiner, 1996); en el lado opuesto se encuentran los que se alinean a la posición que pesan más las cuestiones morales para abrir la fronteras (por ejemplo, J. Carens, 1987, 1989; F. Whelan, 1988, y M. Gibney, 1996). En "Realistic and idealistic approaches to the ethics of migration" (1996), Carens se plantea este tema aceptando que ambas posiciones son morales, aunque tienen fundamentos diferentes. La cuestión básica es cuál de los dos intereses en juego tiene más relevancia moral, o bien el interés del Estado o bien el interés del inmigrante que desea entrar. En términos éticos, la polémica se centra en la relación entre el *ser* (realistas) y el *deber ser* (idealistas-cosmopolitas).<sup>13</sup>

El enfoque realista tiene como preocupación básica reducir la distancia (*gap*) entre el deber ser y el ser. Su enfoque parte de la tradición que le da su nombre de que sólo se puede argumentar moralmente dada la realidad existente. La principal crítica de Carens

---

<sup>13</sup> Aunque la etiqueta de *realista* es fácil de aceptar, reconozco que me siento bastante incómodo, por sus connotaciones, con la etiqueta de *idealista* para designar a los que defienden las fronteras abiertas. De ahí que de aquí en adelante modificaré la nomenclatura poco afortunada de Carens designando a los *idealistas* como *cosmopolitas*. Entre ellos se encuentran los defensores de una justicia global (tal como

es que esta perspectiva, aunque internamente coherente, nos impide desafiar las políticas e instituciones que existen en torno a la admisión de inmigrantes. Hecho que el enfoque cosmopolita permite, puesto que su principal preocupación es que cuando se produce una distancia entre el ser y el deber ser, es el ser mismo quien debe variar, y no al revés. El interés de los cosmopolitas es precisamente evaluar la realidad existente teniendo como referencia criterios ideales. Carens acepta, no obstante, que su punto débil es que no proporciona instrumentos para orientar las acciones en este *non-ideal world*. De ahí que concluya, en un tono conciliador, que la mejor posición que uno puede adoptar es combinar adecuadamente ambas perspectivas, que cada una sirva de freno para detener las tendencias de la otra. Veamos con más detalle los argumentos que se esgrimen en cada uno de los enfoques.

Para los seguidores del enfoque *realista*, la realidad institucional y política existente (el ser) opera como guía para orientar la práctica (Carens, 1996; 158ss). Parte del reconocimiento de que todo Estado tiene autoridad para admitir o excluir personas extranjeras, puesto que este poder es uno de los elementos fundamentales de su soberanía. Esta perspectiva se apoya en las normas internacionales que indican que si bien la emigración es un asunto de Derechos Humanos, la inmigración es una cuestión de soberanía (M. Weiner, 1996; 171). Para evitar que se incremente la distancia entre el ser y el deber ser, y provocar inestabilidad, la mejor opción es seguir las obligaciones y las normas estatales e internacionales existentes. Desde este prisma, la política es fundamentalmente un asunto de poder y de intereses. Un enfoque realista de la inmigración tiene, pues, como referencia, frente a cualquier opción política, el interés de la nación en términos demográficos, económicos, sociales, etc. Esto es, una reflexión sobre el control de fronteras debe empezar por valorar las posibles políticas de admisión en términos de beneficios y de pérdidas. En este nivel político aparecen los argumentos utilitaristas centrados en los recursos disponibles y las consecuencias. La convicción realista es que las fronteras fuera de control o la llegada de un número cada vez mayor de inmigrantes crea (está creando de hecho) demasiados trastornos económicos y sociales (Carens, 1996; 160).

En definitiva, el objetivo de una aproximación realista de la inmigración es guiarse por criterios de eficacia y eficiencia. Para lograrlo debe tener en cuenta tres lógicas: la psicológica, la sociológica y unos supuestos epistemológicos.

---

los denominé en algunos trabajos precedentes. R. Zapata-Barrero, 1997, 1998a,b, 2000b), y los *liberales igualitarios* tal como prefieren denominarlos B. Barry y R. Goodin (1992), y M. Weiner (1996).



El factor psicológico se basa en el emotivismo de Hume. Cuando surgen conflictos entre actuar siguiendo el auto-interés o el interés de los otros (en nuestro caso, el interés del Estado soberano y el interés de los inmigrantes), la tradición emotivista nos aconseja que sólo trascendamos nuestro propio interés cuando exista una identificación emocional con el objetivo que persiguen los otros. La realidad psicológica nos muestra que nuestra identificación emocional con la raza humana en general, las personas extranjeras que desean entrar en nuestros países en particular, se encuentra en el último lugar de unos círculos concéntricos cuyo centro es la familia.<sup>14</sup> El factor sociológico insiste en que cuanto más congruente es una moral con los propios intereses, más probabilidad tendrá de ser obedecida. En este sentido, los intereses de los ciudadanos prevalecen frente a los de los extranjeros. Esto implica que uno no puede esperar que un Estado adopte unas políticas de admisión que contravengan los intereses fundamentales de sus ciudadanos. La única excepción que se contempla, como es el caso en la práctica de los Estados, es cuando se aplica el principio internacional de reciprocidad. Esto es, que un Estado acepte la posibilidad de apertura de fronteras a una nacionalidad determinada, incluido si supone costes, si el Estado de donde procede el inmigrante adopta la misma medida para sus ciudadanos.<sup>15</sup>

Por último, existe un factor contextual que Carens denomina como "prerrequisito epistemológico". Apoyándose en el estudio de Walzer, todo conocimiento es local, esto es, tiene unas raíces sociales e históricas contextuales. Es imposible abstraerse completamente de nuestra cultura y forma de vida, la cual nos proporciona un sentido de la bueno y de lo malo, de lo justo y de lo injusto. Nuestras formas compartidas de entender las cosas actúan, pues, como restricciones. De ahí que utilitariamente nos preocupemos de las consecuencias que pueda tener una determinada política de admisión. Toda apertura de fronteras tiene unos efectos directos sobre nuestras prácticas morales, y demasiados cambios o modificaciones rápidas suelen provocar unas consecuencias inaceptables para los ciudadanos.

---

<sup>14</sup> El argumento psicológico de los realistas es, según Carens, como sigue: "In many modern states people feel a fairly strong identification with their fellow citizens even though the citizens number in the millions and most of them are strangers to one another. But this relatively strong emotional identification does not yet extend to the whole human race, will not do so for the foreseeable future, and may never. Thus it would be a mistake to expect the same sort of moral commitment to foreigners as to one's fellow citizens, folly to suppose that people would be willing to make the same sort of sacrifices and bear the same sorts of burdens for outsiders as for those with whom they share a common political life" (Carens, 1996; 161).

<sup>15</sup> Carens sintetiza este argumento sociológico del enfoque realista como sigue: "A morality that requires people to sacrifice what they regard as their basic interests [...] is bound to fail as a guide to action. On this view, one requirement of the realistic ethics of migration is that it not place too much strain on the state and that it not require too many sacrifices from current citizens" (1996; 163)

En líneas generales, este enfoque realista tiene como efecto mantener y proteger la estructura política actual. Carens sugiere, y éste es quizás el momento más crítico de su artículo, que el uso extremista de estos argumentos deberían ser materia de reflexión profunda, puesto que también fueron movilizados en un momento dado de la historia para justificar la esclavitud. Esta es la constatación inicial en la que se apoya el enfoque cosmopolita. La realidad (el ser) debe percibirse como lo que es, una restricción, y no como un ideal. El objetivo de todo enfoque cosmopolita es trascender en la medida de lo posible estos límites que imponen la realidad. Evaluar el ser a partir del deber ser. Esto implica que prevalecen más las nociones de justicia, de igualdad y de libertad que el de interés propio. Esta forma de abordar el tema del acceso se plantea las posibilidades de acción bajo las mejores circunstancias y no las realmente existentes. El punto de partida no es el análisis de las políticas actuales y sus posibilidades realistas de cambio, dadas las creencias, intereses y poderes predominantes, sino más bien la pregunta que trasciende toda frontera nacional: en un mundo justo, ¿qué derechos tiene una comunidad política de limitar la inmigración y qué derechos tienen las personas de moverse libremente a través de las fronteras e instalarse donde quieran? En este contexto, ¿qué tipo de controles para regular la inmigración son justificables? (Carens, 1996; 167).

Este enfoque es mucho más independiente de la realidad que el primero, y evita, por lo tanto, los peligros de justificar cualquier tipo de política, aunque sea injusta desde un punto de vista cosmopolita. Ahora bien, también tiene un talón de Aquiles. La debilidad básica del razonamiento cosmopolita es que no proporciona una guía para la acción en circunstancias urgentes como las que vivimos actualmente. En su tendencia más extrema puede incluso convertirse en una reivindicación académica, retórica y/o militante, en el sentido más peyorativo del término.<sup>16</sup>

El trabajo de Carens nos proporciona las dos categorías extremas de los estudios que existen en torno a las políticas de admisión. Insisto en que estos dos extremos deben considerarse como categorías analíticas. En los discursos suelen haber grados. Esto nos indica que suelen situarse en un punto determinado de esta línea continua. Por ejemplo, el segundo capítulo de M. Walzer (1983), P. H. Schuck y R. M. Smith (1985), L.B. Sohn y T. Buergenthal (eds. 1992), son ejemplos típicos del enfoque realista. M.

---

<sup>16</sup> En esta línea Carens afirma que: "idealistic inquiries may be academic in the pejorative sense of the term, privileged speculations that do little to help us reflect upon the moral choices we must make or to guide us to act responsibly in the world" (Carens, 1996; 168)

Weiner (1993, 1995, 1996) ofrece una visión de conjunto de los argumentos realistas, defendiendo que ciertas formas de control no contravienen las bases teóricas del liberalismo. El interesante trabajo de R. Bauböck (1994) intenta combinar ambos enfoques, inclinándose por modificar algunos puntos de la perspectiva cosmopolita teniendo en cuenta las restricciones realistas. Incluso los sucesivos trabajos de J. Carens pueden situarse desde un extremo cosmopolita, defendiendo la apertura de fronteras sin condiciones (Carens, 1987, véase también V. Bader, ed. 1997), hasta la consideración, manteniéndose en la posición cosmopolita, de algunos argumentos fuertes realistas (Carens, 1989), hasta adoptar una combinación de ambos enfoques (Carens, 1994 y el estudio que hemos reseñado de 1996, o el artículo de 1997). Asimismo, existe una línea de análisis en la cual se encuentran los mismos trabajos de Carens (además de los ya citados, véase también 1988), quienes defienden que la aplicación de la teoría de la justicia de Rawls en un contexto planetario y global implica una posición contraria a la propugnada por los realistas (Ch. Beitz, 1979; P. Singer y R. Singer, 1988; A. Dummett y A. Nicol, 1990). Veamos ahora los discursos en torno a las políticas en el nivel de coexistencia.

## ***6.2. Dilemas democráticos: ¿Inclusión o exclusión? Políticas de integración, participación y derechos políticos***

Entramos ahora en el interior de un Estado, habiendo pasado el filtro de las políticas de acceso. En esta etapa, aunque las bases liberales también son discutibles, la literatura suele centrarse en los desafíos democráticos que genera la coexistencia de personas con diferentes sistemas de derechos y de deberes por el simple hecho de la nacionalidad. En este nivel ya hemos reseñado los temas básicos que propuso en su estudio M. J. Miller (1981), quien continúa sirviendo de referencia. Destacan asimismo, en primer lugar los trabajos de W. R. Brubaker (ed. 1989, 1992), de T. Hammar (1990), el libro editado por Z. Layton-Henry (ed. 1990), S. Castles y M. J. Miller (1993), quienes contemplan ambos niveles, así como los trabajos de J. Rex (junto con B. Drury 1994, y 1996), quien combina el análisis sociológico y politológico, y las obras de investigadores franceses (más interesados en este nivel que en el primero), como, entre otros, C. Wihtol de Wenden (coord. 1988; junto con J. Henry y A. Tinguy, eds. 1995), J. Costa-Lascoux (1989), E. Balibar (1992), D. Schnapper (1992, 1994), y M. Wieviorka (dir. 1996). La lógica que siguen estos autores, extrapolable a todo politólogo que se

concentre en este nivel, no es la dicotomía entre fronteras abiertas o cerradas, como en el caso anterior, sino la dicotomía entre inclusión y exclusión de la comunidad política donde el inmigrante está instalado.

Las obras editadas de Brubaker y de Layton-Henry son las primeras referencias obligadas, puesto que ambas centran las principales cuestiones normativas e institucionales que todavía hoy en día son objeto de intensos debates. Mientras el núcleo del discurso normativo se centra en la relación entre pertenencia (*membership*)/ciudadanía/nacionalidad/democracia; el enfoque institucional toma la relación entre Estado/Nación/derechos políticos/democracia como base para la discusión. Insisto en que esta distinción es, como dije en su momento, analítica. En la práctica argumental ambas deben combinarse. Muestra de ello, como veremos más adelante, es que los resultados de ambos tipos de discursos conducen a unas mismas conclusiones. Empecemos por las cuestiones normativas que plantea Brubaker y los colaboradores de su obra editada, y luego pasaremos al enfoque más institucional de los capítulos del libro editado por Z. Layton-Henry. En la descripción nos permitiremos añadir aquellos trabajos relacionados con el tema tratado que nos parezcan pertinentes para ampliar la información.

El *tema normativo* clave que transmite Brubaker es que la forma en que un Estado gestiona políticamente la pertenencia (*membership*) determina su identidad como Nación. Los efectos políticos directos de la inmigración es que obliga a reinterpretar la tradición histórica que le permitió constituirse como Estado-nación, a rediseñar las instituciones y a repensar su principal vehículo, el de la ciudadanía. El hecho de que el modelo de Estado-nación todavía perviva se debe principalmente a la falta de una alternativa coherente. En el debate existen dos núcleos duros. Por un lado, los que Brubaker denomina como fundamentalistas (ortodoxos y tradicionalistas), quienes defienden el carácter indisoluble, sagrado, de la ciudadanía, el Estado, y la Nación. Por otro lado, los que niegan este modelo tradicional, los pluralistas multiculturales.<sup>17</sup> Frente a la situación que viven los inmigrantes, cada modelo defiende una posición diferente. Para el modelo tradicional, o bien los inmigrantes se naturalizan mediante un proceso de asimilación, o bien que se callen o marchen; para el segundo modelo, de carácter más abierto e inclusivo, los inmigrantes deberían llegar a tener el mismo sistema de derechos y de deberes que los ciudadanos, sin necesidad de naturalizarse. Esto es, este segundo

---

<sup>17</sup> Existe una evidente conexión entre el enfoque realista en torno a las políticas de acceso y el núcleo ortodoxo, y el enfoque cosmopolita con el núcleo pluralista multicultural.

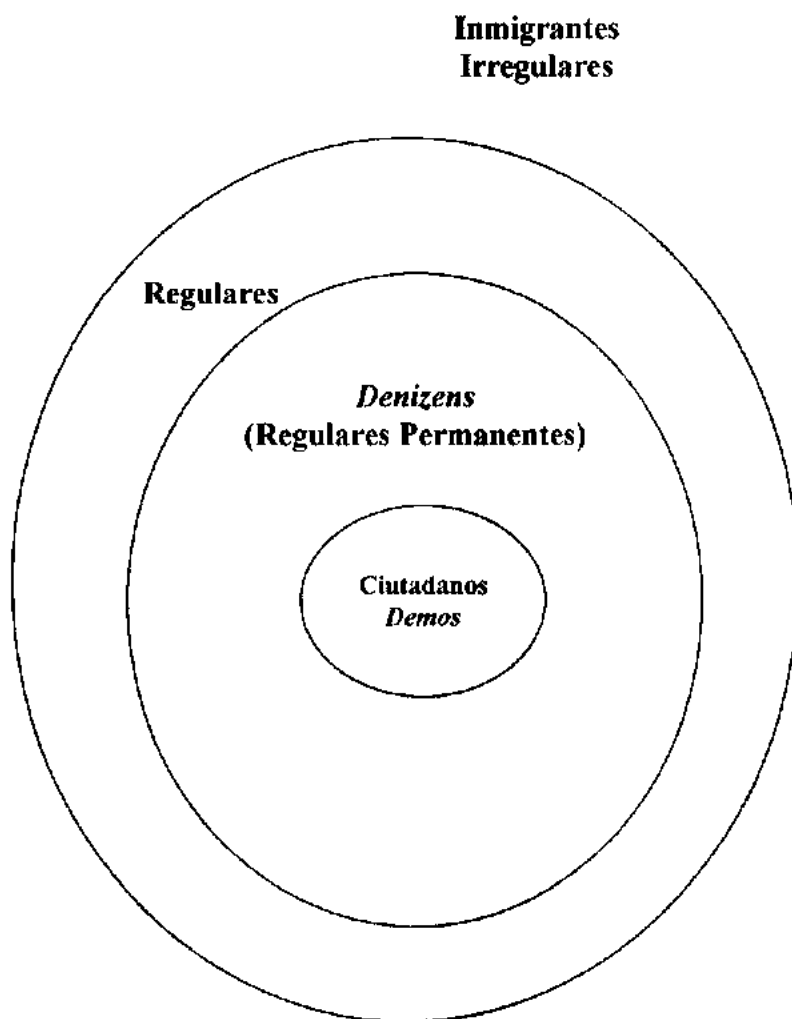
modelo defiende que la pertenencia a una comunidad política y la ciudadanía, entendida como identidad nacional, no necesariamente se implican.<sup>18</sup>

Aunque debe tomarse con el carácter de tendencia, la literatura de los años ochenta y noventa en torno a la relación entre el inmigrante y el ciudadano se ha concentrado básicamente en describir y en explicar comparativamente entre países las políticas de adquisición de la ciudadanía o de naturalización. Pero todas ellas, aunque indirectamente, se han alineado al modelo tradicional y ortodoxo descrito por Brubaker. Ante la constatación de la falta de derechos plenos de los inmigrantes, la única alternativa viable era (es) la naturalización. La consecuencia directa de este enfoque es que no sólo deja intacto, sino que lo refuerza, el vínculo duro entre Estado, nación y ciudadanía. Hoy en día, la literatura existente tiende a alinearse al segundo modelo (que yo mismo trato de aplicar en el nivel de la UE, R. Zapata-Barrero, 1999c, 2000a, 2001b), defendiendo el criterio de la residencia (el empadronamiento), como sustituto a la nacionalidad, para adquirir plenos derechos. Este paso, es de suma importancia. Frente a la falta de alternativas existente para rechazar el modelo tradicional, la residencia permanente se percibe como criterio para la adquisición de los mismos derechos y deberes que los ciudadanos. La ventaja de este criterio de la residencia es, y creo que nadie lo puede negar, su carácter objetivo, además de tener como efecto la virtud de no tener que "forzar" al inmigrante a cambiar, aunque sea simbólicamente, pero psicológicamente traumático, de identidad cultural y nacional. La frontera que separa la inclusión/exclusión ya no sería, pues, la nacionalidad, sino la residencia permanente. Prácticamente todos los colaboradores del libro editado por Brubaker asumen que la principal división entre la inclusión/exclusión, no es la tradicionalmente aceptada entre inmigrantes (a secas) y ciudadanos, sino más bien entre *inmigrantes residentes permanentes* e *inmigrantes residentes no-permanentes* (véanse T. Hammar ed. 1985, sus capítulos en 1989, y 1990). El debate que cierra las puertas y se convierte en potencial alternativa realista al modelo tradicional queda así abierto. En esta línea de discurso, el trabajo de T. Hammar ha tenido una influencia considerable, puesto que ha sentado las bases y ha proporcionado instrumentos analíticos para hacer frente al núcleo duro Estado/nacionalidad/ciudadanía.

---

<sup>18</sup> En esta línea se sitúan, por ejemplo, los interesantes trabajos, casi militantes, de D. Schnapper (1992, 1996).

Hammar introduce la categoría de *denizens* (intraducible en castellano) para designar a aquellos inmigrantes que han adquirido la posición de residencia permanente. Estos *denizens*, a diferencia de los inmigrantes recién llegados y no-permanentes, tienen prácticamente todos los derechos civiles, económicos y sociales, pero carecen del principal derecho democrático, el derecho al voto, para estar plenamente conectados con el Estado. Esto es, no tienen poder para decidir, igual que los ciudadanos, sobre todo aquello que les afecta directamente. Esta situación, característica a partir de los años ochenta con el asentamiento permanente de inmigrantes y la aparición de las primeras y segundas generaciones, es simplemente democráticamente insostenible. Con el incremento de esta nueva población, que no es estrictamente inmigrante, pero tampoco ciudadana, la democracia simplemente padece (Hammar, 1989; 93). Gráficamente, el argumento puede expresarse en términos de tres círculos concéntricos:



# I. EL DEBATE CONTEMPORÁNEO: ¿CÓMO AFECTA LA PRESENCIA DE LOS INMIGRANTES AL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO LIBERAL?

## 1. Introducción: la inmigración como problema estructural

Históricamente, la inmigración es un tema que presenta similitudes con dos acontecimientos de gran trascendencia en el desarrollo de nuestras sociedades modernas. Por una lado, el fenómeno despierta unas contradicciones y unos retos sin precedentes, similares a los que se encontraron nuestros antepasados en los inicios de nuestra época moderna. En aquel período la tensión se concentró en la necesidad de desvincular la religión de la política. Sabemos que esta "desconexión" fue muy traumática política y socialmente. El momento histórico que presenciamos tendrá (está teniendo ya, de hecho) consecuencias igualmente profundas en todos nuestros paradigmas de pensamiento. Casi toda la literatura que trata el fenómeno asume que la solución de este problema pasa por plantearse "en serio" el vínculo histórico entre política y nacionalidad. Nuestra lógica de pensamiento originaria de la época ilustrada tiene serias dificultades de aceptar esta evidencia, puesto que es consciente que lo que se está discutiendo es directamente, y sin rodeos, el nervio mismo de nuestra época moderna. De ahí que al tratar a la inmigración nos encontremos envueltos la mayoría de las veces en unos círculos viciosos y dilemas difíciles de escapar. En una palabra, en una desorientación teórica y en un desconcierto práctico. Desde los tiempos de las Grandes Decisiones en la construcción de nuestros Estados no habíamos tenido un fenómeno práctico de tal trascendencia y potencialidad conflictiva. Las consecuencias, por el momento, son indefinidas.

Por otro lado, las presiones que están ejerciendo los colectivos comprometidos con los problemas que encuentran los inmigrantes es similar históricamente a los movimientos para reivindicar derechos de ciudadanía a finales del siglo pasado. El análisis histórico de cómo se fue ampliando los derechos de ciudadanía muestra la importancia del conflicto social como un *médium* para adquirir derechos. La ciudadanía tal como la conocemos hoy en día, no fue producto de la benevolencia estatal, sino el resultado de un proceso previo de lucha contra las desigualdades económicas y de género. Del mismo modo, podemos decir que el reconocimiento de que la inmigración es un problema político sólo puede producirse (se está produciendo) como consecuencia de

las presiones sociales que mantienen los colectivos implicados en el tema. Falta todavía mucho camino por recorrer, pero la dinámica histórica ya ha comenzado, intentar obstaculizarla no es más que ir contra la corriente y posponer un reconocimiento que al final, por simple lógica histórica, tendrán que aceptar los Estados: el reconocimiento de derechos políticos plenos para los inmigrantes que residen permanentemente en nuestros territorios.

En definitiva, y por sintetizar estos dos puntos: la inmigración plantea retos normativos porque no solamente expresa una dificultad, la de gestionar la multiculturalidad (entendida como coexistencia dentro de un mismo territorio de tradiciones culturales diferentes), que no habíamos previsto al construir nuestros Estados (es normal, por lo tanto, que los Estados no encuentren instrumentos adecuados para gestionar la presencia de algo que no habían contemplado en sus orígenes), sino también, y quizás ésta es una constatación que debe tomarse en profundidad, porque implican formas de coerción que pensábamos habíamos solventado en nuestra tradición liberal democrática.

Todo indica que estamos en un momento histórico donde se está asumiendo la necesidad de variar nuestras estructuras políticas tradicionales con el fin de acomodar a los inmigrantes residentes. Los esfuerzos se concentran ahora en buscar fórmulas para planificar políticas de acomodación, teniendo asumida la necesidad de restringir fuertemente la entrada. En definitiva, la inmigración se percibe cada vez con más convicción como problema social, económico, y cultural. Se acepta cada vez más que el fenómeno debe abordarse como lo que es, *un problema estructural*. El inmigrante no es una mercancía que sirve para solventar o agudizar nuestros problemas estructurales, sino que él mismo es un reto para nuestras estructuras políticas. Si bien los Estados han negado históricamente el tema de los derechos y de los deberes de los inmigrantes, en gran parte porque los han concebido como personas procedentes de fuera (*outsiders*) que acabarían regresando a sus países, o como potenciales ciudadanos con los mismos derechos, la situación histórica actual es muy diferente: se reconoce cada vez más que los inmigrantes se quedan y que también quieren poder mantener sus prácticas culturales.

Teniendo en cuenta el periodo histórico que estamos presenciando, el objetivo de este primer capítulo es doble: por un lado, incidir sobre qué puede aportar la ciencia política en el debate sobre la inmigración; por otro lado, hacer un breve recorrido histórico de



los principales temas de la agenda política en torno a la participación de los inmigrantes en las instituciones públicas.

## **2. Breve recorrido histórico: el tratamiento utilitarista de la inmigración**

Suele distinguirse tres etapas bien diferenciadas en el tratamiento politológico de la inmigración.<sup>1</sup> La primera etapa, conocida como de Puertas Abiertas (1945-1973), se inicia tras la Segunda Guerra Mundial, cuando comienza el proceso de reconstrucción económica de Europa. Para lograrlo, se vinculó explícitamente el desarrollo económico y la demanda de mano de obra de terceros países. Aparecieron incluso programas explícitos para fomentar la inmigración. Se llegaron a establecer también acuerdos bilaterales con los países emisores de inmigrantes (Gran Bretaña, Alemania y Francia, con Italia, Portugal, España, Turquía, Argelia, India, por ejemplo). La demanda era básicamente estructural, pero se pensaba que los inmigrantes regresarían a sus países. Esta prioridad dejó en segundo plano aspectos regulativos de la población que llegaba, sin planificación sectorial, geográfica, o comunitaria.

A este período le siguió una etapa de Puertas Cerradas (1973-1990). Esta segunda fase se inició con la crisis económica de los Estados de Bienestar en los años setenta. Se vinculó dicha crisis con la constatación de que la mayoría de los inmigrantes se quedaban. El "problema de la inmigración" comenzó a aparecer. Su contenido era, de nuevo, utilitarista: la inmigración suponía unos costes sociales y políticos mayores que los beneficios económicos. La *OCDE* llegó incluso a pronunciarse al respecto. Comenzaron los debates sobre los "límites de la tolerancia" (principalmente en Francia), o hasta qué punto un país puede soportar la llegada de inmigrantes sin que suponga una disminución de la calidad de vida de sus ciudadanos, de sus libertades e igualdades, de sus culturas. Estas discusiones originaron unas primeras reacciones políticas. Se pusieron en marcha por primera vez las "políticas de cuotas", con el objetivo de regular la entrada de inmigrantes bajo criterios de población, de nacionalidad, y de mercado. En algunos países (Francia) se llegaron incluso a idear políticas para incentivar económicamente a los inmigrantes para que volvieran a sus países de origen, o políticas rotatorias entre trabajadores inmigrantes (Alemania). Hoy en día se asume que las

---

<sup>1</sup> Prácticamente todos los estudios demográficos sobre las migraciones internacionales adoptan esta periodicidad al referirse al contexto europeo. Véanse, entre otros, *OCDE* (1989, 1991-1994), S. Collinson (1993), M. Weiner (1995), A. G. Hargreaves y J. Leaman (eds. 1995), D. Cesarini y M. Fullbrook (eds. 1996), A. Geddes (2000).

políticas regulativas de flujos migratorios practicadas hasta los años noventa han fracasado. Al final de esta etapa se produce igualmente una reorientación de prioridades. Los esfuerzos se concentran ahora en políticas de acomodación. En definitiva, conforme avanzamos temporalmente en esta etapa, la inmigración se percibe cada vez con más convicción como problema político.

La tercera etapa se inicia propiamente en la última década del siglo XX y continúa hasta la actualidad. Frente a la imagen de las "puertas", podríamos calificar a esta etapa, no sin ironía, como "Muros de contención" (1990-hoy en día). Simplemente estamos en un período donde se está asumiendo la necesidad de variar nuestras estructuras políticas tradicionales con el fin de acomodar a los inmigrantes residentes. Como he afirmado anteriormente, se acepta cada vez más que el fenómeno de la inmigración debe abordarse como lo que es, un problema estructural. Con esta premisa veamos cómo la ciencia política podría abordar este fenómeno.

### **3. La inmigración como objeto de estudio de la ciencia política: el enfoque institucional y normativo**

Considero que el interés de la ciencia política por la inmigración radica en que el fenómeno afecta directa o indirectamente a nuestro sistema político tradicional, tanto en las funciones y la organización interna de los intermediarios políticos y sociales en los niveles *entrada* y *salida*, como en la estructura misma de las redes parlamentarias y gubernamentales. La primera convicción del politólogo al abordar este tema es, pues, que la presencia de los inmigrantes tiene un impacto sobre las estructuras institucionales y políticas de nuestro sistema liberal democrático. Le importa principalmente las relaciones verticales del inmigrante, y no tanto horizontales como al sociólogo, quien se concentra más en analizar los efectos que tiene la inmigración sobre la estructura de nuestra sociedad.<sup>2</sup> La pregunta básica que se plantea el politólogo puede formularse de la forma siguiente: *¿cómo afecta la presencia de los inmigrantes a nuestro sistema liberal democrático, nuestras estructuras institucionales, nuestro comportamiento político en general?* Las potenciales líneas de investigación y perspectivas de análisis

---

<sup>2</sup> En algunos trabajos he abordado este enfoque politológico. Véanse, entre otros, la relación entre inmigración y la UE (2000a), la relación teórica entre inmigración y justicia (2000c), y algunas aplicaciones a nivel estatal (2000b), y de la UE (2001b). Respecto a mi posición sobre políticas de integración (acomodación), véanse igualmente R. Zapata-Barrero (2000d,f), algunos apuntes sobre el debate politológico iniciado a principios de los años 80 con una amplia bibliografía, del cual esta parte es un nueva redacción (2000e), y por último, mis trabajos sobre la ciudadanía y el pluralismo cultural (1999b, 2000g, 2001b).

para responder a esta pregunta son tan amplias y variadas como lo son los diferentes ámbitos de estudio del sistema político, cualquiera que sea el nivel de decisión que se tome (local, autonómico, estatal). Lo que me interesa destacar particularmente aquí es que en general existen dos posibles enfoques, los cuales, a pesar de que los presentaré de forma separada, deben conjugarse para obtener unos resultados óptimos: la perspectiva institucional y la normativa.

La *perspectiva institucional* se concentra sobretodo en la estructura de nuestro sistema político, y analiza cómo se ve afectada para hacer frente a las tensiones que genera la presencia de inmigrantes. Como ya hemos tenido ocasión de destacar, parte de la convicción de que el primer contacto que tiene el inmigrante con nuestra sociedad es con sus instituciones. Esta relación es lo que propiamente denominamos como *esfera pública*. En este sentido, la perspectiva institucional se interesa por cómo está estructurada nuestra esfera pública, quien decide, cómo y por qué, sus límites y contenido. Parte de la convicción de que la forma en que está estructurada dicha esfera está directamente relacionada con un tipo de actitud, de conducta y de práctica que en numerosas ocasiones entran en tensión con las de los inmigrantes. De ahí que se asuma que los límites y el contenido de la esfera pública, el espacio donde interactúa el inmigrante con nuestras instituciones políticas, debe variar. El problema es determinar cómo. Como veremos, la literatura que repasaremos tiene constantemente presente este cómo.

La *perspectiva normativa* asume los puntos de partida anteriores, pero se concentra más en el "efecto espejo" que tiene la presencia de los inmigrantes sobre nuestra tradición cultural y sistema de valores, en definitiva, sobre nuestra tradición liberal y democrática. Prácticamente todas las categorías que han ayudado a describir y a explicar nuestro sistema liberal democrático son objeto de revisión. Los grandes conceptos como los de liberalismo y democracia, justicia, libertad, igualdad, nacionalidad, poder, por citar a los principales pilares de nuestro paradigma de pensamiento politológico, pierden sus núcleos duros cuando se aplican a la situación que viven los inmigrantes. La mayoría de ellos, examinándolos desde el punto de vista de las situaciones que viven los inmigrantes, rozan incluso la pura hipocresía. La inmigración plantea retos normativos porque implican formas de coerción que pensábamos habíamos solventado en nuestra tradición liberal democrática (M. Weiner, 1996; 172). Como ya he indicado, esta perspectiva normativa tiene una convicción histórica: al construir nuestro sistema político, nuestros Estados y nuestras Naciones en

el siglo XIX, no tuvimos simplemente en cuenta la multiculturalidad, esto es, la posibilidad de coexistencia dentro de un mismo territorio de tradiciones y prácticas culturales diferentes.<sup>3</sup> De ahí que nuestras estructuras políticas tengan serias dificultades de gestionar el fenómeno sin entrar en contradicciones profundas y dilemas circulares. La multiculturalidad simplemente no pertenece al universo semántico de nuestras categorías políticas. Como el núcleo duro de nuestra tradición política es la relación entre el Estado y la Nación, entre la ciudadanía y la nacionalidad, la inmigración presenta retos resumibles en la necesidad de romper este vínculo histórico. Lo único que frena esta desconexión es, por el momento, la falta de unas alternativas claras.

En las dos secciones siguientes nos ocuparemos de las obras precursoras que a nuestro entender han contribuido a abrir estos dos enfoques. Por un lado, el enfoque institucional con la obra de Mark J. Miller (1981), titulada *Foreign Workers in Western Europe*,<sup>4</sup> por otro lado, siguiendo un enfoque más normativo, y en ese mismo año, el libro editado por P. G. Brown y H. Shue *Boundaries: national autonomy and its limits*, donde aparece una primera versión del famoso capítulo segundo de *Spheres of Justice* (1983) de M. Walzer. Insisto en que ambos enfoques, aunque los introduciré de forma separada, deben vincularse.

#### **4. Enfoque institucional: el inmigrante como actor político**

El interés institucional por el tema de la inmigración comienza propiamente a finales de los años setenta y principios de los ochenta, en plena etapa de Puertas Cerradas. Esto no es del todo casual. Uno de los primeros estudios en esta etapa insiste en ello de una forma directa. La obra de Mark J. Miller (1981, por cierto, una tesis doctoral con una gran dosis predictiva puesto que todavía hoy en día sigue siendo referencia obligada) señala que es precisamente en esta etapa donde se manifiestan las consecuencias políticas de la "euforia" migratoria del primer periodo, el de las Puertas Abiertas, tras la Segunda Guerra Mundial. El paso de la primera a la segunda fases se resume en un cambio de percepción del inmigrante, que pasa de ser tratado como un agente económico a ser considerado como un actor político.

---

<sup>3</sup> Aquí entran un extensísimo número de trabajos, entre los que destacan, Ch. Taylor (ed. 1992), Ch. Kukathas (1993), J. Gray (1993), E. Frankel Paul *et al.* (eds. 1994), W. Kymlicka (ed. 1995, 1995), J. Tully (1995), I. Shapiro y W. Kymlicka (eds. 1997), N. Glazer (1997), M. Martiniello (1997), B. Parekh (1998), R. Zapata-Barrero (1999b, 2001a), W. Kymlicka y W. Norman (eds. 2000, especialmente los capítulos de J. Waldron y T. Modood), la reciente recopilación de artículos de J. Carens (2000)

<sup>4</sup> Si nuestro enfoque fuera la sociología, sin duda comenzaríamos por comentar la obra de referencia obligada de S. Castels y G. Kosack (1975), y el interesante artículo del mismo en M. Castells (1975).

En esta obra, Miller formula su *tesis de la quietud política (tesis of political quiescence)*. Su argumento es que la situación que viven los inmigrantes (recuerdo que estamos a principios de los años ochenta) es similar a la de una masa apolítica cuya pasividad y posición legal inferior sirve directamente para mantener el statu-quo. A partir de los años ochenta, los Estados europeos que se beneficiaron de esta mano de obra para construir sus infraestructuras y sus economías se encuentran con las primeras reacciones de los propios inmigrantes, quienes en su primera y segundas generaciones desean quedarse. Comienza, así, a producirse una distancia entre las políticas de inmigración, las cuales siguen percibiendo a los inmigrantes como instrumentos económicos que retornarán a sus países, y la realidad social que cada vez con más intensidad manifiesta el deseo de los inmigrantes de permanecer. En este preciso momento, según la tesis de Miller, comienza a aparecer la *dimensión política* de la inmigración. Los inmigrantes simplemente constatan, cuando deciden quedarse, que políticamente existe una serie de restricciones que los ciudadanos no tienen (Miller, 1981; 18). Como agentes económicos prácticamente no tienen obstáculos, pero como actores políticos todo son fronteras y límites. Constatan, así, que los países que les recibieron no se interesan por lo que puedan pensar políticamente (Miller, 1981; 23). No obstante, existen ciertos canales políticos que comenzarán a utilizar para presionar a los gobiernos existentes y obligarlos a actuar.

En plena discusión sobre las prioridades políticas que debían tomarse respecto a la inmigración, el estudio precursor de Miller, quien abogaba por reconsiderar el papel socio-político de la inmigración laboral, sentó las bases para futuros estudios politológicos. Para el autor, el universo político (*political universe*) de los inmigrantes se compone de cuatro canales (*four avenues*).<sup>5</sup> La descripción de estos canales en tres países (Francia, Suiza y Alemania) conforman el contenido principal de su estudio. A cada canal le dedica un capítulo.

En primer lugar está la *vía extraparlamentaria* (cap. 4; 83-123). Esto es, las reivindicaciones que tuvieron lugar principalmente en Francia para obtener viviendas dignas, las huelgas y protestas antiracistas y contra las políticas de inmigración discriminatorias de las Administraciones competentes. Como indica Miller:

---

<sup>5</sup> En realidad trata cinco *political avenues*. Para nuestros propósitos, aunque no negamos su importancia, obviaremos la primera, la cual se refiere a la influencia que ejerce en la actitud política de los inmigrantes el sistema político de sus países de origen, especialmente a través de medios diplomáticos (capítulo 3, 30-83).

"One of the most important consequences of foreign worker extraparliamentary opposition has been the increasing effort of Western European public authorities to institutionalize foreign worker representation and to involve foreign workers in the public life of the societies in which they live. This, in itself, is an indication of the importance that foreign worker extraparliamentary opposition has assumed" (1981: 83-84)

La segunda forma de expresión política que tienen los inmigrantes es la *via de las instituciones consultivas* (*Consultative Institutions*, cap. 5; 124-146). Estas Instituciones pueden tener varias formas, desde grupos de trabajos informales, hasta comisiones y consejos de consulta. Proporciona a los inmigrantes una vía de entrada (*input*) en cuestiones políticas públicas que les afectan directamente. Es uno de los canales utilizados por numerosas Administraciones no estatales (regionales y locales) para subsanar la falta de derechos de voto. Este procedimiento, no obstante, no deja de ser controvertido, tanto para los que lo utilizan, puesto es percibida por numerosos inmigrantes como un simple "muro de lamentaciones", sin ninguna influencia vinculante; como por los ciudadanos, quienes ven cómo se crean canales paralelos de consulta donde ellos mismos no tienen posibilidad de incidencia.

El tercer canal que contempla Miller es el que denomina, en su lenguaje anglosajón, como *de la democracia industrial* (*industrial democracy*, cap. 6; 147-179). Se trata de la participación de los inmigrantes en las organizaciones sindicales, comisiones industriales, y en las elecciones para designar a los consejos laborales. En contraste con las dos anteriores, éste es el primer medio legítimo que pueden utilizar los inmigrantes para efectuar sus reivindicaciones e incidir en el sistema político.

Por último, existe la vía asociativa, denominada por el autor como la de los *aliados de los trabajadores inmigrantes* (*foreign workers' allies*, cap. 7; 180-194). Se trata de las organizaciones existentes que por solidaridad comienzan a comprometerse con el destino de los inmigrantes, a simpatizar con sus intereses. Miller contempla no solamente a los partidos políticos más progresistas, a las organizaciones civiles, y a las confesiones religiosas, sino también a las organizaciones humanitarias que empiezan a tener en su época un peso político (lo que hoy denominamos comúnmente como Organizaciones No Gubernamentales), y a la formación de asociaciones de los propios inmigrantes.

El uso cada vez más frecuente de estas cuatro vías de expresión política intensifica la dimensión politológica del problema de la inmigración. Es un hecho que desde los años ochenta la presencia de los inmigrantes ha alterado significativamente el sistema político tradicional (Miller, 1981; 195). En este marco, los Estados se enfrentan con

serios dilemas. Este *European dilemma* tiene sus raíces más profundas en la incompatibilidad que se produce entre la situación que viven los inmigrantes con los valores liberales y democráticos. De ahí que Miller finalice su estudio advirtiéndolo, y en este punto su poder predictivo es innegable, que "foreign policy already has become a worldwide question and looms as one of the most significant public policy issues for the coming decades" (1981; 199-200).

Esta obra abre una línea de investigación politológica que todavía hoy en día, con algunas ampliaciones y modificaciones que enseguida pasaremos a reseñar, sigue de actualidad. Sus argumentos, aunque fueron escritos en 1981 (es decir, hace ya unos 20 años), continúan en sustancia todavía siendo válidos.<sup>6</sup> Después de dos décadas, la situación de los inmigrantes sigue siendo de actualidad, y la más importante de sus reivindicaciones, la de los derechos políticos plenos, continúa estando sobre la mesa de la mayoría de los despachos ministeriales.

##### **5. Enfoque normativo: la ciudadanía como "cemento" de las teorías liberales y democráticas**

El libro editado por P. G. Brown y H. Shue, *Boundaries: national autonomy and its limits* (1981), constituye una de las primeras obras donde se plantea directamente temas normativos sobre la distribución de la pertenencia (*membership distribution*).<sup>7</sup> En dicha obra aparece una primera versión del famoso capítulo segundo de *Spheres of Justice* (1983) de M. Walzer. Como bien sugiere P. G. Brown en su introducción, la presencia de los inmigrantes nos obliga a aceptar que las teorías sobre la justicia han supuesto la pertenencia a una comunidad y han asumido, como corolario, que la justicia distributiva sólo se aplicaba sobre los miembros de dicha comunidad (1981; ix). El principal tema que suscita este supuesto es el determinar los límites de la obligación de los Estados. Concretamente, ¿tienen los Estados la obligación de admitir a los que desean entrar en su territorio?, ¿dónde trazamos los límites de esta obligación?

El capítulo de Walzer (1-35) subraya que el primer bien dado por supuesto históricamente es el de la pertenencia a una comunidad. Hasta tal punto que la forma en

---

<sup>6</sup> No es sorprendente que los argumentos de Miller sean de plena actualidad en el España, país que acaba justo de comenzar a considerar a la inmigración como problema político.

<sup>7</sup> Como el título de la obra indica, el objetivo de los editores es más amplio que el que aquí nos interesa. De hecho, sólo los tres primeros capítulos tienen un carácter relevante para nuestros propósitos. Podría haber mencionado directamente *Spheres of Justice* de Walzer, aparecido dos años después (1983), como uno de los primeros estudios que se concentra directamente en el enfoque normativo, pero, en dicha obra sólo aparece el tema en el segundo capítulo, quien es, como ya he subrayado, una nueva versión del primer capítulo del libro editado por Brown y Shue.

que se distribuye la pertenencia en un Estado estructura todas las otras distribuciones de bienes.<sup>8</sup> Asumiendo que toda idea de fronteras abiertas, aunque idealmente deseable, es en la práctica totalmente irrealista, Walzer se interesa por conocer los criterios que determinan el acceso de las personas a una comunidad. Frente a los argumentos económicos y políticos del Estado, los más importantes y los que determinan en último término estos criterios de pertenencia son aquellos que inciden sobre el carácter mismo de las comunidades. En este nivel, existen tres analogías para conocer el carácter de una comunidad política: el de la vecindad (*neighborhoods*), el de los clubs, y el de la familia. El argumento de Walzer es que los Estados funcionan como clubs al decidir el acceso de nuevos miembros, y como una familia o como vecino, en términos de afinidad identitaria, para determinar los criterios de acceso. Lo único seguro es que la práctica de los Estados demuestra que la distribución de la pertenencia es un asunto político realista:

"What kind of community do the citizens want to create? With what other men and women do they want to share and exchange social goods? These are exactly the questions that club members answer when they make membership decisions, though usually with reference to a less extensive community and a more limited range of social goods" (1981; 11)

Los miembros de una comunidad política tienen para Walzer el derecho colectivo sobre su territorio de conformar su población residente, aunque siempre está condicionada por factores (de familia o de vecindad) como la afinidad ideológica y cultural, y el grado de urgencia de la necesidad económica y política de los que desean entrar. Si bien estos argumentos son claramente realistas en cuestiones de acceso a una comunidad, otro de los temas que también transmiten es el de la obligación política de los Estados.<sup>9</sup>

Las contribuciones de E. M. Chaney (cap. 2; 37-77) y de J. Lichtenberg (cap 3; 79-100) en el mismo volumen de P. G. Brown apuntan directamente al tema de las obligaciones que tienen los Estados de admitir y controlar el acceso de inmigrantes, pero con enfoques muy diferentes. Mientras Chaney legitima el control en términos realistas políticos, Lichtenberg ofrece una visión más cosmopolita, llegando incluso a negar la identificación tradicional entre las fronteras morales y nacionales. La respuesta

---

<sup>8</sup> En uno de los primeros párrafos de su capítulo afirma: "when we think today about distributive justice, we think about independent states and commonwealths capable of arranging their own distributions, justly or unjustly. We assume an established group and a fixed population, and so we miss the first and most important distributive question: how is that group constituted" (1981; 1)

<sup>9</sup> Véase también Walzer (1993), y el conjunto de argumentos sobre esta segunda cuestión en R. Zapata-Barrero (2001a).



del mismo M. Walzer a estas dos contribuciones (cap. 4; 101-105) confirma que se alinea más a las tesis realistas de Chaney que a los razonamientos cosmopolitas de Lichtenberg. Estos argumentos nos confirman que los enfoques normativos del comunitarismo estatal tienen unos efectos institucionales realistas. Prosigamos ahora nuestro recorrido, donde tendremos ocasión de detallar algunas ideas que han ido apareciendo.

## **6. Análisis del fenómeno de la inmigración: políticas de acceso y políticas de coexistencia**

Como hemos podido constatar en el capítulo anterior, al tratar de la inmigración se suelen diferenciar dos niveles: el nivel de acceso y el nivel de coexistencia, una vez los inmigrantes han sido admitidos. El nivel de acceso trata principalmente de describir y entender los flujos de inmigrantes, y ha sido objeto de estudio principalmente por demógrafos, economistas, y juristas internacionales. Los politólogos se han interesado por el tema en tanto que el movimiento de personas a través de fronteras obliga a los Estados a planificar unas políticas para regular la entrada de inmigrantes. Esto implica cuestiones teóricas y éticas profundas, como veremos enseguida. El nivel de coexistencia se ocupa especialmente de la situación que viven los inmigrantes una vez que han podido entrar en un Estado. En este nivel se discuten principalmente las políticas de acomodación, por medio de políticas regulativas y distributivas. Aunque esta línea de análisis ha interesado prácticamente a todos los ámbitos de las ciencias sociales, han sido principalmente los sociólogos, los antropólogos, y los profesionales de derecho público quienes han abierto vías de investigación. Los politólogos se han concentrado principalmente en los enfoques institucionales y normativos introducidos al principio.

Asimismo, suele admitirse que las políticas que se efectúan en ambos niveles tienen una influencia mutua directa. En general, una política de puertas abiertas tiene un impacto negativo sobre las políticas de acomodación. Esto es, e invirtiendo el argumento, se suele aceptar que el éxito de las políticas de acomodación depende directamente de cómo se controla la entrada de inmigrantes. Este carácter aparentemente contradictorio entre ambos niveles queda sintetizado en la frase de D. Schnapper "sans intégration, la fermeture est inexcusable; sans fermeture, l'intégration est impossible" (1992; 33).

El estudio que suele tomarse como referencia para entender esta interdependencia entre las políticas de acceso y las políticas de integración es la clásica Ley de la inmigración que formuló el demógrafo E. G. Ravenstein a finales del siglo XIX (1885 y 1889).<sup>10</sup> El principal argumento de Ravenstein es que las personas suelen tener razones económicas y de densidad demográfica para salir de sus países, y que el movimiento se acelera cuando existe un ciclo económico favorable, esto es, condiciones de crecimiento económico y baja natalidad en los países receptores. Más popularmente conocida como teoría *repulsión/atracción (push/pull)*, la explicación del proceso migratorio es una combinación de factores *push*, los cuales animan a las personas a dejar sus países de origen (entre los que destacan: crecimiento demográfico, bajo nivel de vida, falta de oportunidades económicas y represión política), y de factores *pull*, que les atrae hacia ciertos países receptores (entre los que destacan: demanda de mano de obra, espacio físico y baja natalidad, oportunidades económicas y libertades políticas).

Aunque necesariamente sintético y descriptivo por el espacio que dispongo, en las siguientes secciones me ocuparé de estos dos niveles por separado. Destaco en cada uno de ellos un tema clave, con el cual podrá identificarse la literatura existente. Como ya he señalado, los debates giran en torno a las contradicciones internas y a las dificultades que encuentran tanto las teorías liberales como democráticas para gestionar la presencia de los inmigrantes. Para poder seguir con más claridad el contenido, sostendré que es en el nivel de acceso donde mayores contradicciones presentan las teorías liberales, y es en el nivel de coexistencia donde las teorías democráticas son objeto directo de revisión.

### ***6.1. Dilemas liberales: ¿Fronteras abiertas o cerradas? Perspectivas realistas y cosmopolitas en torno a las políticas de acceso***

Una de las primeras cuestiones que se han debatido desde el punto de vista politológico son las políticas de admisión. Bajo la óptica del Derecho Internacional los discursos comparten la constatación de que existe una incoherencia entre el derecho de toda persona a emigrar, pero no de todo Estado de aceptar inmigrantes (F. G. Whelan, 1981). Esta asimetría recibe además una atención especial en cuanto que existe también una diferencia sustancial entre la libertad de movimiento de mercancías, dinero y

---

<sup>10</sup> A pesar de las críticas recibidas, por sus pretensiones ahistoricistas entre otras cuestiones (R. Cohen, 1987: 34-35; A. R. Zolberg, 1989: 403-405; S. Castles y J. M. Miller, 1993: 19-21), este estudio precursor sigue citándose entre los economistas y los demógrafos, y continúa orientando numerosas políticas, quienes suelen hablar en un lenguaje mercantilista de control de flujos y gestión de stocks.

servicios, pero no de personas. La obra editada de B. Barry y R. Goodin (1992) se ocupa de las implicaciones políticas y éticas de esta contradicción. Partiendo de esta base inicial, constatan que cada vez son más las personas que desean emigrar, y cada vez son más duros los controles y obstáculos estatales que encuentran para ejercer este derecho liberal básico. Las preguntas claves que se plantean es si esta diferencia entre el tratamiento del dinero y de las personas puede justificarse éticamente, o, de una forma más directa, si el planteamiento mismo del tema como problema y la búsqueda de consistencia entre ambas formas de libertades es realmente legítimo. En su conjunto, la obra ofrece cinco maneras diferentes de abordar esta cuestión.<sup>11</sup>

Esta obra sigue la tendencia generalizada de la mayoría de los estudios que se centran en esta cuestión: examinar las fuentes de legitimación de las políticas de admisión. Esto es, si las fronteras cerradas pueden justificarse moralmente. Se parte de la premisa de que históricamente estas políticas han estado vinculadas a la soberanía de los Estados, y que el único criterio que se ha contemplado para planificar acciones de control ha sido el del interés nacional. Para la mayoría de autores, este criterio político no es moralmente aceptable, además de ser incongruente con los pilares básicos de la democracia y del liberalismo.<sup>12</sup> E. Balibar resume con acierto este hecho, centrándose en los valores de la democracia liberal: "les frontières de l'espace national sont le point où la démocratie s'arrête" (E. Balibar, 1992; 13-14). Tomaré el artículo que sirve todavía de precedente de J. Carens (1987) y su discusión en la *International Migration Review* (1996) sobre los enfoques realistas e idealistas, para sintetizar los principales argumentos y temas del debate.

En "Aliens and citizens: the case for open borders", Carens repasa tres teorías contemporáneas, las de tradición liberal de Rawls y de Nozick, y la utilitarista. Argumenta que a pesar de ser entre ellas conflictivas en muchos temas, coinciden en

---

<sup>11</sup> Respecto a la migración de personas, J. Carens (cap. 3; 25-47) se ocupa de la perspectiva liberal igualitaria, H. Steiner (cap. 6; 87-94) del enfoque libertario, C. Brown (cap. 9; 127-144) de la perspectiva marxista, A. Dummett (cap. 12; 169-180) de la migración internacional de las personas desde el punto de vista de la tradición del derecho natural, y, por último, la óptica realista corre a cargo de D. C. Hendrickson (cap. 15; 213-231).

<sup>12</sup> Veáanse, además de los ya citados, A. Dowty (1987), los interesantes artículos de F. C. Whelan, J. Carens, J. A. Scanlan y O. T. Kent, en el libro editado de M. Gibney (1988); A. Dummett y A. Nicol (1990), E. Balibar y I. Wallerstein (1991), los capítulos de G. P. Freeman, H. Werner y W. R. Böhning, en la monografía editada por Mark J. Miller (1994); así como las contribuciones de M. Baldwin-Edwards y M. A. Schain, D. Schnapper, M. J. Miller, en la obra editada por Baldwin-Edwards y M. A. Schain (1994); J. Spinner (1994), Y. Soysal (1994), M. Weiner (1995), los artículos de J. Carens, M. Weiner, y M. Gibney en la edición especial de la *International Migration Review* (1996), D. Jacobson (1997), C. Joppke (ed. 1998) los trabajos de la obra editada por R. Bauböck, A. Heller y R. Aristide (eds. 1998).

carecer de justificaciones para legitimar un cierre de fronteras. La única teoría contemporánea que aceptaría un control de fronteras sería la comunitarista, identificada en la obra de M. Walzer (1983). Para Carens, mientras "liberal theories were not designed to deal with questions about aliens, [because] they assumed the context of the sovereign state"(1987; 265), para Walzer "states are simply free to take strangers in (or not)" (1983; 61). Según Carens, el argumento central de Walzer es que la exclusión se justifica por el derecho de las comunidades a la auto-determinación (Carens, 1987; 266). Esta crítica al comunitarismo de Walzer, junto con la defensa de que las fronteras deben abrirse puesto que no existe justificación liberal de cerrarlas, fue una línea de análisis abierta que prácticamente todos los que abordan el tema toman como referencia. En su discusión sobre los fundamentos de las políticas de admisión Carens relativiza, no obstante, sus declaraciones iniciales, y adopta una posición más analítica e intermedia. Interesa reseñar más detalladamente este trabajo puesto que sintetiza muy bien los principales argumentos del debate contemporáneo.

Los discursos actuales suelen situarse en un punto intermedio entre dos extremos. Según la proximidad a uno u otro extremo podemos establecer un sistema de prioridades. En un extremo están los que argumentan que el control de fronteras es una cuestión política en el sentido realista del término (por ejemplo, K. Hailbrunner, 1989; y M. Weiner, 1996); en el lado opuesto se encuentran los que se alinean a la posición que pesan más las cuestiones morales para abrir las fronteras (por ejemplo, J. Carens, 1987, 1989; F. Whelan, 1988, y M. Gibney, 1996). En "Realistic and idealistic approaches to the ethics of migration" (1996), Carens se plantea este tema aceptando que ambas posiciones son morales, aunque tienen fundamentos diferentes. La cuestión básica es cuál de los dos intereses en juego tiene más relevancia moral, o bien el interés del Estado o bien el interés del inmigrante que desea entrar. En términos éticos, la polémica se centra en la relación entre el *ser* (realistas) y el *deber ser* (idealistas-cosmopolitas).<sup>13</sup>

El enfoque realista tiene como preocupación básica reducir la distancia (*gap*) entre el deber ser y el ser. Su enfoque parte de la tradición que le da su nombre de que sólo se puede argumentar moralmente dada la realidad existente. La principal crítica de Carens

---

<sup>13</sup> Aunque la etiqueta de *realista* es fácil de aceptar, reconozco que me siento bastante incómodo, por sus connotaciones, con la etiqueta de *idealista* para designar a los que defienden las fronteras abiertas. De ahí que de aquí en adelante modificaré la nomenclatura poco afortunada de Carens designando a los *idealistas* como *cosmopolitas*. Entre ellos se encuentran los defensores de una justicia global (tal como

es que esta perspectiva, aunque internamente coherente, nos impide desafiar las políticas e instituciones que existen en torno a la admisión de inmigrantes. Hecho que el enfoque cosmopolita permite, puesto que su principal preocupación es que cuando se produce una distancia entre el ser y el deber ser, es el ser mismo quien debe variar, y no al revés. El interés de los cosmopolitas es precisamente evaluar la realidad existente teniendo como referencia criterios ideales. Carens acepta, no obstante, que su punto débil es que no proporciona instrumentos para orientar las acciones en este *non-ideal world*. De ahí que concluya, en un tono conciliador, que la mejor posición que uno puede adoptar es combinar adecuadamente ambas perspectivas, que cada una sirva de freno para detener las tendencias de la otra. Veamos con más detalle los argumentos que se esgrimen en cada uno de los enfoques.

Para los seguidores del enfoque *realista*, la realidad institucional y política existente (el ser) opera como guía para orientar la práctica (Carens, 1996; 158ss). Parte del reconocimiento de que todo Estado tiene autoridad para admitir o excluir personas extranjeras, puesto que este poder es uno de los elementos fundamentales de su soberanía. Esta perspectiva se apoya en las normas internacionales que indican que si bien la emigración es un asunto de Derechos Humanos, la inmigración es una cuestión de soberanía (M. Weiner, 1996; 171). Para evitar que se incremente la distancia entre el ser y el deber ser, y provocar inestabilidad, la mejor opción es seguir las obligaciones y las normas estatales e internacionales existentes. Desde este prisma, la política es fundamentalmente un asunto de poder y de intereses. Un enfoque realista de la inmigración tiene, pues, como referencia, frente a cualquier opción política, el interés de la nación en términos demográficos, económicos, sociales, etc. Esto es, una reflexión sobre el control de fronteras debe empezar por valorar las posibles políticas de admisión en términos de beneficios y de pérdidas. En este nivel político aparecen los argumentos utilitaristas centrados en los recursos disponibles y las consecuencias. La convicción realista es que las fronteras fuera de control o la llegada de un número cada vez mayor de inmigrantes crea (está creando de hecho) demasiados trastornos económicos y sociales (Carens, 1996; 160).

En definitiva, el objetivo de una aproximación realista de la inmigración es guiarse por criterios de eficacia y eficiencia. Para lograrlo debe tener en cuenta tres lógicas: la psicológica, la sociológica y unos supuestos epistemológicos.

---

los denominé en algunos trabajos precedentes. R. Zapata-Barrero, 1997, 1998a,b, 2000b), y los *liberales igualitarios* tal como prefieren denominarlos B. Barry y R. Goodin (1992), y M. Weiner (1996).

El factor psicológico se basa en el emotivismo de Hume. Cuando surgen conflictos entre actuar siguiendo el auto-interés o el interés de los otros (en nuestro caso, el interés del Estado soberano y el interés de los inmigrantes), la tradición emotivista nos aconseja que sólo trascendamos nuestro propio interés cuando exista una identificación emocional con el objetivo que persiguen los otros. La realidad psicológica nos muestra que nuestra identificación emocional con la raza humana en general, las personas extranjeras que desean entrar en nuestros países en particular, se encuentra en el último lugar de unos círculos concéntricos cuyo centro es la familia.<sup>14</sup> El factor sociológico insiste en que cuanto más congruente es una moral con los propios intereses, más probabilidad tendrá de ser obedecida. En este sentido, los intereses de los ciudadanos prevalecen frente a los de los extranjeros. Esto implica que uno no puede esperar que un Estado adopte unas políticas de admisión que contravengan los intereses fundamentales de sus ciudadanos. La única excepción que se contempla, como es el caso en la práctica de los Estados, es cuando se aplica el principio internacional de reciprocidad. Esto es, que un Estado acepte la posibilidad de apertura de fronteras a una nacionalidad determinada, incluido si supone costes, si el Estado de donde procede el inmigrante adopta la misma medida para sus ciudadanos.<sup>15</sup>

Por último, existe un factor contextual que Carens denomina como "prerrequisito epistemológico". Apoyándose en el estudio de Walzer, todo conocimiento es local, esto es, tiene unas raíces sociales e históricas contextuales. Es imposible abstraerse completamente de nuestra cultura y forma de vida, la cual nos proporciona un sentido de la bueno y de lo malo, de lo justo y de lo injusto. Nuestras formas compartidas de entender las cosas actúan, pues, como restricciones. De ahí que utilitariamente nos preocupemos de las consecuencias que pueda tener una determinada política de admisión. Toda apertura de fronteras tiene unos efectos directos sobre nuestras prácticas morales, y demasiados cambios o modificaciones rápidas suelen provocar unas consecuencias inaceptables para los ciudadanos.

---

<sup>14</sup> El argumento psicológico de los realistas es, según Carens, como sigue: "In many modern states people feel a fairly strong identification with their fellow citizens even though the citizens number in the millions and most of them are strangers to one another. But this relatively strong emotional identification does not yet extend to the whole human race, will not do so for the foreseeable future, and may never. Thus it would be a mistake to expect the same sort of moral commitment to foreigners as to one's fellow citizens, folly to suppose that people would be willing to make the same sort of sacrifices and bear the same sorts of burdens for outsiders as for those with whom they share a common political life" (Carens, 1996; 161).

<sup>15</sup> Carens sintetiza este argumento sociológico del enfoque realista como sigue: "A morality that requires people to sacrifice what they regard as their basic interests [...] is bound to fail as a guide to action. On this view, one requirement of the realistic ethics of migration is that it not place too much strain on the state and that it not require too many sacrifices from current citizens" (1996; 163)

En líneas generales, este enfoque realista tiene como efecto mantener y proteger la estructura política actual. Carens sugiere, y éste es quizás el momento más crítico de su artículo, que el uso extremista de estos argumentos deberían ser materia de reflexión profunda, puesto que también fueron movilizados en un momento dado de la historia para justificar la esclavitud. Esta es la constatación inicial en la que se apoya el enfoque cosmopolita. La realidad (el ser) debe percibirse como lo que es, una restricción, y no como un ideal. El objetivo de todo enfoque cosmopolita es trascender en la medida de lo posible estos límites que imponen la realidad. Evaluar el ser a partir del deber ser. Esto implica que prevalecen más las nociones de justicia, de igualdad y de libertad que el de interés propio. Esta forma de abordar el tema del acceso se plantea las posibilidades de acción bajo las mejores circunstancias y no las realmente existentes. El punto de partida no es el análisis de las políticas actuales y sus posibilidades realistas de cambio, dadas las creencias, intereses y poderes predominantes, sino más bien la pregunta que trasciende toda frontera nacional: en un mundo justo, ¿qué derechos tiene una comunidad política de limitar la inmigración y qué derechos tienen las personas de moverse libremente a través de las fronteras e instalarse donde quieran? En este contexto, ¿qué tipo de controles para regular la inmigración son justificables? (Carens, 1996; 167).

Este enfoque es mucho más independiente de la realidad que el primero, y evita, por lo tanto, los peligros de justificar cualquier tipo de política, aunque sea injusta desde un punto de vista cosmopolita. Ahora bien, también tiene un talón de Aquiles. La debilidad básica del razonamiento cosmopolita es que no proporciona una guía para la acción en circunstancias urgentes como las que vivimos actualmente. En su tendencia más extrema puede incluso convertirse en una reivindicación académica, retórica y/o militante, en el sentido más peyorativo del término.<sup>16</sup>

El trabajo de Carens nos proporciona las dos categorías extremas de los estudios que existen en torno a las políticas de admisión. Insisto en que estos dos extremos deben considerarse como categorías analíticas. En los discursos suelen haber grados. Esto nos indica que suelen situarse en un punto determinado de esta línea continua. Por ejemplo, el segundo capítulo de M. Walzer (1983), P. H. Schuck y R. M. Smith (1985), L.B. Sohn y T. Buergenthal (eds. 1992), son ejemplos típicos del enfoque realista. M.

---

<sup>16</sup> En esta línea Carens afirma que: "idealistic inquiries may be academic in the pejorative sense of the term, privileged speculations that do little to help us reflect upon the moral choices we must make or to guide us to act responsibly in the world" (Carens, 1996; 168)

Weiner (1993, 1995, 1996) ofrece una visión de conjunto de los argumentos realistas, defendiendo que ciertas formas de control no contravienen las bases teóricas del liberalismo. El interesante trabajo de R. Bauböck (1994) intenta combinar ambos enfoques, inclinándose por modificar algunos puntos de la perspectiva cosmopolita teniendo en cuenta las restricciones realistas. Incluso los sucesivos trabajos de J. Carens pueden situarse desde un extremo cosmopolita, defendiendo la apertura de fronteras sin condiciones (Carens, 1987, véase también V. Bader, ed. 1997), hasta la consideración, manteniéndose en la posición cosmopolita, de algunos argumentos fuertes realistas (Carens, 1989), hasta adoptar una combinación de ambos enfoques (Carens, 1994 y el estudio que hemos reseñado de 1996, o el artículo de 1997). Asimismo, existe una línea de análisis en la cual se encuentran los mismos trabajos de Carens (además de los ya citados, véase también 1988), quienes defienden que la aplicación de la teoría de la justicia de Rawls en un contexto planetario y global implica una posición contraria a la propugnada por los realistas (Ch. Beitz, 1979; P. Singer y R. Singer, 1988; A. Dummett y A. Nicol, 1990). Veamos ahora los discursos en torno a las políticas en el nivel de coexistencia.

## ***6.2. Dilemas democráticos: ¿Inclusión o exclusión? Políticas de integración, participación y derechos políticos***

Entramos ahora en el interior de un Estado, habiendo pasado el filtro de las políticas de acceso. En esta etapa, aunque las bases liberales también son discutibles, la literatura suele centrarse en los desafíos democráticos que genera la coexistencia de personas con diferentes sistemas de derechos y de deberes por el simple hecho de la nacionalidad. En este nivel ya hemos reseñado los temas básicos que propuso en su estudio M. J. Miller (1981), quien continúa sirviendo de referencia. Destacan asimismo, en primer lugar los trabajos de W. R. Brubaker (ed. 1989, 1992), de T. Hammar (1990), el libro editado por Z. Layton-Henry (ed. 1990), S. Castles y M. J. Miller (1993), quienes contemplan ambos niveles, así como los trabajos de J. Rex (junto con B. Drury 1994, y 1996), quien combina el análisis sociológico y politológico, y las obras de investigadores franceses (más interesados en este nivel que en el primero), como, entre otros, C. Wihtol de Wenden (coord. 1988; junto con J. Henry y A. Tinguy, eds. 1995), J. Costa-Lascoux (1989), E. Balibar (1992), D. Schnapper (1992, 1994), y M. Wieviorka (dir. 1996). La lógica que siguen estos autores, extrapolable a todo politólogo que se



concentre en este nivel, no es la dicotomía entre fronteras abiertas o cerradas, como en el caso anterior, sino la dicotomía entre inclusión y exclusión de la comunidad política donde el inmigrante está instalado.

Las obras editadas de Brubaker y de Layton-Henry son las primeras referencias obligadas, puesto que ambas centran las principales cuestiones normativas e institucionales que todavía hoy en día son objeto de intensos debates. Mientras el núcleo del discurso normativo se centra en la relación entre pertenencia (*membership*)/ciudadanía/nacionalidad/democracia; el enfoque institucional toma la relación entre Estado/Nación/derechos políticos/democracia como base para la discusión. Insisto en que esta distinción es, como dije en su momento, analítica. En la práctica argumental ambas deben combinarse. Muestra de ello, como veremos más adelante, es que los resultados de ambos tipos de discursos conducen a unas mismas conclusiones. Empecemos por las cuestiones normativas que plantea Brubaker y los colaboradores de su obra editada, y luego pasaremos al enfoque más institucional de los capítulos del libro editado por Z. Layton-Henry. En la descripción nos permitiremos añadir aquellos trabajos relacionados con el tema tratado que nos parezcan pertinentes para ampliar la información.

El *tema normativo* clave que transmite Brubaker es que la forma en que un Estado gestiona políticamente la pertenencia (*membership*) determina su identidad como Nación. Los efectos políticos directos de la inmigración es que obliga a reinterpretar la tradición histórica que le permitió constituirse como Estado-nación, a rediseñar las instituciones y a repensar su principal vehículo, el de la ciudadanía. El hecho de que el modelo de Estado-nación todavía perviva se debe principalmente a la falta de una alternativa coherente. En el debate existen dos núcleos duros. Por un lado, los que Brubaker denomina como fundamentalistas (ortodoxos y tradicionalistas), quienes defienden el carácter indisoluble, sagrado, de la ciudadanía, el Estado, y la Nación. Por otro lado, los que niegan este modelo tradicional, los pluralistas multiculturales.<sup>17</sup> Frente a la situación que viven los inmigrantes, cada modelo defiende una posición diferente. Para el modelo tradicional, o bien los inmigrantes se naturalizan mediante un proceso de asimilación, o bien que se callen o marchen; para el segundo modelo, de carácter más abierto e inclusivo, los inmigrantes deberían llegar a tener el mismo sistema de derechos y de deberes que los ciudadanos, sin necesidad de naturalizarse. Esto es, este segundo

---

<sup>17</sup> Existe una evidente conexión entre el enfoque realista en torno a las políticas de acceso y el núcleo ortodoxo, y el enfoque cosmopolita con el núcleo pluralista multicultural.

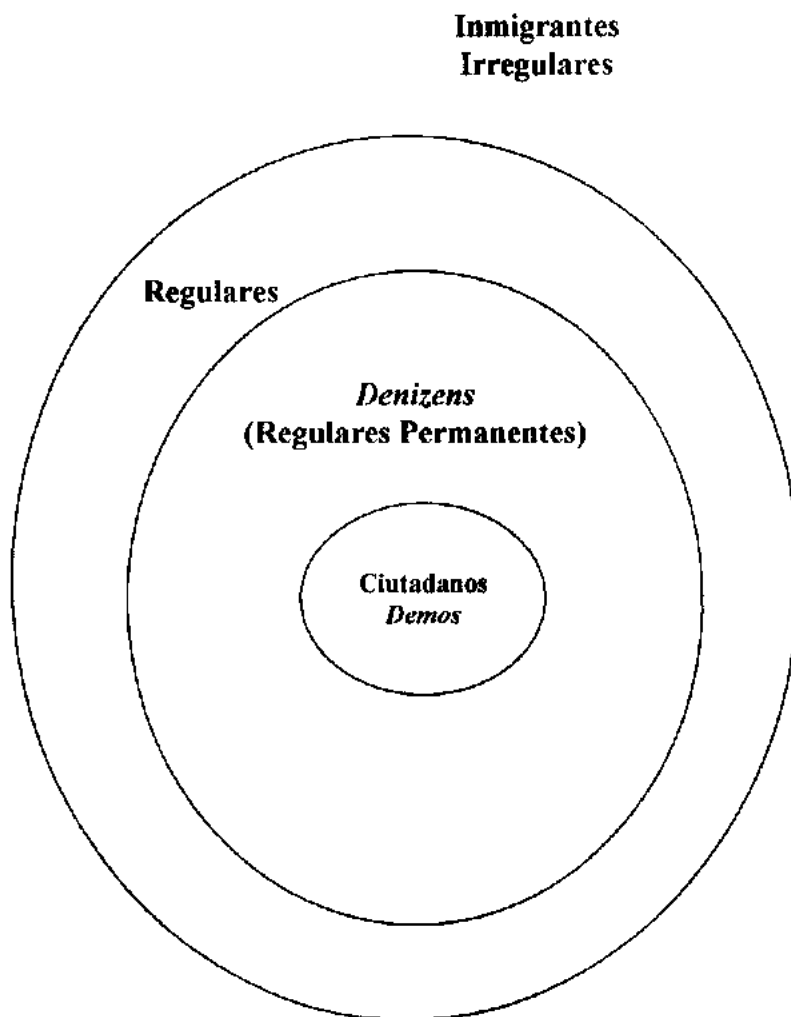
modelo defiende que la pertenencia a una comunidad política y la ciudadanía, entendida como identidad nacional, no necesariamente se implican.<sup>18</sup>

Aunque debe tomarse con el carácter de tendencia, la literatura de los años ochenta y noventa en torno a la relación entre el inmigrante y el ciudadano se ha concentrado básicamente en describir y en explicar comparativamente entre países las políticas de adquisición de la ciudadanía o de naturalización. Pero todas ellas, aunque indirectamente, se han alineado al modelo tradicional y ortodoxo descrito por Brubaker. Ante la constatación de la falta de derechos plenos de los inmigrantes, la única alternativa viable era (es) la naturalización. La consecuencia directa de este enfoque es que no sólo deja intacto, sino que lo refuerza, el vínculo duro entre Estado, nación y ciudadanía. Hoy en día, la literatura existente tiende a alinearse al segundo modelo (que yo mismo trato de aplicar en el nivel de la UE, R. Zapata-Barrero, 1999c, 2000a, 2001b), defendiendo el criterio de la residencia (el empadronamiento), como sustituto a la nacionalidad, para adquirir plenos derechos. Este paso, es de suma importancia. Frente a la falta de alternativas existente para rechazar el modelo tradicional, la residencia permanente se percibe como criterio para la adquisición de los mismos derechos y deberes que los ciudadanos. La ventaja de este criterio de la residencia es, y creo que nadie lo puede negar, su carácter objetivo, además de tener como efecto la virtud de no tener que "forzar" al inmigrante a cambiar, aunque sea simbólicamente, pero psicológicamente traumático, de identidad cultural y nacional. La frontera que separa la inclusión/exclusión ya no sería, pues, la nacionalidad, sino la residencia permanente. Prácticamente todos los colaboradores del libro editado por Brubaker asumen que la principal división entre la inclusión/exclusión, no es la tradicionalmente aceptada entre inmigrantes (a secas) y ciudadanos, sino más bien entre *inmigrantes residentes permanentes* e *inmigrantes residentes no-permanentes* (véanse T. Hammar ed. 1985, sus capítulos en 1989, y 1990). El debate que cierra las puertas y se convierte en potencial alternativa realista al modelo tradicional queda así abierto. En esta línea de discurso, el trabajo de T. Hammar ha tenido una influencia considerable, puesto que ha sentado las bases y ha proporcionado instrumentos analíticos para hacer frente al núcleo duro Estado/nacionalidad/ciudadanía.

---

<sup>18</sup> En esta línea se sitúan, por ejemplo, los interesantes trabajos, casi militantes, de D. Schnapper (1992, 1996).

Hammar introduce la categoría de *denizens* (intraducible en castellano) para designar a aquellos inmigrantes que han adquirido la posición de residencia permanente. Estos *denizens*, a diferencia de los inmigrantes recién llegados y no-permanentes, tienen prácticamente todos los derechos civiles, económicos y sociales, pero carecen del principal derecho democrático, el derecho al voto, para estar plenamente conectados con el Estado. Esto es, no tienen poder para decidir, igual que los ciudadanos, sobre todo aquello que les afecta directamente. Esta situación, característica a partir de los años ochenta con el asentamiento permanente de inmigrantes y la aparición de las primeras y segundas generaciones, es simplemente democráticamente insostenible. Con el incremento de esta nueva población, que no es estrictamente inmigrante, pero tampoco ciudadana, la democracia simplemente padece (Hammar, 1989; 93). Gráficamente, el argumento puede expresarse en términos de tres círculos concéntricos:



Comenzando por el centro, la tendencia es que el segundo círculo concéntrico, el que separa a los inmigrantes regulares de los *denizens*, se va ensanchando cada vez más. En términos teóricos políticos, diríamos que existe una *población* asentada permanentemente en nuestros Estados que no pertenecen al *demos* (Hammar, 1989; 87). Para solventar este problema democrático, Hammar contempla dos opciones realistas: o bien se confieren los derechos políticos a los *denizens*, sin necesidad de exigir la naturalización (la opción abierta pluralista multicultural de la que hablaba Brubaker), o bien se incrementa y facilita los requisitos para la naturalización (la opción ortodoxa y tradicional, pero aplicada "suavemente"). Lo que está claro es que con la presencia cada vez más numerosa de *denizens*, el sistema democrático tradicional, basado en un estricta conexión entre Estado/nación/ciudadanía, es insostenible.

Hammar introduce en el debate un argumento difícil de ignorar para cualquier enfoque realista político. La concepción tradicional contempla tres puertas (*gates*): la primera es la de la regularización o entrada legal en un territorio estatal, la segunda es la de la regularización del domicilio y residencia permanente, y la tercera, la de la naturalización y adquisición de la ciudadanía nacional (Hammar, 1990; 17). El momento histórico que presenciamos está viendo cómo el círculo intermedio, el de la categoría de *denizens*, va en aumento, y llegará un período en que superará al círculo exterior, el de los residentes no permanentes. Ante esta situación, ¿que argumentos democráticos pueden legitimar un enfoque tradicional duro?, ¿qué argumentos podemos dar a un inmigrante de segunda y tercera generación para justificar su falta de derechos políticos? Ninguno. Los inmigrantes desde que llegan pasan por cinco subsistemas. Sucesivamente, el del mercado laboral, el de la residencia, la cultura, la economía y el político. Los *denizens* tienen completados los cuatro primeros, pero les falta el último paso (Hammar, 1990; 35-37).

Las aportaciones de Hammar son de indudable valía analítica, y cada vez son más numerosos los estudios comparativos e institucionales que intentan proporcionar argumentos empíricos a sus posiciones normativas. Podemos decir que para adquirir plenamente los derechos políticos existen, así, dos modelos: el modelo nacional y tradicional basado en la naturalización, y el modelo post-o trans-nacional, basado en la residencia permanente y el empadronamiento.

Los defensores del modelo tradicional tienen, no obstante, uno argumento de peso (P. H. Schuck, 1989; K. Hailbronner, 1989). Para ellos, aunque la ciudadanía confiere algunos privilegios legales, políticos y económicos frente a los *denizens*, la situación no

es contraria a la democracia, puesto que proporciona la opción de naturalizarse. A pesar de ello, la realidad nos muestra no sólo que los inmigrantes residentes permanentes no quieren naturalizarse, sino que cuando adquieren el derecho al voto, el abstencionismo y el desinterés por los asuntos políticos predomina. Además, si realmente la residencia permanente sirviera de criterio para la adquisición de derechos políticos, ¿qué utilidad tendría la categoría de ciudadanía? El razonamiento de Schuck es contundente: el proceso histórico que vivimos tiende a *devaluar* la ciudadanía. Este hecho provoca serios problemas (Schuck, 1989; 64). Schuck destaca cuatro peligros básicos potenciales en este proceso de devaluación de la ciudadanía: un peligro político, cultural, espiritual (que denominaremos cívico, enseguida entenderemos porqué) y emocional.

El peligro político (*political danger*) concierne, con una cierta dosis milenarista, tanto el proceso político de gobierno como los resultados potenciales que puede generar. Si millones de personas residentes permanentes no ciudadanas-nacionales ejercieran el poder político, los intereses de los ciudadanos se verían desprotegidos, o entrarían en competencia con los de los inmigrantes. El peligro cultural (*cultural danger*) consiste principalmente en que si la ciudadanía se devalúa, corren peligro los requisitos mínimos para la estabilidad social. Si los inmigrantes ya no valoran la adquisición de la ciudadanía, se perderá el sentido de comunidad con unas prácticas mínimas culturales hasta llegar al extremo de no valorar la necesidad de tener un lenguaje y unos mínimos educativos culturales comunes. El tercer peligro es cívico (o espiritual, *spiritual danger*, como lo denomina Schuck). La democracia es también un *ethos*, una forma de comportamiento y de conducta, una forma de vida. Una situación donde la ciudadanía ha quedado devaluada puede simplemente provocar un desinterés creciente por lo público, desanimando igualmente el desarrollo y la difusión de las virtudes cívicas. El cuarto y último peligro es emocional (*emotional danger*). Las consecuencias de una ciudadanía devaluada reside en el hecho de que perdamos el instrumento y la capacidad que nos une unos a otros, sin ninguna base común para dar sentido a la misma sociedad política.<sup>19</sup> Aunque Schuck acepta que el proceso de devaluación de la ciudadanía es irreversible y que "today's conception of citizenship may not be adequate to meet tomorrow's needs" (1989; 65), advierte, sintetizando los cuatro peligros básicos, que:

"As citizenship's value and significance decline, therefore, we should expect that people's more parochial loyalties may loom correspondingly larger and may be asserted with greater

---

<sup>19</sup> Schuck afirma, respecto a este último peligro: "a devaluated citizenship] may lose much of its capacity to bind us together in a meaningful, emotionally satisfying community" (1989; 62).

intensity. Such a shift may yield neighbourly pride, ethnic solidarity, and other emotional satisfactions. But it may also encourage a retreat from civic commitment toward some darker feelings that are never wholly absent [...]: xenophobia, petty localism, intolerance, and privatistic self-absorption" (1989, 62-63)

Es indudable que Schuck ofrece al debate contemporáneo una reflexión profunda sobre dos opciones: o bien incrementar el valor de la ciudadanía mediante políticas excluyentes como las existentes, o bien aplicar políticas inclusivas con la aceptación de que el valor mismo de la ciudadanía decrecerá. No existe término medio. De ahí la intensidad que toman las discusiones prácticas en algunos temas de relevancia estatal.

Prosigamos nuestro recorrido adentrándonos en el libro editado por Z. Layton-Henry (1990). Esta obra, aunque mantiene su fuerza argumental normativa, se concentra más en un *enfoque institucional*. Se dirige directamente al debate sobre los derechos políticos para los inmigrantes, teniendo como referencia empírica a siete Estados: Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Alemania, Holanda, Suecia y Suiza.<sup>20</sup>

Para Layton-Henry el debate contemporáneo puede dividirse siguiendo dos percepciones: por un lado, la de la sociedad de acogida, por otro lado, la de los inmigrantes. Los que se sitúan bajo la primera óptica se concentran en elaborar políticas para acomodar a los inmigrantes, pero al precio inevitable de tener que negar parte de la cultura de sus orígenes; los que se sitúan bajo la perspectiva de los inmigrantes, se esfuerzan por llegar a un equilibrio para satisfacer la justicia social sin tener que pagar el precio inaceptable de negar sus identidades culturales. El debate sube de tono cuando el referente son las segundas y demás generaciones de inmigrantes, los principales detonantes que legitiman las discusiones sobre los derechos políticos.

Existen numerosas variables que juegan un papel determinante para que los Estados se inclinen y acaben aceptando los derechos políticos para los inmigrantes (1990, 10-11): los arreglos políticos particulares (en nuestro lenguaje, el sistema político en general, el sistema electoral en particular), los conflictos internos y los consensos (las fracturas sociales y políticas), la fuerza que tiene la propia tradición en las decisiones políticas (recordemos, por ejemplo, la tradición *ius soli* y *ius sanguinis*), el tamaño no sólo territorial sino demográfico, el grado de modernización (las infraestructuras

---

<sup>20</sup> El estudio anterior es el que ya hemos comentado de M. J. Miller (1981), que bien podría haber entrado en este apartado. Existen también otros previos de igual interés, aunque pensamos que el libro editado de Layton-Henry sienta un precedente que los anteriores no consiguieron. Entre los anteriores se encuentran el número especial que le dedicó la *International Migration review* (1985) a la participación socio-política de los inmigrantes, y los estudios de E. Ozsunay (1983) y del jurista internacional R. Plender (1983), la misma obra de T. Hammar (ed. 1985), y la obra editada de S. Jenkins (1988).

necesarias y otras variables macro-económicas), el grado de homogeneidad cultural (grado de federalismo interno), y, por último, la confianza que se tenga en la seguridad y en la propia identidad nacional. Ideológicamente, Layton-Henry destaca que si bien los partidos de derecha suelen percibir la inmigración como amenaza para la unidad nacional y la propia estructura política, los partidos de izquierdas tienden a considerar a los inmigrantes como vanguardia en los conflictos de clase.

Cada uno de los capítulos del libro editado por Layton-Henry profundiza un tema político específico. El conjunto permite tener como ilustración prácticamente casi todas las cuestiones que hoy en día ocupan el debate contemporáneo. Por problemas de espacio, me ocuparé tan sólo de enumerarlos, incluyendo algunos argumentos que considere oportunos para que el lector tenga una visión de conjunto.

C. Wihtol de Wenden se ocupa del problema de los inmigrantes ilegales (cap. 2; 27-46, *irregulares* sería el término correcto), totalmente vulnerables frente al mercado, y sin ningún instrumento para defender sus situaciones. Para la autora, la contradicción de las democracias consiste en negar en un principio la existencia de estas personas "invisibles legales", pero recurrir, y abusar de ello, cuando la situación social y/o económica lo requiera, a su regularización. El uso y el abuso de estas "amnistías" es completamente discrecional. J. Vranken (cap. 3; 47-73) se ocupa de lo que en lenguaje anglosajón se denomina como *industrial rights*. En concreto, se refiere a los derechos económicos y sindicales de los inmigrantes, considerados como el primer paso para la participación política. T. Hammar (cap. 4; 74-93), quien ya conocemos, se concentra en los derechos civiles de los inmigrantes, los primeros derechos que todo Estado reconoce a los inmigrantes. Una de las cuestiones que introduce, y que aporta nuevos temas al debate politológico, concierne su discusión sobre las razones de la inactividad política de los inmigrantes.

El capítulo del mismo Layton-Henry (cap. 5; 92-112) se dedica a las asociaciones de inmigrantes, consideradas como uno de los canales en auge que tienen los inmigrantes para participar en el proceso político. Destaca que estas asociaciones tienen dos objetivos aparentemente paradójicos: por un lado, la defensa de sus intereses en la sociedad de acogida, por otro lado, el deseo de conservar sus tradiciones culturales. Me permito destacar que esta aparente contradicción sólo es comprensible cuando nos situamos desde el punto de vista de nuestras estructuras políticas. Para nuestros paradigmas de pensamiento, ambos objetivos no pueden ser satisfechos plenamente. Dicho de otro modo, la satisfacción de un objetivo niega automáticamente el otro.

Layton-Henry precisa igualmente que el análisis de las tareas de estas asociaciones está en relación con las diferentes fases del proceso migratorio: en una primera fase, la asistencia y el asesoramiento, la enseñanza de la lengua autóctona; y en una segunda fase, cuando la residencia de los inmigrantes ya es permanente, se incorporan nuevos intereses como el de la justicia social en general, la demanda de derechos plenos y la igualdad de oportunidades, así como la defensa de sus identidades culturales. Es sobretodo en esta segunda fase cuando las asociaciones juegan un papel político determinante y afectan directamente a todos los niveles del sistema político.

En el sexto capítulo, escrito por U. Andersen (113-126), se examinan las instituciones consultivas creadas en todos los niveles de decisión política. Aunque el autor reconoce que estos consejos constituyen una anomalía en el sistema político tradicional, puesto que no forman parte del proceso democrático convencional (al ser solamente consultivas, sin poder de decisión directa, y al excluir a la población ciudadana), son significativas en tanto que constituyen un canal de participación política y un medio de contacto directo con los representantes políticos, incluso careciendo de un reconocimiento legal de derechos políticos. Estas instituciones consultivas combinan dos dimensiones instrumentales importantes: por un lado, tienen un peso para influenciar las decisiones políticas sobre temas que les afecta particularmente; por otro lado, es un canal que tienen los grupos de inmigrantes para transmitir su sistema de necesidades e intereses específicos. Andersen recoge los argumentos a favor y en contra de la existencia de estos consejos consultivos. Destaquemos tres argumentos a favor y dos en contra.

Los tres argumentos a favor son que estas instituciones consultivas constituyen una alternativa real a la participación política mientras no existan plenos derechos políticos, que son un canal muy útil para que los mismos grupos de inmigrantes transmitan sus opiniones políticas, y que es una primera fase transitoria que inevitablemente llegará a legitimar la concesión de derechos políticos. Los dos argumentos más usuales contra la constitución de estos canales de participación son que proporcionan a los inmigrantes demasiado poder frente a los ciudadanos, y que inhibe la actividad política independiente de los inmigrantes, al depender en recursos e infraestructuras de las subvenciones de los poderes públicos. Respecto a este segundo argumento en contra, se apunta directamente que las Administraciones ejercen de alguna forma una función de control mediante sus políticas de subvenciones. En general, Andersen subraya que en los municipios, regiones y Estados donde se implantó esta forma de comunicación



política, a una primera fase de ilusiones y motivaciones le siguió una inevitable etapa de desilusión en torno al valor real y práctico de estos medios.

J. Rath se encarga de los derechos de voto (cap. 7; 127-157). Examina especialmente cómo los inmigrantes usan este derecho en aquellos Estados que se lo han concedido a nivel municipal como en Noruega, Suecia, y Holanda (véase al respecto, D. Lapeyronnie, 1992). El debate institucional gira en torno a la polémica si el derecho al voto debe ser considerado como una finalidad para la acomodación o como un simple medio para lograr acomodar a los inmigrantes en la sociedad. Aunque reconoce que los estudios al respecto muestran un alto grado de abstencionismo y desinterés por la política, estos efectos no deben utilizarse como argumentos en contra de la concesión de derecho al voto, puesto que las causas son similares a las que encontramos con el abstencionismo de los ciudadanos. A saber, principalmente explicaciones socioeconómicas y culturales. Lo que no debemos despreciar de la argumentación de Andersen es que es innegable que con el derecho al voto todos los partidos políticos deberán tener en cuenta los intereses específicos de los inmigrantes e implicarse en sus necesidades culturales, adaptando y modificando sus programas políticos anteriores, para captar votos potenciales. Inevitablemente, pues, el discurso mismo electoral cambiará y la presencia de los inmigrantes tendrá un impacto directo sobre el sistema político. Por último, aunque menos importante en el debate contemporáneo por las razones que ya hemos aludido, G. de Rham se ocupa de las políticas de naturalización (cap. 8; 158-185), destacando dos modelos: el liberal, que reduce las condiciones y requisitos para la naturalización; y el modelo proteccionista, quien tiende hacia la dirección opuesta.

En general, estos estudios ofrecen en su conjunto, y cada uno por separado, unas líneas de investigación totalmente abiertas en nuestro Estado, nuestras comunidades autónomas y nuestros municipios. El principal mensaje normativo de la obra editada por Layton-Henry se encuentra en el último capítulo (cap. 9; 189-195), donde insiste en que todos los argumentos institucionales conducen a una misma recomendación normativa: los inmigrantes residentes permanentes, los *denizens*, deben estar incluidos como miembros plenos. Sin este reconocimiento, siempre subsistirá un problema democrático. El criterio que defiende el autor es nuevamente el de residencia. Históricamente este hecho es, será, irreversible.

## 7. Hacia una teoría de la justicia que incluya a la inmigración

En el fondo, los estudios que estamos comentando desde el principio son discursos que plantean la necesidad de reflexionar en torno a la relación entre la inmigración y la justicia. Además, la pertinencia de abrir esta línea de investigación se incrementa cuando constatamos que las conocidas teorías de la justicia que se han formulado desde la precursora *Teoría de la Justicia* de J. Rawls (1971) no ofrecen instrumentos analíticos que nos ayuden a gestionar los problemas originados por la presencia de los inmigrantes (W. F. Schwartz, ed. 1995; R. Zapata, 1999b, 2000c). Todo lo contrario, hoy en día se está asumiendo que las teorías de la justicia que han ido apareciendo desde los años setenta, y que todavía orientan en parte importantes foros académicos,<sup>21</sup> han tenido poca sensibilidad por temas de pluralismo cultural, en concreto por cuestiones sobre la inmigración. Tanto Rawls como Nozick, por poner dos ejemplos representativos, han elaborado unos modelos de justicia para ciudadanos, y no para personas de procedencia cultural diferente. Tampoco se han planteado "en serio" la coexistencia dentro de un mismo territorio estatal de inmigrantes y ciudadanos. Sus teorías, a pesar de su vocación de neutralidad, están siendo criticadas, y con razón, como siendo culturalmente tendenciosas (Ch. Taylor, ed. 1992; W. Kymlicka, 1995; D. Miller, 1995a.). Solamente favorecen a un tipo de persona llamada *ciudadana*.

En este nuevo capítulo mi propósito es proporcionar algunos elementos que deberían guiar una reflexión más amplia en torno a una teoría de la justicia que se centre en la coexistencia entre ciudadanos e inmigrantes a lo largo del tiempo. Habiendo ya destacado en capítulos anteriores que la fase histórica en la que nos encontramos se caracteriza fundamentalmente por la convicción de que el problema de la inmigración es un problema estructural, me ocuparé ahora de destacar dos cuestiones: por un lado, la necesidad de introducir un lenguaje de justicia que nos ayude a repasar las bases legitimadores actuales: en concreto, los criterios de la nacionalidad y del mercado; por otro lado, y convencido de la necesidad de elaborar una teoría de la justicia que incorpore a la inmigración, presento algunas líneas básicas que podrían servir de base de reflexión inicial.

---

<sup>21</sup> Recordemos los debates entre los liberales y los comunitaristas, los liberales y los libertarios o neoliberales de los años ochenta, hoy en día ya superados por otros, como las discusiones entre los republicanos y los defensores de la democracia deliberativa, o los liberales y los perfeccionistas, entre otros.

### ***7.1. Sobre las bases legitimadoras actuales: los criterios de la nacionalidad y del mercado***

La relación entre la justicia y la inmigración debe explorarse siguiendo, al menos, dos criterios legitimadores: la nacionalidad y el mercado. Cada uno de ellos está al origen de una concepción del inmigrante: el inmigrante como un vehículo de valores culturales que entran en conflicto con los de la nacionalidad de recepción, y el inmigrante considerado como una mercancía para la comunidad de acogida. Aunque las bases que fundamentan estos dos criterios son diferentes, ambos obligan a los Estados a definir sus responsabilidades y a reflexionar seriamente en la necesidad de modificar su estructura básica institucional originaria.

Como ya hemos visto, el *criterio de la nacionalidad* (que usaré indistintamente como cultura, en sentido amplio como raza, etnicidad, religión, origen nacional e incluso lenguaje) es quizás el más controvertido.<sup>22</sup> Sus fundamentos tienen la connotación de lo que J. Elster llama como “el cemento de la sociedad” (R. Zapata-Barrero, 1999a). ¿Puede un Estado negar la entrada de unos inmigrantes por el simple hecho de preservar su identidad nacional? Si un Estado decide admitir inmigrantes, ¿es justo que tome la nacionalidad como criterio en el proceso de selección? Los Estados liberales están comprometidos, por definición, con la libertad individual y la autonomía, y por lo tanto con el pluralismo que sigue el derecho individual de perseguir su propia concepción de lo bueno y de lo malo. Lamentablemente, el liberalismo simplemente no tiene herramientas conceptuales para formular respuestas coherentes cuando grupos de personas adoptan sistemas de valores culturalmente diferentes. Incluso si los límites pueden justificarse, una vez los inmigrantes viven en el Estado, no existen justificaciones democráticas para limitar la expresión de la identidad y de la práctica pública a una parte de la población simplemente porque no son nacionales. En un Estado liberal *fuerte* las fronteras deberían estar abiertas para todos, puesto que no existen principios liberales que legitimen los límites de acceso (J. Carens, 1997; W. F. Schwartz, ed. 1995; V. Bader, 1997). Incluso si los límites pueden justificarse, una vez los inmigrantes viven en el Estado, no existen justificaciones liberales para limitar la expresión de la identidad y de la práctica pública a una parte de la población, simplemente porque no son nacionales.

---

<sup>22</sup> Al respecto, sigo la definición cultural de nacionalidad del proyecto de Y. Tamir (1993; 8-9).

Si aplicamos este lenguaje de la justicia teniendo en cuenta el proceso de globalización en el que estamos inmersos, dos hechos deben tenerse en cuenta: por un lado, y en comparación con la lógica globalizadora económica, la libertad de movimiento está sujeta a condiciones, la libertad de movimiento de las personas no está en la misma línea que la libertad de movimiento del capital, de los bienes, de los servicios (B. Barry y R. Goodin, ed. 1992; J. F. Hollifield, 1992). Por otro lado, y comparándolo ahora con la lógica de los derechos humanos, la posición actual de los inmigrantes es similar a la situación que prevalecía durante el siglo XIX (y gran parte del XX), donde a la mayoría de la *población* se le negaba el derecho de pertenecer al *pueblo*, de votar, bajo criterios de exclusión basados en la propiedad y en el sexo (E. Balibar, 1992; J. de Lucas, 1994; D. Schnapper, 1994; J. Carens, 1995). Desde este prisma, el criterio que se usa para legitimar la exclusión ya no es ni el sexo ni la propiedad, sino la nacionalidad. Es, pues, lícito plantearse si el binomio nacionalidad/justicia puede en este nivel todavía funcionar (D. Miller, 1995b; D. Held, 1997), y si estas dos nociones históricamente conectadas son simplemente compatibles desde el punto de vista de una política de inmigración. Algo debe hacerse: las políticas de inmigración basadas en el criterio de nacionalidad contradicen la realidad de esta *new global age*. Estas tensiones pueden en parte debilitarse si la nacionalidad deja de ser el criterio legitimador de las prácticas de los Estados liberales, tanto en el nivel de acceso como de coexistencia.

El *segundo criterio* plantea cuestiones similares en niveles diferentes. El criterio que guía las prácticas estatales ya no es la nacionalidad sino el mercado en general, el mercado laboral en particular. Se producen igualmente los mismos efectos discriminadores. Si bien en teoría, el liberalismo ha defendido la libertad de movimiento de las personas al mismo nivel que la del capital, en la práctica, el criterio para admitir a los inmigrantes plantea problemas de justicia, puesto que las personas son tratadas de forma desigual en función de criterios estrictamente utilitaristas (de beneficio económico estatal). Se parte del convencimiento de que es normal que los Estados tengan derecho de adoptar cualquier práctica hacia la inmigración, siempre que sea beneficioso económicamente.

Desde esta perspectiva generalizada, si la inmigración es susceptible de incrementar el desempleo o la política fiscal asociada con programas sociales, los Estados son libres de decidir limitar el acceso. En contraste, si la inmigración demuestra ser

ventajosa económicamente (recordemos por ejemplo las políticas de los “trabajadores invitados”), entonces se suele tomar generalmente como una razón suficiente para aceptar más inmigrantes. Aquí se percibe con claridad la percepción del inmigrante como una mercancía (R. Zapata, 2000b). Ante estas constataciones iniciales, las preguntas que deben orientar la elaboración de una teoría de la inmigración son las siguientes: ¿es justa la selección de inmigrantes sobre la base de lo que pueden contribuir económicamente?, ¿es justo dejar a las organizaciones empresariales en su función de grupo de presión más bien que a los gobiernos decidir qué grupos de inmigrantes son susceptibles de contribuir a la producción nacional?, ¿es justa la política de cuotas favorecida por los Estados liberales para regular el acceso de los inmigrantes?

El estudio de J. H. Hollifield (1992), aunque con una preocupación política económica mayor, nos permite sentar algunos argumentos que conecten el criterio de la nacionalidad y el del mercado. En un examen comparativo entre tres tradiciones, la francesa, la alemana y la de los Estados Unidos, el autor destaca la divergencia de intereses que existe entre los criterios de mercado y de nacionalidad en materia de admisión de inmigrantes. Presentado en términos de paradoja, Hollifield examina cómo el mercado incita a la inmigración, mientras que la política de interés nacional intenta controlarla y limitarla. Para el autor, el mercado siempre acaba teniendo prioridad sobre criterios políticos de nacionalidad, el mercado tiene una influencia mayor que la política en la determinación del control de admisiones. Asimismo, justifica en parte esta preeminencia de lo económico sobre lo político en tanto que el criterio de mercado es mucho más simple. El hecho, por ejemplo, de que existan tantas categorías de inmigrantes, desde los simples turistas con período limitado a tres meses, hasta los inmigrantes permanentes, pasando por los inmigrantes amparados por la reunificación familiar, los refugiados y asilados, y una multifacética cantidad de categorías que requiere una serie de políticas diferentes, dificulta que los Estados puedan controlar firmemente la entrada (Hollifield, 1992; 12). El argumento completo de Hollifield se basa en la pregunta siguiente: ¿Por qué ha sido históricamente tan difícil para los Estados liberales controlar y regular la entrada de inmigrantes? Después de repasar la teoría clásica *repulsión/atracción (push/pull)*, la teoría marxista, y la teoría realista y estatalista, ofrece una teoría alternativa que intenta

combinar las relaciones de mercado internacionales y domésticas.

Tal como sugiere esta breve recorrido, el lenguaje de la justicia respecto a la inmigración está lejos de ser simple. La relación entre la justicia y la inmigración refleja en última instancia las cuestiones fundamentales de los límites de las políticas estatales. Una de las recientes obras editadas que aborda directamente el tema de la inmigración (en el nivel de acceso) en términos de justicia es la de W. F. Schwartz (1995). El primer capítulo introductorio de J. Carens (1995), donde se repasan los principales temas en torno a la relación entre inmigración y justicia, nos servirá para cerrar esta sección.

Como bien indica Carens, en el tema de la inmigración existen dos lenguajes no siempre compatibles desde el punto de vista normativo: el lenguaje de la justicia y el del bienestar. El primero es el lenguaje de los juicios morales últimos. En este sentido, existen tres vías para establecer los parámetros legítimos de una política pública en términos de justicia: requiere algunas acciones (tema de las obligaciones, de los requisitos de entrada, por ejemplo), prohíbe otras, y establece las acciones morales permisibles que ni obligan ni se prohíben (Carens, 1995; 10). El segundo lenguaje, el del bienestar. Puede entenderse de dos maneras: por un lado, puede vincularse al lenguaje de la justicia en tanto que argumenta que la justicia requiere, entre otras fuentes de legitimación, o bien la maximización del bienestar en general o de los que se encuentran en peores condiciones en particular, o bien la satisfacción de un mínimo nivel de bienestar para todos; por otro lado, el lenguaje del bienestar puede usarse como modelo teórico alternativo en términos de eficiencia económica, independientemente de la justicia. Cada una de las contribuciones del libro de Schwartz intenta combinar estos dos lenguajes, pero de forma diferente. Mientras las cinco primeras (capítulos 2-7, respectivamente, J. L. Coleman y S. K. Hardin, J. M. Buchanan, J. Hampton, S. R. Perry, y M. Tushnet) siguen un lenguaje de la justicia, planteándose qué es lo que la justicia requiere o permite en materia de inmigración, los tres siguientes capítulos (capítulos 8-10, respectivamente, A. O. Sykes, G. K. Handfield, S. B. Vroman) enfocan sus discursos siguiendo un lenguaje de bienestar (en el primer sentido), concentrándose particularmente sobre los criterios normativos para evaluar las políticas existentes, y las razones que expliquen por qué unas políticas son preferibles a otras en términos de bienestar. En el último capítulo, M. J.

Trebilcock (cap. 11) intenta combinar ambos lenguajes.

## ***7.2. Líneas básicas para elaborar una teoría de la inmigración***

En una primera sección, y como preliminar, repaso los argumentos de M. Walzer, uno de los primeros teóricos que introduce un lenguaje de la justicia para examinar el fenómeno de la inmigración, y destaco los principales temas procedentes del debate actual. En una segunda sección, sugiero lo que considero que son los requisitos básicos para construir una teoría de la inmigración. Mi argumento es que considerando el principio básico de la igualdad como de no-discriminación hacia los inmigrantes por razones de su origen nacional o de mercado, dicho principio juega un papel diferente cuando se aplica en el nivel de acceso y de coexistencia, puesto que depende de dos correspondientes fundamentos: el fundamento de la inclusión y de lo público, respectivamente.

### ***7.2.1. El lenguaje de la justicia de M. Walzer***

M. Walzer es uno de los primeros teóricos que detecta problemas prácticos del capital conceptual del liberalismo para incorporar el problema de la inmigración en una teoría de la justicia. Nos lega la necesidad de reconceptuar algunos aspectos de la teoría liberal con el fin de reorientar su práctica estatal. Avanzando algunos argumentos defendidos hoy en día por W. Kymlicka (1995), el principal problema práctico de la teoría liberal de la justicia es que ha supuesto una homogeneidad cultural de las comunidades políticas sobre las que teorizaba. En última instancia lo que justifica la práctica del grupo cultural dominante es una pasión humana por la supervivencia a través del tiempo, llegando a legislar como si una única tradición existiera: la suya propia (Walzer, 1997; 25). Este implícito liberal plantea la relación entre la cultura (la nacionalidad) y la política, y de alguna forma incide en la necesidad de separar estas dos esferas, tal como antes ocurrió con la esfera de la religión.

El mensaje básico de Walzer es la necesidad de reconsiderar la diferencia cultural como un bien colectivo autónomo que debe ser incorporado en la lista de los bienes primarios liberales. Éste es uno de los esfuerzos que destina en uno de los primeros

capítulos de *Spheres of Justice* (1983, SJ). Una de las cuestiones que plantea el pluralismo cultural a la teoría liberal de la justicia es si es justo que los Estados hagan funcionar sus economías con personas excluidas de la ciudadanía (SJ, 55). Es decir, si los Estados pueden continuar excluyendo de la esfera de las decisiones a personas por el simple hecho de su nacionalidad (SJ, 54). La naturaleza convencional (sin legitimación religiosa o natural) del acceso al territorio muestra que es un bien primario regulado, como todo bien distribuido por el Estado, a través de determinados criterios. Para Walzer, y aquí reside la fuerza de su argumento, *los criterios que la tradición liberal utiliza para legitimar su práctica son de dudosa justicia.*

El criterio del territorio plantea por ejemplo el problema de que es considerado como un bien social (SJ, 44-45), y como tal como un espacio protegido de vida. La cuestión básica que suscita es si una comunidad política puede excluir a los necesitados simplemente porque son inmigrantes. La tradición liberal demuestra que el *principio de la ayuda mutua* ha sido practicado. Ahora bien, este principio ha sido implícitamente aplicado con la debida precaución utilitarista de que el número de inmigrantes admitidos no empeorará la cantidad de libertad que los miembros de hecho tienen en su territorio. La admisión, una vez que el principio de ayuda mutua es inaplicable por causa del número, está orientada implícitamente por la *afinidad ideológica y cultural*. Por lo tanto, sigue siendo en la práctica discriminatoria (SJ, 49-50). Asimismo, existen criterios demográficos, como el que enfatiza el suficiente espacio físico y la densidad de la población para permitir a otros el beneficio del bienestar. Estos criterios basados en la riqueza y los recursos disponibles están también regulados por principios utilitaristas. Dan por supuesto que es lógico que se limite la inmigración tan pronto como ésta pueda interferir materialmente con los esfuerzos del gobierno para mantener un alto nivel de vida para sus ciudadanos, especialmente las clases autóctonas más desposeídas.

En resumen, para Walzer el principio de justicia debe ser el siguiente: que en el proceso de autodeterminación soberana en el cual un Estado configura su vida interna debe ser igualmente abierto para todos. Este problema del liberalismo se ha convertido incluso en problema estructural: sin la negación de los derechos políticos y la permanente amenaza de la exclusión de la población inmigrante, el sistema simplemente no funcionaría. Este consentimiento liberal no es legítimo para cualquier teoría de la justicia (SJ, 58).



El esfuerzo por analizar la inmigración desde el punto de vista de la justicia es, pues, necesario. Esta línea de investigación se está efectuando desde la segunda mitad de los años noventa. El punto de partida de este lenguaje de la justicia es que todo inmigrante tiene el derecho moral de ser plenamente tratado como igual. Todo Estado que restrinja esta posibilidad actúa contra el principio básico de la igualdad. El primer argumento que expresa este lenguaje es que para que una política de inmigración sea justa, debe permitir que los inmigrantes puedan ejercer su derecho moral de ser tratados iguales, independientemente de la situación nacional del mercado laboral. Los inmigrantes son ante todo personas, y, como tales, su derecho a tener igual respeto (entendido kantianamente como el derecho a ser tratado como un fin y no como un recurso) debe garantizarse. Esta línea de discurso plantea numerosas cuestiones: ¿Hasta qué punto es moralmente legítimo para los Estados liberales dejarles perseguir sus intereses económicos, y hasta qué punto se les puede pedir que se preocupen también de los intereses de los inmigrantes? ¿Está todo permitido o existen límites a las prácticas estatales? Si existen, ¿cuáles son esos límites? Y una vez determinados, ¿cómo institucionalizarlos? Mi contribución final en este capítulo es explorar la posibilidad de ofrecer algunas respuestas a estas últimas preguntas.

#### *7.2.2. Límites en el tratamiento estatal de los inmigrantes: el principio de igualdad y sus fundamentos de la inclusión y de lo público*

El lenguaje que estoy usando desde el principio es el lenguaje de los juicios morales finales. La justicia establece los parámetros moralmente legítimos de la práctica política (J. Carens, 1995; 10). Siguiendo la principal literatura sobre esta cuestión, la base para establecer una teoría de la justicia que incorpore a la inmigración debe basarse en el principio de igualdad. En este contexto esto significa básicamente que este principio puede definirse en términos negativos como de no-discriminación según criterios de nacionalidad y económicos. Mi hilo conductor es que este principio juega una papel fundamental, pero diferente, cuando se aplica en el nivel de acceso y en el nivel de coexistencia, puesto que depende de dos correspondientes fundamentos: el fundamento de la inclusión y el fundamento de lo público, respectivamente. Desde este punto de partida, propondré que una aplicación rigurosa de este principio en ambos niveles

requiere que el origen nacional y los criterios económicos dejen de orientar las políticas de inmigración.<sup>23</sup>

*A. El principio de igualdad aplicado en el nivel de acceso y su fundamento de inclusión*

En este nivel tanto las razones objetivas como subjetivas juegan un papel analítico importante. Las primeras son aquellas que no dependen necesariamente de juicios de valor. Por ejemplo la nacionalidad, la edad, la formación técnica, el nivel económico, etc. Las *razones subjetivas*, por el contrario, las más frecuentes y "polémicas", son aquellas cuyos criterios están basados en juicios de valor. Éstas son, por ejemplo, la seguridad nacional, el orden público, el interés económico del Estado, la situación del mercado de trabajo nacional, e incluso, la salud pública.

Al introducir el elemento de la inmigración dentro de una reflexión amplia sobre la justicia, uno de los principales problemas con los que nos encontramos es el de caracterizar quién está incluido dentro del *territorio* y quién está excluido (Walzer, 1993). La inclusión aparece, pues, como uno de los fundamentos del principio de la igualdad.

La exclusión tendría a su vez dos usos. Puede aplicarse a todos los inmigrantes, sin discriminación objetiva, o puede depender de variables como su formación técnica, su origen nacional, su lengua, su cultura, su nivel económico, sus rentas, etc. Es decir, la exclusión puede ser universal o selectiva: puede discriminar entre inmigrantes y ciudadanos, o entre los mismos inmigrantes, respectivamente. Según nuestro argumento, y en términos del principio de igualdad, la exclusión selectiva tiene un menor grado de justicia que la exclusión universal, puesto que legitima la selección sobre la base de criterios de mercado y de procedencia nacional.

Este fundamento, considerado como referencia para determinar los límites de los que están dentro y fuera del territorio, también está en el origen de un segundo problema conectado con el primero. A saber, que esta diferencia está basada en criterios de identidad nacional y de mercado. Tradicionalmente, en Europa al menos, se ha dado por supuesto que el territorio y la nación coincidían (E. J. Hobsbawn, 1990). Si toda la población de un territorio fuera nacional, entonces el problema de la inclusión no

---

<sup>23</sup> Véase una aplicación de estos principios como base para elaborar una teoría de la inmigración en el

tendría sentido. No obstante, esta cuestión plantea problemas en términos de justicia: ¿cómo alcanzar una democracia inclusiva sin amenazar la identidad nacional? (Z. Layton-Henry, ed. 1990; 22-23). Este tema adquiere mayor sentido cuando aplicamos el principio de la igualdad en el nivel de coexistencia, una vez los inmigrantes han sido admitidos.

*B. El principio de la igualdad aplicado en el nivel de coexistencia y su fundamento de lo público*

En este nivel, interesa discutir las razones invocadas por los Estados para legitimar las restricciones del principio de la igualdad a una parte importante de la población residente legal. Tomando este problema como punto de partida, existen al menos dos posiciones teóricas opuestas que ya conocemos: una que invoca razones cosmopolitas para eliminar estas restricciones, y otra que defiende su necesidad basándose en argumentos realistas. Para distinguirlos podemos plantearnos qué interés tiene un carácter más justo. Los realistas contestarían el interés del Estado, mientras que los cosmopolitas dirían que los intereses de los inmigrantes. Examinemos sus respectivos argumentos.

Los *realistas* argumentarían que el mismo concepto de democracia presupone la determinación de un *demos* culturalmente homogéneo, y no lo contrario. Y el carácter específico de este *demos* es naturalmente exclusivo. Siguiendo esta línea de razonamiento, plantear la relación entre la justicia y la inmigración como un *problema* es simplemente poner el carro delante de las mulas. Considerarán por lo tanto el problema como basado en falsas premisas. Hoy en día, los inmigrantes residentes permanentes poseen casi todos los derechos de ciudadanía fuera de la esfera pública. En estas circunstancias, es razonable que los ciudadanos mantengan sus pocos privilegios, que de ningún modo tienen impacto económico, social e incluso psicológico para los inmigrantes. Sin estos privilegios la noción misma de la ciudadanía no tendría sentido y se devaluaría.

Este ataque frontal contra los que implícitamente presentan sus argumentos como si fuera una panacea está bien dirigido. No obstante, existen también evidencias que algunos principios básicos son amenazados cuando un número de adultos plenamente capacitados para actuar en la esfera pública están sujetos a una autoridad política que no

---

nivel de la Unión Europea, en R. Zapata (1998a, b).

les da la oportunidad de expresar su identidad cultural. Este es el punto de partida del enfoque cosmopolita.

La base del argumento *cosmopolita* es que todos los residentes inmigrantes tienen el derecho moral de expresar públicamente sus valores culturales. Cualquier Estado que restrinja esta posibilidad estará actuando contra un principio básico de justicia: igualdad para todos (J. Carens, 1989; 36-37). La justificación de esta posición es que una política de inmigración justa debe permitir a los inmigrantes residentes permanentes de ejercer su derecho moral de participar en la esfera pública; puesto que la autoridad política, si quiere ser democrática, debe estar basada en el consenso de su población. Los inmigrantes residentes permanentes pertenecen a dicha población, por lo tanto sus derechos para poder actuar en la esfera pública deben ser garantizados. La ciudadanía estaría basada no en la nacionalidad sino simplemente en la residencia.

Tal como he anunciado, la aplicación de este principio tiene un fundamento público. Éste puede entenderse de dos maneras. Por un lado, insiste en el contexto donde se establece la relación entre el *demos* y el Estado. El *demos* expresa su identidad en la esfera *pública*. Por otro lado, destaca la dificultad de delimitar lo que toda teoría de la democracia necesita establecer: el bien *público*. Examinemos cada lectura por separado.

El problema que plantea la primera lectura es que aunque la actividad de los ciudadanos es funcionalmente determinante como un instrumento de inclusión, también es implícitamente exclusiva para aquellos grupos que no pueden expresar sus rasgos diferenciales de una forma públicamente reconocida. Esta actividad pública implica, pues, asimilación o uniformidad cultural (B. Parekh, 1991). Consecuentemente excluye las diferencias que realmente preocupa a las personas. Esta es la razón de que la esfera pública, como esfera distintiva de la actividad del ciudadano, sea considerada en términos homogéneos. La cuestión estriba entonces en determinar las condiciones que hagan posible la comunicación entre el *demos* y el Estado si sólo una parte de la persona está representada, a saber, aquella que sea congruente con la identidad requerida para actuar en la esfera pública. Al respecto, existe una literatura reciente que plantea el problema en términos de relación entre la universalidad y la homogeneidad requerida para ser ciudadano y poder actuar en la esfera pública, por un lado; y las diferencias culturales o de identidad que permanecen en la esfera privada, por otro lado. La cuestión

política que debe contestarse es, pues: *¿cómo gestionar las diferencias en una esfera que tradicionalmente ha tendido a reducir las y a tratarlas como políticamente irrelevantes?*

La segunda lectura de este fundamento de lo público parte de la premisa de que el *bien público* y el *bien nacional* es lo mismo. Esto no es nada nuevo. Tradicionalmente, el bien público ha sido considerado como el bien exclusivo del *demos*, no de la *población*. De ahí que este fundamento de lo público exprese otra cara del problema. Mientras que siguiendo la primera lectura se abordaba el problema en términos de acceso a la esfera pública, esta segunda lectura apunta a los bienes exclusivos otorgados a la ciudadanía.

Este sentido del bien público implica que una teoría de la inmigración debería gestionar los intereses de los inmigrantes, y justificar porqué no son tratados de la misma forma que los ciudadanos. Los realistas evidentemente defenderían esta incongruencia en base a que los intereses de los inmigrantes residentes simplemente no representan el *bien público*. Además, la satisfacción de los intereses de los inmigrantes no son beneficiarios desde el punto de vista electoral. Los cosmopolitas considerarían que los residentes inmigrantes, una vez que alcancen una posición permanente, aunque se benefician de la mayoría de los bienes públicos universalmente distribuidos a los ciudadanos, no pueden determinar los procedimientos de asignación. Esta lectura denuncia, pues, el hecho de que el bien público no implica actualmente el bien de toda la población, sino solamente el bien del *demos* (R. Dahl, 19923; 354). Esta es la lectura que debe hacerse cuando la mayoría de las legislaciones sobre inmigración fundamenta la exclusión en base al orden *público*, la seguridad *pública*, el interés *público* y la salud *pública*. Lo público aquí significa el *bien exclusivo de la ciudadanía*.

#### **8. La época de la inmigración: la crisis de angustia de los Estados**

El movimiento de personas en el mundo y la presencia de los inmigrantes ejercen una presión cada vez más fuerte sobre los Estados de tradición liberal y democrática, quienes están revelándose ineficaces para gestionar este nuevo fenómeno. No es tanto una crisis de desesperación existencial que viven los Estados, entre el continuar siendo lo que eran, o cambiar hacia una estructuración política todavía por determinar, sino una verdadera crisis de angustia y de ansiedad de nuestras propias conciencias, en el sentido de la tradición existencial del filósofo Kierkegaard. Por simplificar la diferencia, la angustia surge ante la nada, la desesperación existencial es una duda ante uno mismo; la desesperación es angustia, pero no con respecto a la nada, sino con respecto a uno

mismo. El momento histórico que presenciamos sólo podrá desprenderse de esa nada que paraliza toda iniciativa política hacia la inmigración cuando acepte que al igual que la propiedad y el sexo dejaron de ser criterios de distinción política, la nacionalidad y el mercado deberán también desaparecer como referencia. Mientras los criterios de la nacionalidad y del mercado se mantengan fuertes, la crisis de angustia que viven nuestros Estados liberales y democráticos continuará creciendo. Éste no es un problema estatal, sino planetario, de justicia distributiva.

Creo que la mejor forma de acabar con este breve recorrido sobre lo que sin lugar a dudas puede denominarse como *la época de la inmigración* (por parafrasear el acertado título de la obra de S. Castles y M. J. Miller, 1993), es citando un párrafo entero de Carens, quien sienta de una forma clara el momento histórico que presenciamos y nos invita a proseguir la reflexión en el futuro:

"Consider the case for freedom of movement in light of the liberal critique of feudal practices that determined a person's life chances on the basis of his or her birth. Citizenship in the modern world is a lot like feudal status in the medieval world. It is assigned at birth; for the most part it is not subject to change by the individual's will and efforts; and it has a major impact upon that person's life chances. To be born a citizen of an affluent country like Canada is like being born into the nobility (even though many belong to the lesser nobility). To be born a citizen in a poor country like Bangladesh is (for most) like being born into the peasantry in the Middle Ages. In this context, limiting entry top countries like Canada is a way of protecting a birthright privilege. Liberals objected to the way feudalism restricted freedom, including the freedom of individuals to move from one place to another in search of a better life. But modern practices of citizenship and state control over borders tie people to the land of their birth almost as effectively. If feudal practices were wrong, what justifies the modern ones?" (Carens, 1992; 26-27).

\* \* \*

El objetivo de esta obra no es tan amplio. Tal como anuncié al principio, este breve recorrido ha tenido como intención identificar los principales temas que conforman actualmente la agenda política en torno a la inmigración. De esta forma pienso que el lector podrá familiarizarse y situarse mejor con el propósito general de esta investigación. En el próximo capítulo introduciré el marco analítico que me servirá de referencia para orientar el análisis de los cuestionarios y entrevistas. Recuerdo que mi objetivo básico es que los actores más comprometidos con el tema me ayuden a entender qué significa una política de acomodación. En concreto, este marco analítico pretende ser un instrumental para poder contestar a la pregunta básica siguiente: *¿de qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes?* Volveremos a encontrarnos con categorías conceptuales nuevas. Lo que ofrezco al lector es un

discurso y un lenguaje para abordar el tema de la acomodación de los inmigrantes. Metodológicamente hablando, podríamos decir que a continuación ofrezco al lector, si se me permite la expresión, todo mi *arsenal analítico*.

## II. UN MARCO ANALÍTICO PARA EL ESTUDIO DE LA ACOMODACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Esta parte consta de dos capítulos: en el primero presento los límites externos del marco analítico; y en el segundo capítulo, su estructura y contenido.

### 1. Límites externos: fundamentos del marco analítico

Este primer capítulo está organizado en tres secciones. En la primera sección, presento la base teórica del marco analítico, enfocada en la noción de *Justicia Local*; en la segunda preciso su base conceptual, centrada en la noción de *acomodación*; en la tercera sección me ocupo de su base normativa, fundada en tres modelos de *acomodación* política.

#### 1.1. Base teórica: justicia local e inmigración

La base teórica del marco analítico combina tres tipos de teorías que habitualmente aparecen de forma separada. Por un lado, los trabajos de M. Walzer (1983) (con el cual ya estamos familiarizados) y de J. Elster (1990, 1994, ed. 1995); por otro lado, una literatura básica sobre acción colectiva y teoría de bienes;<sup>1</sup> y, por último, teorías normativas de la democracia y de la justicia para completarlos.<sup>2</sup>

El uso que haré de toda esta literatura estará muy enfocado a mi objeto de estudio. Aunque no es mi propósito presentar en detalle cada uno de ellos, sino tan sólo utilizar el instrumental que considere útil para elaborar el marco, si que es necesario precisar, al menos, que las líneas básicas iniciales del marco analítico están directamente infundidas en la vía de análisis elaborada por Elster, inspirado a su vez por las *Esferas de la Justicia* de Walzer. Es, pues, legítimo que presente, dentro del entramado conceptual de Elster, aquellos aspectos que adaptaré a mi estudio, intentando no simplificarlo demasiado.

A través de *Justicia Local* Elster diseña un marco susceptible de poder describir las diferentes formas en que las instituciones asignan bienes escasos. Su argumento es que no existe una única forma de asignar dichos bienes, sino muchas, y que esta variedad depende mayoritariamente de la especificidad del bien que se quiere distribuir y de las

<sup>1</sup> Véanse, entre otros: M. Olson (1965), J. Elster (1985), J. Hovi (1986), P. E. Oliver (1993). Agradezco a J. Jordana por familiarizarme con esta literatura y sugerirme vías para aplicarla en mi caso de estudio.

<sup>2</sup> Véanse, entre otros: J. Rawls (1971, 1993), A. Hamlin y Ph. Pettit (eds., 1989), M. Warren (1992), R. A. Dahl (1992).



propiedades de los potenciales beneficiarios. Su principal interés es que dicho marco sea útil para describir y explicar por qué las instituciones optan por unos principios de asignación en lugar de otros.

Basándome en estas ideas, por *Justicia Local* entenderé principalmente, y en contraste con *Justicia Global*, dos significados que se complementan. Por un lado, un marco de referencia que orienta políticas programadas por instituciones más o menos autónomas, que aunque pueden estar limitadas por normas dictadas por el gobierno estatal, tienen una cierta autonomía para diseñar e implementar el plan que prefieren (J. Elster, 1994;16). Como consecuencia, los bienes que distribuyen dichas instituciones locales pertenecen a esferas institucionales separadas del sistema de distribución global (J. Elster, 1990; 117). Por otro lado, que dichos bienes son asignados a los inmigrantes por diferentes procedimientos según la esfera competente. En este segundo sentido "local" se refiere a los diferentes sectores públicos que intervienen en el proceso de acomodación de los inmigrantes.<sup>3</sup>

Es cierto que el mismo Elster utiliza la política de inmigración como caso de estudio de su *Justicia Local* (1994), y algunos de sus seguidores la han aplicado en el contexto de EE.UU (G. Mackie, 1995, cap. 5; 227-290). Pero la forma en que se aplica la teoría contrasta sustancialmente de la mía. Una comparación me ayudará a añadir más elementos para limitar la base teórica del marco analítico.

La diferencia más sustancial de la que se derivan las otras es que se utiliza la inmigración como un bien (escaso). Como consecuencia, una política de inmigración establecerá la forma en que ese bien es asignado a personas que lo solicitan. Su análisis se encuentra en el nivel de acceso y no de coexistencia, una vez los inmigrantes han sido aceptados. El marco analítico que propongo no considera la inmigración como un bien deseable para ciertas personas, sino como lo que Elster denomina '*burden*', que traduciremos descriptivamente como 'carga'. Esto implica que la inmigración será tratada como la principal receptora de bienes estructurales, siendo una carga que acota su espacio de acción, y cuyos límites no dependen directamente de su voluntad sino de la del gobierno.<sup>4</sup> Aunque reconocemos que la forma en que se distribuyen estos límites es determinante, no nos centraremos directamente en esta cuestión, que nos obligaría a

---

<sup>3</sup> Usaré indistintamente 'esferas públicas', 'esferas locales', y 'esferas estructurales'.

<sup>4</sup> Merece la pena advertir que en el tratamiento de la política de inmigración Mackie vulnera una de sus premisas metodológicas, la de que las instituciones que se encargan de su asignación son en mayor o

considerar la inmigración como un bien distribuible. El marco analítico se aplica una vez se ha producido el paso de la inmigración percibida como un bien a una carga. Como precisa Elster, la distinción entre 'bien' y 'carga' no es estricta. Una carga puede ser conceptualizada como un bien, y viceversa (J. Elster 1995; 5). Una carga, a diferencia de un bien, representa siempre una pérdida y no una ganancia. La inmigración como bien es una ganancia en comparación con las otras personas que se han quedado en la frontera terrestre o que han conseguido entrar por vías no reconocidas jurídicamente. Pero también es una pérdida cuando, una vez adquirido ese bien, el referente comparativo se traslada automáticamente hacia la población autóctona, o hacia otros inmigrantes nacionalmente privilegiados por el principio de afinidad cultural.

En mi uso, pues, la inmigración siempre será considerada como un límite para la acción en la sociedad receptora, una falta de autonomía para la decisión. El análisis se hará, por lo tanto, tomando como punto focal al inmigrante y no a la sociedad receptora o a sus ciudadanos. Según esta óptica, la ciudadanía sí que será tratada como un bien, y no como una carga. Es un bien evidentemente para el inmigrante. Por lo tanto, como todo bien, es percibido, si se adquiere, como ganancia y no como pérdida. *En este nivel de coexistencia, una vez la persona no nacional ha adquirido el bien de ser considerada como inmigrante legal, la política pasa de ser un asunto de Justicia Global a ser principalmente una cuestión de Justicia Local.* Aquí es donde la política de acomodación juega un papel fundamental, diría vital desde el punto de vista del inmigrante, en tanto que se pasa de la percepción de la inmigración como un bien a una carga.<sup>5</sup> Se sigue, pues, que los receptores de una política de acomodación son los inmigrantes y no los ciudadanos, y los bienes que requieren beneficiarse para llevar a cabo la acomodación no son siempre escasos sino también abundantes. Entran aquí en juego no solamente políticas de distribución sino también regulativas.<sup>6</sup>

Creo que es el momento de aclarar uno de los conceptos que recorren estas páginas desde el principio y que constituye el pilar conceptual básico del marco analítico: a saber, la noción de *acomodación*. El uso de este término no responde a razones retóricas

---

menor grado independientes del gobierno. Tal como trata la política de inmigración, y siguiendo esta variable, sería más bien un caso de *Justicia Global*.

<sup>5</sup> Insisto en que es evidente que la primera afecta la segunda. En las entrevistas realizadas la respuesta a la pregunta sobre si el ritmo y el contenido del desarrollo legislativo en España afecta la integración de los inmigrantes fue prácticamente afirmativa de forma unánime.

<sup>6</sup> Esta diferencia es importante. En efecto, Elster (1994, 38) se ocupa de políticas distributivas, en presencia sobretudo de bienes escasos. Los bienes abundantes no son considerados como siendo objeto de interés para una justicia local, como en nuestro caso.

o simplemente de comodidad analítica, dada la sobrecarga y uso indiscriminado del término *integración*, sino más bien a razones metodológicas que enseguida justificaré.

### **1.2. Base conceptual: la acomodación de los inmigrantes**

Según la definición dada por María Moliner, ‘acomodar’ significa, por un lado, poner cosas o personas en el sitio o la postura conveniente, o de modo que quepan en cierto espacio; por otro lado, hacer que dos cosas (objetos, personas, doctrinas, teorías, por ejemplo) sean compatibles y no estén en oposición. Su forma reflexiva (‘acomodarse’) tiene a veces el sentido de arreglarse para vivir con los medios de que se dispone, aunque sean escasos. Moliner contempla como pertenecientes a la familia semántica de ‘acomodar’ y ‘acomodarse’ los términos siguientes: adaptar, ajustar, amoldar, acondicionar, acoplar, adecuar, armonizar, cuadrar, encajar, juntar, pegar, colocar bien, sincronizar, ponerse de acuerdo, avenirse, coordinar, entre otros. Palabras que utilizan la misma raíz y que precisan el sentido es, evidentemente, la figura ya olvidada del “acomodador” del cine o teatro; la persona que nos acompañaba, tras comprobar nuestra entrada (nuestro “permiso de residir temporalmente” en el cine o teatro) hasta el lugar que nos correspondía (si estaban numeradas) o el lugar vacante (si no estaban numeradas). Este sentido podría muy bien servir de imagen cuando el “acomodador” es el poder local, y el espacio no es el cine o teatro, sino la ciudad. En este sentido, una política de acomodación significaría una política de acomodar a los inmigrantes que ya tienen “entrada”. La diferencia con la imagen es que el acomodador y los que deciden los criterios a seguir para llegar a cabo la acomodación, coinciden. Correspondería en este caso a la Administración pública local. Aunque también, como en el ejemplo del acomodador del cine, su poder de decisión está limitada por instituciones jerárquicamente superiores (el director de la compañía del cine, por ejemplo, o, en nuestro caso, la Administración central).

El término en todo caso es descriptivo. Etimológicamente está compuesto de tres partículas ‘a-co-modar’. El prefijo ‘a-’ se usa habitualmente, a parte de para negar aquello que la palabra expresa, que no sería este caso, para formar a partir de un nombre o adjetivo un verbo, transformando en acción el significado de aquellos (ejemplos: a-montonar, a-breviar). En este mismo sentido, significa también “poner” lo que la palabra expresa (ejemplos: a-banderar, a-notar), otras veces ‘dar la forma’ de lo que el adjetivo o nombre significa (ejemplos: a-horquillar, a-barquillar). ‘comodar’ viene del

adjetivo 'cómodo' que significa etimológicamente 'commodus', el cual está compuesto de con-modus. Significa que una cosa es manejable o realizable *con* facilidad, sin molestias físicas (ni psíquicas). En el lenguaje anglosajón el término tiene un sentido de reciprocidad y de ser el resultado de un consenso carente en nuestro uso lingüístico cotidiano. Por ejemplo, el *Webster's Encyclopaedic Dictionary* define *accommodation* como "a process of mutual adaptation between persons or groups, usually achieved by eliminating or reducing hostility, as by compromise, arbitration, etc.". Siguiendo estos sentidos etimológicos, por 'acomodación' significaré también hacer que dos cosas en principio incongruentes o incompatibles se adapten mutuamente y se conviertan en consistentes y convenientes. Para mis propósitos, como veremos en capítulos posteriores, extenderé este sentido hasta incluir la necesidad que para que una persona esté acomodada necesita "sentirse autónoma". Esto es, e invirtiendo la dirección del argumento, si una persona tiene una sensación de dependencia, se sentirá "incómoda".

En esta línea, el término 'acomodación' significa la acción de acomodar. En nuestro lenguaje esto implica un proceso complejo de conexión con la corriente principal de nuestra sociedad. Como todo proceso, tiene unos inicios y un final. Si me permiten volver a utilizar una imagen para concretar mejor mi discurso, concibo este proceso como un período de transición, como un puente que trata de unir dos vertientes de una montaña. Cuando el inmigrante comienza a poner el primer pie en "este puente" (construido por nuestras instituciones públicas) no dispone de ningún bien que las instituciones distribuyen a sus ciudadanos. El recorrido de este puente, por continuar con nuestra imagen, puede describirse como *proceso de acomodación*, cuyo éxito depende de la forma en que las instituciones públicas orientan sus *políticas de acomodación*.

Sé que al final de este recorrido, es decir, cuando podemos afirmar que el inmigrante está acomodado, es también tema de discusión. Ante la pregunta *¿cuándo podemos considerar que un inmigrante está acomodado?*, no existe tampoco una respuesta clara. La que yo propongo es una definición consecuencialista e intenta seguir el sentido común (nuestro mejor aliado, en estos temas tan complejos). Podemos considerar que un inmigrante está acomodado simplemente cuando ni él mismo se siente inmigrante en situaciones de conflicto, ni los otros, sean inmigrantes, ciudadanos, o las mismas instituciones públicas, le recuerdan en momentos puntuales que su condición. Es decir, y precisando mejor mi respuesta con el enfoque politológico que he propuesto, cuando el inmigrante, al relacionarse con las instituciones públicas, no tenga necesidad de

justificar los problemas que pueda tener con ella por su condición, sino que tiene los problemas habituales de cualquier ciudadano de a pie. Dicho de otra forma, *un inmigrante está acomodado cuando se sienta autónomo al actuar en la esfera pública. Esto es, cuando sienta que tiene los recursos suficientes para poder participar en los asuntos públicos de su comunidad de residencia, como un ciudadano más.*

El término 'integración', por el contrario, tiene un uso más normativo que descriptivo. Como ya indique en el Prólogo, está claro que actualmente el término se extiende demasiado, y como consecuencia se desvanece su núcleo conceptual: si todo es integración, entonces nada lo es en realidad, y en definitiva termina por ser analíticamente carente de sentido. Éste no es el lugar adecuado de recorrer su biografía científica social y entrar en discusiones nominalistas.<sup>7</sup> En términos conceptuales, 'integración' es un término "esencialmente polémico", en tanto que sería una empresa difícil separar su núcleo conceptual de las concepciones que implica. En términos normativos, el término 'integrar' tiene un sentido organicista. Según María Moliner, significa hacer o contribuir a formar un todo o conjunto con partes diversas (pensemos por ejemplo en la "integración europea"), hacer entrar una cosa (el inmigrante, en nuestro caso) en otra más amplia (la sociedad receptora, por seguir el ejemplo).

Según los usos que hemos dado, 'acomodar' e 'integrar' son términos relacionales, pero difieren semánticamente. Desde la óptica teórica del marco analítico, 'acomodar' no implica necesariamente que el inmigrante pierda su autonomía al relacionarse con la estructura básica de la sociedad, sino que simplemente varía ciertas de sus características, por voluntad propia, con la finalidad sentirse cómodo en su nuevo contexto. Sin embargo 'integrar' significa que el inmigrante pierde cierta independencia al formar parte de la sociedad receptora (pensemos de nuevo en la integración europea y los debates en torno a la pérdida de soberanía estatales). Y esta pérdida, lo queramos o no, invita a la argumentación normativa, a la formación de concepciones. Cabe añadir que en el término de integración el sujeto (el inmigrante) tiene un carácter dinámico, mientras que el objeto (la sociedad receptora) es estático, se mantiene prácticamente igual. Hecho que el término 'acomodación' no implica necesariamente.

En el proceso de acomodación tanto el sujeto como el objeto deben "acomodarse" mutuamente, ambos deben aceptar ciertas variaciones de sus conductas originarias. Veremos a lo largo de este estudio que el marco analítico nos permitirá subrayar este uso. En alguna respuesta a las entrevistas realizadas se enfatiza, por ejemplo, que una

política de acomodación bien hecha es aquella que tiene como objeto prioritario la acomodación del ciudadano al inmigrante, y no al revés. Es decir, se sugiere el fomento de una cierta *cultura de recepción*. Una de las ideas fuerza que trataremos de seguir es que una política de acomodación implica que ambos componentes de la relación varíen algunas de las propiedades de su situación inicial, esto es, la situación previa a la coexistencia.<sup>8</sup>

### **1.3. Base normativa: tres modelos de acomodación política**

Utilizando como indicadores la participación en la decisión y gestión política de la diferencia cultural, y el carácter cultural de las diferentes esferas públicas, pueden precisarse tres modelos básicos de acomodación. Respectivamente, una exigencia de asimilación, de integración o de autonomía (de la persona o del grupo). El contenido de cada modelo me servirá de punto de partida para analizar las entrevistas realizadas, aunque se contempla la posibilidad, como ocurrirá efectivamente, de ampliar y concretar este contenido inicial en función de las respuestas recibidas. Me interesa por el momento adentrarme en los fundamentos que legitiman cada una de estas políticas de acomodación.

Pero antes de presentarlos conviene hacer tres precisiones metodológicas importantes, para evitar equívocos sobre la función que tienen en el marco analítico. Estos tres modelos: (i) Tienen un carácter estrictamente analítico: sirven de base para orientar políticas públicas, pero no dan información sobre cómo implementarlas. Como ya he insistido, sólo el análisis de las entrevistas nos ayudará a precisar sus contenidos. En este apartado doy, pues, solamente sus límites externos. En términos jurídicos diríamos que presentamos una *Ley Orgánica* pero sin su *regulación*, "un motor sin su gasolina". (ii) Tienen un carácter estrictamente independiente: aunque confieso que yo mismo al principio tuve esta tendencia, estos tres modelos no deben tomarse de forma evolutiva, como si el modelo siguiente implicara el anterior. (iii) Tienen un carácter descriptivo: aunque confieso nuevamente que tuve esta predisposición al principio, cada uno de los tres modelos no corresponden necesariamente a una concepción normativa determinada. Por lo tanto, ni el modelo asimilacionista corresponde a la concepción neoliberal o libertaria, ni el integracionista a la liberal, ni el autonómico a la democrática.

---

<sup>7</sup> Véase el útil material de consulta de G. Malgesini y C. Giménez (1997), así como J. Rex (1996).

<sup>8</sup> De aquí en adelante hablaremos, pues, de 'política de acomodación', aunque en las entrevistas realizadas, para no confundir al entrevistado, hayamos usado la expresión 'política de integración' (véase el *Anexo 2*)

Detallemos ahora los modelos. Para cada uno destacaré al menos cuatro variables: (i) La posición que adoptan respecto a los dos indicadores introducidos al principio; (ii) la preocupación básica que les caracteriza; (iii) el vínculo que establecen entre la teoría política y la política pública; y, por último, (iv) el concepto básico que les identifica.

En el *modelo asimilacionista* no se expresa ninguna necesidad de variar los límites y el contenido actual de los valores que componen las diferentes esferas estructurales, eminentemente monoculturales o culturales autóctonas. Evidentemente, tampoco facilita la participación de los inmigrantes en las decisiones y gestión política de la diferencia, en manos exclusivamente de los ciudadanos. La coexistencia entre inmigrantes y autóctonos es percibida como competencia, y como tal, el grupo que dispone de más recursos para su supervivencia (el de los ciudadanos) podrá exigir a los otros las condiciones de acceso en las esferas públicas controladas por ellos mismos. En los términos de los dos indicadores, la asimilación puede definirse como decisión y gestión política de la diferencia en manos de la ciudadanía, y carácter monocultural de las esferas estructurales. El inmigrante que quiera acceder a ella deberá, por lo tanto, dejar para la esfera privada aquellas prácticas susceptibles de poner en tensión las ya establecidas. En términos políticos públicos su forma pura se inclina por políticas genéricas; en términos teóricos políticos, no hay variación de estructura básica. Como resultado, el inmigrante tan sólo tiene su esfera privada para expresar su autonomía. En las diferentes esferas públicas no es autónomo. Este modelo sólo defiende la intervención estatal cuando la cultura autóctona es vista como amenazada por cualquier forma de “invasor cultural”. Podríamos decir que en la práctica este modelo se orienta por un *dejar hacer cultural*.<sup>9</sup> Su preocupación básica es la conservación de la identidad autóctona, y su concepto preferido, cuando trata de temas de pluralismo cultural, es el de tolerancia.

El *modelo integracionista* compartiría con la orientación anterior la defensa de que la decisión y gestión política de la diferencia permanezca en manos de la ciudadanía, aunque admitiría algunas variaciones del contenido y de los límites culturales de las esferas públicas para permitir que ciertas prácticas de los inmigrantes tengan algún espacio. Independientemente del nivel donde se tomen las decisiones, se parte de la premisa que ante la pregunta ¿quién decide, quién controla los límites y el contenido de las esferas públicas? La respuesta será siempre la misma: el ciudadano. Se sigue que su

---

<sup>9</sup> Véanse, entre otros, a Ch. Kukathas (1992), J. Gray (1993).

centro de atención son las diferentes esferas públicas. Este reconocimiento institucional tiene como impulso el deseo de apaciguar el conflicto emergente entre la población autóctona y la inmigrante, y obtener, así, un cierto grado de estabilidad y cohesión social. Su concepto preferido al abordar el tema del pluralismo cultural es el de interculturalidad. En este caso, las esferas públicas podrían considerarse como interculturales, aunque este contenido y sus límites todavía estén controlados por la ciudadanía. Las demandas de los inmigrantes que consigan pasar el “filtro” del control ciudadano podrán, así, ser públicamente practicadas y reconocidas en las diferentes esferas locales. La ciudadanía, no obstante, es quien en última instancia decide o no satisfacer dichas necesidades específicas de los inmigrantes. En contraste con la orientación anterior, la integracionista rechazaría la asimilación, pero exigiría a los extranjeros una *integración*. “Integración” porque, según el modelo, la ciudadanía estaría dispuesta a cambiar el carácter de sus esferas estructurales, “interculturalizarlas”, si se me permite la expresión, pero sin posibilidad de participación política directa en la gestión de la diferencia por parte de los inmigrantes. En definitiva, las decisiones políticas todavía permanecerían exclusivamente en manos de los ciudadanos. En términos políticos públicos abogaría por políticas genéricas de acción específica (como, por ejemplo, creación de consejos de inmigrantes estrictamente consultivos y no vinculantes); en términos teóricos políticos, apoyaría un cierto cambio (más tarde lo denominaré como cambio *débil*) de la estructura básica.

El *modelo autonómico* compartiría con la integracionista la necesidad de crear esferas públicas sensibles a las prácticas de los inmigrantes. En tal caso su exigencia sería de integración. Pero en contraste con las dos anteriores orientaciones, estaría dispuesta a que los mismos inmigrantes residentes pudieran también formar parte del grupo decisor, o cuanto menos como gestor de la diferencia. Su centro de atención es que los inmigrantes tengan también medios de control de las decisiones sobre cómo gestionar las diferencias culturales. En este sentido, por su carácter participativo, este modelo fomentaría la autonomía plena de los inmigrantes. En una palabra, podrían participar en la toma de decisiones y en la gestión del contenido y de los límites de las diferentes esferas públicas, como un ciudadano más. Su preocupación básica es mantener una representatividad social y política del pluralismo cultural (no es ni la conservación de la identidad autóctona, ni la estabilidad), su concepto preferido es el de autonomía. En términos políticos públicos abogaría más por políticas específicas; en términos teóricos políticos por una modificación extensa (más tarde la denominaré como *fuerte*) de la

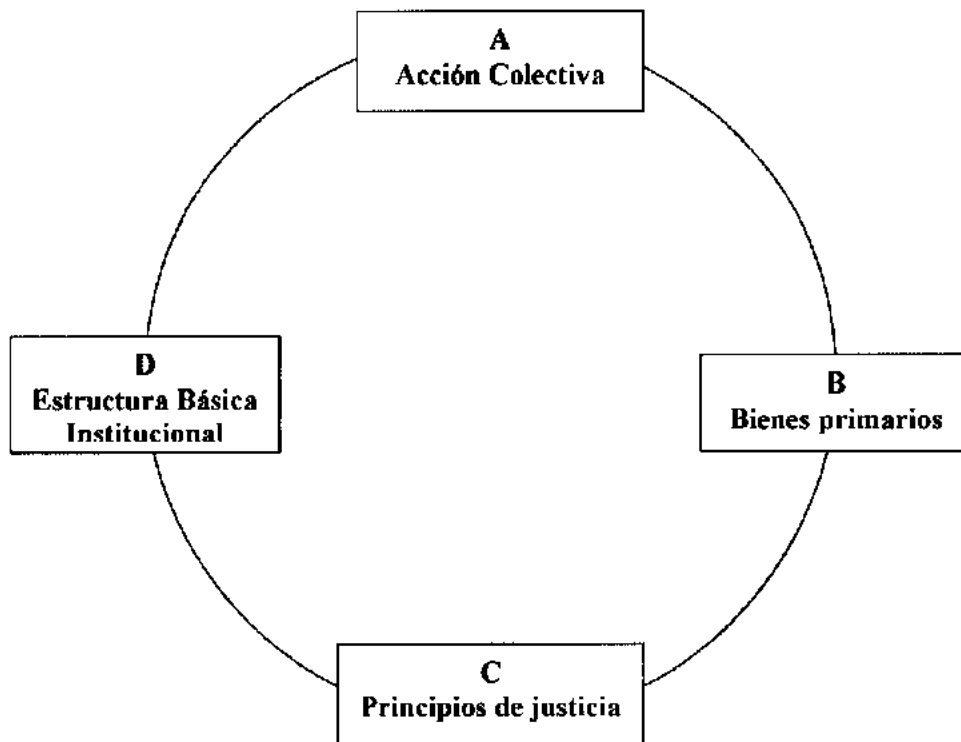


estructura básica. Este modelo se encuentra, no obstante, ante un dilema que tendremos ocasión de recoger en el marco analítico más adelante: o bien seguir principios individuales o bien de grupo, es decir, o bien apoyar una autonomía individual, o bien respaldar una autonomía colectiva.

En resumen, y en nuestros términos analíticos, el modelo asimilacionista no reacciona ante el hecho de la inmigración proclamando una modificación de la estructura básica, sino todo lo contrario. El inmigrante, si quiere acomodarse, deberá aceptar los valores que sustentan la estructura institucional, y dejar los suyos propios para su ámbito privado. Por el contrario, tanto el modelo integracionista como el autonómico defienden la necesidad de modificar algunos aspectos de la estructura básica, con la finalidad de que los inmigrantes se sientan autónomos al actuar en las diferentes esferas públicas. La diferencia radica en los procedimientos: el modelo integracionista dejaría a los autóctonos el poder de decisión de los criterios y el contenido de las esferas públicas, mientras que el modelo autonómico dotaría a los mismos inmigrantes la posibilidad de decidir y de gestionar, junto con los ciudadanos, las esferas públicas.

## 2. Límites internos: el sistema político de acomodación

Esquemáticamente el marco analítico puede representarse de la forma siguiente:



Nuestra premisa es que en todo proceso de diseño de una política de acomodación intervienen estos cuatro componentes. La primera característica de este marco es el carácter de sistema que tiene. De hecho, de aquí en adelante preferiremos hablar de *sistema político de acomodación*. Esto implica de entrada que cada uno de los componentes tiene una función mediadora. Por ejemplo, no puede entenderse la relación entre acción colectiva y principios de justicia si no es a través de otros mediadores: la estructura básica institucional y/o los bienes primarios; la relación entre los bienes y la estructura básica institucional sólo puede establecerse a través de los mediadores de la acción colectiva y/o de los principios de justicia, y así sucesivamente. Pero lo importante es detallar cada uno de ellos. Como punto de partida tomaremos definiciones simples.

### **2.1. Acción colectiva (A)**

Según la definición comúnmente aceptada, una “acción colectiva” está compuesta por un conjunto de individuos o actores que comparten un cierto interés, objetivo o necesidad, el resultado del cual es un cierto producto denominado ‘bien’ y una cierta forma de distribuirlo, puesto que no necesariamente será consumido por los que han participado, sino que beneficiará también a otros.

En el proceso de diseño de una política de acomodación se producen muchos niveles de acción colectiva. Según el estudio éstos corresponden a la dimensión institucional. Contemplamos, así, dos posibles niveles.

Un primer nivel corresponde a la *dimensión subjetiva institucional*. Está compuesto por cuatro tipos de actores: las asociaciones de inmigrantes y las ONGs que trabajan en Barcelona y que presentan en sus programas un cierto interés continuado por la acomodación de los inmigrantes o interés reivindicativo político (Tipo Actor 1: 25 entrevistados), los partidos políticos con representación municipal (Tipo Actor 2: 4 entrevistados), las organizaciones de interés (Tipo Actor 3: 5 entrevistados), y diferentes unidades de la Administración pública local (Tipo Actor 4: 19 entrevistados). En total hemos realizado 53 entrevistas.

Un segundo nivel correspondiente a la *dimensión objetiva institucional*. Existen acciones colectivas de acuerdo con la lógica de cada esfera. En este nivel contemplamos ocho esferas estructurales: 1. Convivencia, 2. Empadronamiento, 3. Vivienda, 4. Trabajo, 5. Sanidad, 6. Educación, 7. Seguridad, y 8. Cultura.

## 2.2. Bienes primarios (B)

Entiendo por 'bien primario' todo recurso que el inmigrante considera como necesario para poder ser autónomo y miembro plenamente acomodado de la sociedad. Las dos características principales del bien primario son (i) que es instrumental, puesto que especifica los medios necesarios, y (ii) constituye el principal objeto reivindicativo del inmigrante para poder ser autónomo.<sup>10</sup> Asimismo, consideraré el enfoque histórico y antropológico de la teoría de bienes de M. Walzer. Estos bienes (recursos) poseen al menos dos características principales: (i) son bienes *sociales*, es decir, están socialmente constituidos, y (ii) son bienes *locales*, en tanto que cada uno configura una esfera distributiva con una lógica interna propia en la cual sólo unos determinados principios de justicia pueden desempeñar la función reguladora que se les asigna.<sup>11</sup> Estas dos características principales apoyan la conclusión normativa de que *bienes distintos deberían ser distribuidos por razones distintas, en arreglo a diferentes procedimientos y por distintos actores; y que todas estas diferencias derivan de la comprensión de los bienes mismos, lo cual es producto inevitable del particularismo histórico y cultural* (M. Walzer, 1983; 6). En síntesis, que *todo diseño de una política de acomodación está orientada por una noción de justicia local*.

Contemplamos dos tipos de bienes primarios, según sean considerados como *estructurales* (o pertenecientes a cada una de las esferas de la estructura básica de la sociedad) o *mediadores* (o que sirven al inmigrante para ser autónomo en una o más de una esfera de la estructura básica). Como en el caso de los actores que intervienen en la acción colectiva, los *bienes estructurales* han sido determinados previamente: son los que conforman cada esfera estructural: cada sector es considerado como distribuyendo un bien deseado por el inmigrante para poder ser autónomo. El segundo tipo, los *bienes mediadores*, pueden ser de dos tipos: bienes mediadores *comunitarios* (nacionalidad, religión) o *individuales* (edad, género, situación jurídica, situación familiar y de parentesco, permiso de residencia, permiso de trabajo, profesión, habilidades físicas, formación académica y nivel estudios, conocimiento de la lengua autóctona).

El *objetivo* de una política de acomodación será, pues, *llegar a un cierto "equilibrio reflexivo" entre los bienes estructurales que requiere el inmigrante para ser miembro*

---

<sup>10</sup> Adapto definiciones procedentes de J. Rawls (1993; 223-4). Véase también R. Zapata-Barrero (2001a).

<sup>11</sup> M. Walzer (1983; 7-10). Véase asimismo R. Zapata-Barrero (2001a).

*pleno de la sociedad y los bienes mediadores que precisa para llevar a cabo una vida autónoma.*<sup>12</sup>

Los *bienes estructurales* poseen unas propiedades que determinan el potencial conflictivo que puede generarse en el proceso de acción colectiva (relacionamos aquí los componentes A y B del marco analítico). Cuando hablo de *conflicto* significa que no hay un consentimiento predeterminado en la forma de diseñar una política de acomodación y de decidir si debe cambiarse o no (y cómo) la estructura básica, y si esa modificación, si se resuelve como necesaria, será *débil* o *fuerte*.<sup>13</sup> Es en la resolución de estos conflictos donde intervienen los tres modelos de acomodación mencionados anteriormente: los modelos asimilacionista, integracionista, y autonómico.

Según las propiedades de cada bien podemos, pues, localizar donde radica su potencial conflictivo para elaborar una política de acomodación. Como ya he introducido, esta modificación puede ser *débil* o *fuerte*. La diferencia fundamental estriba en que la *débil* es el resultado de una *decisión administrativa*, mientras que la *fuerte* es producto de una *decisión política*. Será también *débil* si, y sólo si, afecta a unos actores estructurales determinados en la acción colectiva, pero no a todos. Por ejemplo, el hecho de que un administrador tenga que comunicar con un inmigrante en su propio idioma; que se difundan informaciones oficiales en lenguas propias de los inmigrantes; que un maestro opte por variar el contenido de su asignatura para acomodar a niños inmigrantes; o que un médico deba cambiar su forma de diagnosticar síntomas de enfermedad por tratarse de una mujer magrebí. En cambio, si la modificación de la estructura básica es *fuerte* afectará a más de una esfera y a más de unos actores estructurales. Por ejemplo, el hecho de tener que variar la distribución del cementerio para enterrar a inmigrantes magrebis; el hecho de tener que modificar el curriculum educativo de los escolares en general. En síntesis, las variaciones *débiles* son internas a una esfera estructural y/o dependen de la libre voluntad (la buena disposición) de los actores implicados, y las *fuertes* afectan externamente a más de una esfera y/o no dependen directamente de la voluntad del actor implicado, sino que

---

<sup>12</sup> Por "equilibrio reflexivo" entiendo la técnica propuesta por Rawls (1971; 37ss, 68ss y 1993; 8) para conectar la teoría y la práctica de la justicia. En general, el "equilibrio reflexivo" permite que el acuerdo alcanzado (en nuestro caso el resultado de una acción colectiva para determinar una política de acomodación) esté conforme con las convicciones y concepciones particulares de los inmigrantes, es decir, y en nuestro lenguaje, con sus bienes mediadores.

<sup>13</sup> En esta concepción del conflicto vinculo los dos ámbitos politológicos del estudio: el de la teoría política (interesada por reflexionar sobre la necesidad o no de modificar la estructura básica, y cómo), y el de las políticas públicas (centrada en la tensión entre políticas genéricas, específicas, o genéricas de acción específica).

procede de una decisión política. Se sigue que las modificaciones *fuertes* tendrán un potencial conflictivo más elevado que las *débiles*.

He considerado 4 tipos de propiedades, presentadas cada una por relaciones binarias.<sup>14</sup> En su descripción he localizado su potencial conflictivo para consensuar una política de acomodación. Si bien al considerar los bienes estructurales nuestra referencia ha sido la del inmigrante como receptor de beneficios, el potencial conflictivo se determina considerando el grado de modificación o no que requieren las diferentes esferas que conforman la estructura básica para que los inmigrantes sean en ellas "cómodos" y autónomos.<sup>15</sup> Para discriminar su virtual conflictividad, cambio momentáneamente, pues, de enfoque, y me sitúo desde el punto de vista del "acomodador", esto es, de la sociedad receptora.<sup>16</sup>

**Escasez/abundancia del bien** Un bien es escaso cuando no hay suficiente para satisfacer a todos los inmigrantes que lo desean o necesitan para ser autónomos. Su potencial para el conflicto es fuerte puesto que se supone que habrá más inmigrantes que quieran beneficiarse del bien que ofertas.

**Homogeneidad/heterogeneidad.** Para entender esta dicotomía debemos situarnos desde el punto de vista del valor genérico de un bien y compararlo con sus unidades concretas. Si las unidades son indistinguibles entre sí, al menos en los aspectos que lo hacen necesarios, el bien es homogéneo; si son distinguibles, el bien es heterogéneo. También puede explicarse esta dicotomía considerando que con un bien homogéneo no ocurre nada ante una decisión de Sí o No, mientras que en los bienes heterogéneos, este tipo de decisión importa para el beneficiario. En este último caso, puede suceder que para el receptor algunas unidades del bien pueden ser de mejor calidad que otras, y, por lo tanto, más intensamente deseadas que otras. Esto es, y en términos comparativos, puede ocurrir que para unos beneficiarios algunas unidades del bien sean superiores y para otros estas mismas unidades sean inferiores. La diferencia entre ambos es bastante fluctuante, dependiendo en todas las situaciones de la percepción subjetiva del beneficiario (el inmigrante).<sup>17</sup> En políticas de acomodación, los bienes estrictamente homogéneos son, por ejemplo, la sanidad y el empadronamiento. El potencial de conflicto será fuerte en los bienes heterogéneos.

**Material/simbólico.** Un bien es material cuando satisface directamente las necesidades físicas del inmigrante, mientras que será simbólico en otros casos de necesidades. Como ejemplos típicos de bienes materiales están la sanidad, la vivienda, la seguridad; y de bienes simbólicos el empadronamiento, la cultura, la educación. Tienen un potencial conflicto más fuerte para diseñar una política de acomodación los bienes simbólicos.

<sup>14</sup> Para las dos primeras me he basado en Elster (1994: 33-34 y 1995, 5); y para las dos siguientes en M. Warren (1992: 17).

<sup>15</sup> Recuerdo que mi definición de acomodación es la siguiente: cuando el inmigrante, al relacionarse con las instituciones públicas, no tenga necesidad de justificar los problemas que pueda tener con ella por su condición, sino que tiene los problemas habituales de cualquier ciudadano de a pie.

<sup>16</sup> Como comprobará el lector, parto del supuesto, ya aludido al precisar la pregunta básica del estudio en la Introducción, que el que crea conflicto no es el inmigrante, sino la estructura básica de la sociedad que no tenía previsto tener como receptores a esta población recién llegada.

<sup>17</sup> Elster da como ejemplo el servicio militar (1994: 34). Si el bien se percibe como un todo genérico no importando sus unidades, el bien es considerado como homogéneo. Ahora bien, para los beneficiarios lo que importa no es un Sí o un No, sino el destino territorial o el cuerpo militar, entonces será considerado como heterogéneo.

**Individual/colectivo.**<sup>18</sup> Un bien es individual si pierde gradualmente valor para el inmigrante al incrementarse su uso compartido. Por ejemplo, la vivienda y el trabajo. Será colectivo si el bien no pierde valor para el inmigrante conforme aumenta su uso compartido. Por ejemplo, el dirigirse a un centro sanitario cuando se está enfermo, la esfera de la educación y la de la convivencia. El potencial conflictivo para diseñar una política de acomodación será más fuerte en propiedades de bienes colectivos, puesto que la entrada de inmigrantes puede producir para el ciudadano una pérdida de su valor colectivo originario. Esto es, la estructura deberá modificarse fuertemente para continuar asegurando la propiedad colectiva del bien con la entrada de nuevos receptores, los inmigrantes.

Podemos hacer una tabla de doble entrada relacionando las propiedades de los bienes con los tipos de bienes estructurales.<sup>19</sup>

	Escaso	Homogéneo	Material	Individual
Convivencia	No	Sí	No	No
Empadronamiento	No	Sí	No	No
Vivienda	Sí	Sí/No	Sí	Sí
Trabajo	Sí	Sí/No	Sí	Sí
Sanidad	No	Sí	Sí	No
Educación	No	Sí/No	No	No
Seguridad	No	Sí	Sí	No
Cultura	No	Sí	No	No

Esta tabla nos permite determinar 4 posibles combinaciones:

Grupo 1:	Bien abundante, homogéneo, simbólico, colectivo: <b>Convivencia, Empadronamiento, Cultura.</b> (En la tabla anterior coinciden en la serie: No-Sí-No-No)
Grupo 2:	Bien abundante, heterogéneo, simbólico, colectivo: <b>Educación</b> (también puede ser homogéneo). (En la tabla anterior la serie es: No-No-No-No)
Grupo 3:	Bien abundante, homogéneo, material, colectivo: <b>Seguridad, Sanidad.</b> (En la tabla anterior coinciden en la serie: No-Sí-Sí-No)
Grupo 4:	Bien escaso, heterogéneo, material, individual: <b>Trabajo, Vivienda</b> (ambos también pueden ser homogéneos). (En la tabla anterior coinciden en la serie: Sí-No-Sí-Sí)

El cuadro siguiente resume el potencial conflictivo de cada propiedad de bien.

Potencial conflictivo Fuerte	Potencial conflictivo débil
Escaso	Abundante
Heterogéneo	Homogéneo
Simbólico	Material
Colectivo	Individual

<sup>18</sup> M. Warren (1992; 17) habla de individual/social, optamos por utilizar 'colectivo' para no confundir al lector, puesto que como ya hemos subrayado los bienes que tratamos son inherentemente sociales.

<sup>19</sup> Si ponemos Sí/No significa que depende de la percepción del inmigrante en casos concretos. Por ejemplo, el trabajo puede ser considerado como homogéneo si lo que importa al inmigrante es trabajar independiente de sus preferencias laborales, mientras que será considerado como heterogéneo si lo que importa al inmigrante es el tipo de trabajo, es decir, que no trabajará a cualquier precio.

Correlacionando el cuadro anterior con los 4 grupos, puede determinarse como hipótesis la(s) propiedad(es) distintivas del bien que le hacen *fuertemente conflictivo* para elaborar una política de acomodación: Podemos establecer, de nuevo, 4 conjuntos:

Conjunto A: Bien heterogéneo, simbólico, y colectivo: <b>Educación.</b>
Conjunto B: Bien simbólico y colectivo: <b>Convivencia, Empadronamiento, Cultura.</b>
Conjunto C: Bien escaso y heterogéneo: <b>Vivienda, Trabajo.</b>
Conjunto D: Bien colectivo: <b>Seguridad, Sanidad.</b>

Según las propiedades del bien, los que poseen un potencial fuerte de conflictividad son, por orden, la educación; la vivienda, el trabajo; la convivencia, el empadronamiento y la cultura; la sanidad y la seguridad.

Aunque estos datos nos proporcionan cierta información sobre el tipo de política de acomodación requerida de acuerdo con la especificidad de las propiedades de los bienes estructurales, no nos podemos aventurar a emitir conclusiones precipitadas. Nos adelantamos, no obstante, que el análisis de las entrevistas nos ha confirmado que las lógicas argumentales de los actores se centran para cada esfera en estas propiedades. Este hecho permite dotar de cierta validez metodológica a las clasificaciones que estamos introduciendo. Pero no nos avancemos. Por el momento sólo nos interesa adelantar que las otras propiedades, al no ser consideradas como conflictivas fuertes, apenas han recibido una atención prioritaria en los razonamientos de los actores.

Para completar nuestro marco analítico necesitamos todavía localizar los bienes mediadores (individuales y/o comunitarios) que intervienen en cada esfera. Éstos son los que circunscribirán la forma que deberá tomar la modificación de la estructura básica institucional. Sólo con su determinación a través del análisis de contenido de las entrevistas podremos precisar mejor las correlaciones que nos ayuden a elaborar ciertas conclusiones.

### **2.3. Principios de justicia (C)**

Cuando hablo de justicia, no me refiero al hecho de si es justo o injusto el no haber nacido ciudadano en un determinado país, o el haber nacido pobre o en una sociedad del tercer mundo, sino que la Administración de la que dependo distribuya de tal modo los bienes que me proporcione recursos suficientes para salir de esta situación inicial.<sup>20</sup> La

---

<sup>20</sup> Esta precisión me fue sugerida por J. Waldron (1988; 403) para quien lo justo o lo injusto no se determina al considerar si una situación es o no es conflictiva, sino en *cómo las instituciones tratan de*

justicia e injusticia hace referencia, pues, al qué y al cómo los bienes se asignan. Parto de la base de que toda política de acomodación está orientada por unos principios y criterios de justicia, cuya finalidad básica es proporcionar *bienes estructurales* (educación, sanidad, trabajo, etc.) a los inmigrantes para que ellos mismos puedan salir, manteniendo sus *bienes mediadores* (nacionalidad, religión, edad, género, etc.), de la situación de desigualdad en la que se encuentran.

El interés de la justicia así entendida es que por *reductio ad absurdum* sirve para legitimar desigualdades. Cuando hablo de igualdad y de desigualdad tengo como línea de base para comparar la situación de los autóctonos o ciudadanos. Si la situación es la misma, es decir, que los inmigrantes tienen los mismos bienes estructurales que los autóctonos y que no precisan bienes mediadores distintivos para ser autónomos, entonces no existe desigualdad. Mi enfoque se centra, pues, en las diferencias entre la situación del inmigrante y la del ciudadano.<sup>21</sup>

Una vez contextualizado el uso que haré de la noción de justicia, es preciso adentrarse en algunas distinciones analíticas importantes. Diferencio, así, entre principios y criterios de justicia. El *principio* contesta a la pregunta del cómo se asigna un bien según ciertos bienes mediadores del inmigrante. Estos *bienes mediadores* del inmigrante los denomino *criterios*. Por ejemplo, la nacionalidad es un criterio, la asignación de un bien *X* según la nacionalidad *Y* es un principio.

Siguiendo ahora las tensiones básicas que se producen desde el punto de vista de las políticas públicas al tener que decidir por un tipo de política de acomodación frente a otra, contemplo una correlación entre dos tipos de principios de justicia (presentados en relaciones binarias) teniendo en cuenta los *bienes mediadores*.<sup>22</sup>

**Tipo 1: Principios específicos y principios genéricos**

Principios que hacen referencia a algunos de los bienes mediadores de los inmigrantes (*principios específicos*) y otros principios que no lo hacen (*principios genéricos*).

**Tipo 2: Principios de grupo y principios individuales**

Principios que invocan esencialmente las relaciones del inmigrante con otras personas de acuerdo con su pertenencia comunitaria (*principios de grupo*), y principios que se concentran exclusivamente en los bienes mediadores individuales de los inmigrantes (*principios individuales*). Por ejemplo, la subvención económica para construir mezquitas o espacios para asociaciones de inmigrantes de una determinada nacionalidad serían del primer tipo, mientras que la formación profesional del inmigrante o su nivel

*resolver el conflicto.*

<sup>21</sup> Insisto en que me ocupo del modo en que las instituciones públicas asignan bienes estructurales. Los principios de justicia son aplicados por las instituciones públicas y no por las personas ni por las instituciones privadas (Rawls, 1971; 54 y Elster, 1994, ed. 1995).

<sup>22</sup> Adapto a mi estudio a Elster (1994; 81-122).



de conocimiento de la lengua española (o de las otras tres lenguas oficiales del Estado) serían ejemplos del segundo tipo.

Damos a continuación una lista de criterios susceptibles de usarse para aplicar un principio según los bienes mediadores del inmigrante.

Conocimiento de la lengua autóctona – Edad – Formación académica y nivel estudios (alfabetización, nivel escolar, diplomado, universitaria, etc.) – Género – Habilidades físicas – Nacionalidad – Permiso de residencia (tipo) – Permiso de trabajo (tipo) – Profesión – Religión – Situación familiar y de parentesco (casado o no) – Situación jurídica (regular o irregular)

Estos criterios pueden ser utilizados de una forma variable si los combinamos con los tipos de principios. Por lo tanto, según sean usados darán lugar a un tipo de principio u otro. La clasificación es la siguiente:

Tipo 1	Principio Específico	a. de grupo	Nacionalidad --- Religión
		b. individual	Edad --- Género --- Situación jurídica --- Situación familiar y de parentesco --- Permiso de residencia --- Permiso de trabajo --- Profesión --- Habilidades físicas --- Formación académica y nivel estudios --- Conocimiento de la lengua autóctona
Tipo 2	Principio Genérico	a. Puro	[ningún bien mediador]
		b. De acción específica	Edad --- Género --- Nacionalidad --- Situación jurídica --- Situación familiar y de parentesco --- Permiso de residencia --- Permiso de trabajo --- Profesión --- Religión --- Habilidades físicas --- Formación académica y nivel estudios --- Conocimiento de la lengua autóctona

En las entrevistas realizadas se ha detectado una gran controversia sobre la pertinencia o no de usar criterios de acuerdo con los bienes mediadores distintivos de los inmigrantes. Pueden destacarse tres posiciones, cada una de ellas relacionada con un modelo de acomodación.<sup>23</sup>

La primera posición aboga para que desaparezca cualquier criterio que oriente una política de acomodación. Procedería como si se desconociera los bienes mediadores distintivos del inmigrante. Defendería, así, unos *principios genéricos puros* (Tipo 2.a) y un modelo asimilacionista. La segunda posición consideraría que bienes mediadores deben tener una representación al diseñar un tipo de política de acomodación, pero manteniendo la orientación genérica. En este caso, seguirían unos *principios genéricos de acción específica* (Tipo 2.b.) y un modelo integracionista. Por último, estarían los que apoyarían la posición de que los bienes mediadores deben tener una representación

<sup>23</sup> Me baso de nuevo en Elster (1995; 14), aunque adaptándolo a mi objeto de estudio.

concreta al planificar un tipo de política de acomodación. Abogarían, así, por un modelo autonómico. Este posición tendría, a su vez, dos variaciones, según considere que los bienes mediadores comunitarios tienen prioridad sobre los bienes mediadores individuales. En el primer caso defenderían *principios específicos de grupo* (Tipo 1.a), en el segundo, *principios específicos individuales* (Tipo 1.b).

Por último, contemplo dos posibles consecuencias al implementar un principio.<sup>24</sup> La primera sería la normal, y se denomina **consecuencia primaria**. Al aplicarse una política de acomodación siguiendo unos principios de justicia determinados, los efectos de dicha política son los esperados. Otra consecuencia es la que denominaré como **efecto de exclusión**. Al considerar uno de los cuatro tipos de principios, puede suceder, como consecuencia secundaria, que se excluya a determinadas personas.

#### **2.4. Estructura básica institucional (D)**

Entiendo por “estructura básica institucional” a las principales instituciones políticas, sociales, culturales y económicas que conforman nuestra sociedad en distintos niveles administrativos, y cómo se relacionan entre ellas en un sistema político de acomodación estable a lo largo del tiempo.<sup>25</sup> Por “institución” significo básicamente un sistema de reglas públicamente reconocido que define cargos y posiciones con sus derechos y deberes, poderes e inmunidades (J. Rawls, 1971; 55), y por medio del cual se establecen unas expectativas mutuas entre las personas (A. Hamlin y Ph. Pettit, 1989; 2). Las instituciones implican, pues, una cierta conducta, cuyos límites son o pueden ser conocidos. Una persona que forma parte de una institución conoce las reglas y sabe lo que les pide hacer a él y a los otros. Desde el punto de vista del sistema de acomodación que he ofrecido al principio, este conjunto de reglas limita la *acción colectiva* y los *principios de justicia*.

Según el marco analítico, la estructura institucional<sup>26</sup> opera como restricción en el proceso de diseño de una política de acomodación (sus acciones colectivas, el tipo de bienes y los principios de justicia). Estos límites son los que deberán, o bien permanecer, o bien modificarse de una forma fuerte o débil, según el grado de conflicto que provoquen los bienes estructurales a distribuir al incorporar a los inmigrantes en el sistema público de distribución.

<sup>24</sup> Adapto de nuevo a Elster (1994; 131-152).

<sup>25</sup> Adapto a J. Rawls (1993; II) a mi objeto de estudio.

<sup>26</sup> Usaré indistintamente ‘estructura básica’ y ‘estructura institucional’

El marco analítico contempla cuatro categorías básicas:

Categoría 1.	Límites estructurales macro y micro
Categoría 2.	Límites políticos
Categoría 3.	Límites culturales
Categoría 4.	Límites mediáticos

A continuación explicaré cada una de estas categorías por separado. Insisto, no obstante, que en todo proceso de planificación estratégica estos cuatro niveles se interrelacionan constantemente. Esta división es simplemente analítica.

### **Categoría 1 Límites estructurales**

Son propios de nuestro sistema liberal democrático. Dentro de esta categoría contemplamos dos subcategorías: los límites estructurales *macro* y *micro*.

#### **Sub-categoría 1.1. Límites macro**

Son aquellos que afectan a toda la población, sin distinción entre inmigrantes y ciudadanos. Son los estrictamente estructurales entendidos en sentido clásico: por ejemplo, la lógica del mercado, el desempleo, las políticas procedentes de la Unión Europea, la distribución territorial de competencias, etc.

#### **Sub-categoría 1.2. Límites micro**

Son los que afectan especialmente a la población inmigrante. Destacamos principalmente todo lo referente a la legislación y al sistema de derechos y de deberes que el Estado Español destina a los inmigrantes, una vez han pasado regularmente la "puerta de acceso". Este nivel *micro* limita, por lo tanto, el espacio de acción legalmente reconocido para que el inmigrante sea autónomo. Es decir, existen determinadas acciones que el ciudadano puede hacer legalmente y que el inmigrante, por el sólo hecho de serlo, no puede hacer sin incurrir a la ilegalidad. Por ejemplo, aunque veremos más adelante más ejemplos, los inmigrantes no pueden votar, ni tampoco pedir becas para seguir estudios universitarios. Para los gestores públicos estos límites no pueden obviarse, puesto que también para ellos actúan como restricción para diseñar políticas de acomodación. En nuestros términos, este nivel *micro* es propio de la Justicia Global y no Local. Esto significa que estos límites son susceptibles de cambio por propia voluntad del Gobierno. Por ejemplo, el hecho de legislar una nueva regulación de Ley de extranjería, o de modificar la misma Legislación orgánica, tiene unas consecuencias directas sobre el espacio que deja

tanto al inmigrante para actuar en la esfera pública, como al gestor público para diseñar políticas concretas. Como veremos, los actores entrevistados expresan una convicción generalizada de que estos *límites micro* son de capital importancia, puesto que actúan como restricción externa para planificar estrategias de acomodación.

### **Categoría 2. Límites políticos**

A diferencia de los anteriores, especialmente los límites *micro* (legislación), los límites políticos son estrictamente casos típicos de justicia local. Por lo tanto, son propias restricciones internas para elaborar políticas de acomodación. Están determinados por las valoraciones y las concepciones concretas que tienen los actores encargados de elaborar políticas en una esfera pública determinada (el trabajo, la vivienda, la educación, por ejemplo). Tienen, además, y nuevamente a diferencia de las categorías anteriores, un carácter mucho más dinámico, en tanto que pueden variar por razones coyunturales. Aunque la diferencia es bastante difícil de desligar en la práctica, nos referimos a dos tipos de políticas: las políticas regulativas y las políticas distributivas. Según nuestro objeto de estudio, las primeras regulan el espacio de acción del inmigrante, y las políticas distributivas tienen como objetivo asignarle bienes estructurales (como la salud, la seguridad). Por ejemplo, según la concepción que tenga de la inmigración, un gestor público se inclinará más por un tipo determinado de política de acomodación en lugar de otro, dentro del espacio legal que tiene (es decir, si seguimos bien, respetando los límites estructurales *micro* que tengan). Insisto en que estas concepciones, además de tener un carácter dinámico, son locales en el doble sentido que le hemos dado, a saber, que dependen del grado de competencia que tenga la Administración encargada, y del tipo de esfera estructural. En un nivel aplicado, lo que nos interesa subrayar es que tienen una función determinante para diseñar políticas de acomodación, en tanto que orientan al mismo tiempo acciones individuales y de grupo, y ciertas actitudes sociales. Dada la dimensión normativa del estudio, en las entrevistas hemos contemplado principalmente *límites evaluativos* (expectativas sobre las políticas y los canales del sistema de acomodación existente, y de los actores implicados en las acciones colectivas); aunque también tendremos en cuenta, para limitar el análisis cualitativo, los *límites cognitivos* (grado de conocimiento sobre las políticas y canales del sistema de acomodación existente, y de los actores implicados en las acciones colectivas).

### **Categoría 3. Límites culturales**

Se refieren principalmente a los mecanismos de socialización que tiene la estructura básica existente para acompañar políticas concretas de acomodación. Se trata específicamente a todo el sistema de *prejuicios* o preconcepciones culturales que orienta inevitablemente a todo actor al involucrase en una acción colectiva. Asimismo, esta tercera categoría destaca que partimos de la premisa que la estructura institucional no es culturalmente neutra. Tiene mecanismos propios para garantizar que en la distribución de bienes se asignen al mismo tiempo pautas de conducta de carácter cultural. Entre los límites culturales más importantes, el marco analítico contempla dos indicadores: por una lado, los estereotipos, los cuales tienen, sin lugar a dudas, una influencia determinante en el momento de decidirse por un tipo u otro de acción estratégica; por otro lado, la figura emergente de los mediadores culturales, cada vez más visibles, aunque continúan conservando un carácter controvertido, como veremos en el análisis de los resultados de las entrevistas.

### **Categoría 4. Límites mediáticos**

La estructura básica también limita la planificación de políticas de acomodación a través de uno de sus principales mediadores: los medios de comunicación. Los discursos y la forma de enfocar los temas relacionados con la inmigración tienen una influencia determinante no solamente en su función socializadora, sino también en su función legitimadora, cuando los gestores políticos deben decidirse por un tipo u otro de políticas de acomodación. En esta categoría incluimos, pues, las percepciones de los actores sobre el tipo de influencia que tienen los medios de comunicación en general para facilitar o no la acomodación de los inmigrantes.

\* \* \*

Siguiendo nuestro recorrido, en la próxima parte nos adentramos en el **Pilar Metodológico**, destinado a demostrar la viabilidad del marco analítico. En nuestros términos, comenzamos ahora a utilizar el *arsenal analítico* presentado en el capítulo anterior para analizar los resultados obtenidos de nuestra investigación empírica.

### III. DATOS OBJETIVOS: HISTORIA DE LAS POLÍTICAS DE ACOMODACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA<sup>1</sup>

#### 1. Introducción

En esta primera parte empírica mi objetivo es analizar cuál ha sido la trayectoria seguida por el Ayuntamiento de Barcelona en políticas de acomodación. Dividimos nuestra descripción en cuatro capítulos. En el *capítulo 2* presentamos una tabla cronológica multidimensional con la información de documentaciones y actividades en esta materia. En el *capítulo 3* señalamos las dimensiones susceptibles de tener un poder explicativo de acuerdo con nuestro marco analítico. En el *capítulo 4* indicamos bajo forma de notas finales, el contenido detallado de la información recogida en la tabla cronológica. Finalmente, en el *último capítulo* procedemos a hacer un balance final.

Pero antes de proceder creo necesario que el lector cuente con una mínima base estadística sobre lo que estamos hablando. Tomando los datos del empadronamiento de 1999 nos interesa destacar dos variables:

- (i) Número de residentes inmigrantes no comunitarios provenientes de países pobres: los empadronados son prácticamente el 2% de los residentes totales de la ciudad de Barcelona.
- (ii) Número de residentes no comunitarios según nacionalidad (distribución por nacionalidades): el colectivo más numeroso es el originario de Marruecos, con un 17,3%, seguido de los peruanos con un 15,9%, los dominicanos con un 9,6% y los filipinos con un 8,3%.

Número de residentes no comunitarios		
	1999	
	Número	%
<b>Total</b>	<b>28.873</b>	<b>1,9%</b>
<b>Total Barcelona</b>	<b>1.518.794</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración de Barcelona. Padrón de Habitantes V. Junio 1999. *Comisionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils. Ajuntament de Barcelona*

<sup>1</sup> En colaboración con A. Giménez y M. Laporta.

<b>Número de residentes no comunitarios según nacionalidad</b>		
	<b>1999</b>	
	<b>Números absolutos</b>	<b>%</b>
Europa central y oriental	891	3,1%
República Dominicana	2.777	9,6%
México	361	1,3%
Cuba	719	2,5%
Resto de América Central	519	1,8%
Argentina	1.489	5,2%
Perú	4.583	15,9%
Brasil	814	2,8%
Colombia	1.106	3,8%
Uruguay	580	2,0%
Chile	810	2,8%
Resto de Sudamérica	1.323	4,6%
Marruecos	4.982	17,3%
Argelia	379	1,3%
Resto del Magreb	126	0,4%
África Sub-sahariana	726	2,5%
Resto de África	152	0,5%
Oriente Medio	569	2,0%
India	579	2,0%
Pakistán	1.382	4,8%
Bangla Desh	143	0,5%
Filipinas	2.384	8,3%
China	1.309	4,5%
Asia Central	8	0,0%
Resto de Asia	130	0,5%
No consta	32	0,1%
<b>Total</b>	<b>28.873</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración de Barcelona. Padrón de Habitantes V. Junio 1999. *Comisionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils. Ajuntament de Barcelona*

## 2. Tabla cronológica<sup>2</sup>

La Tabla siguiente tiene un carácter multidimensional. Esto significa que permite efectuar varias lecturas según la columna o celda que tomemos como referencia. Sus principales dimensiones son (por orden de lectura de las columnas):

1. Si se trata de la creación de unidades administrativas (A), o de estudios, informes diversos y divulgativos, u otros documentos escritos de carácter interno o externo (B).
2. Año de creación de la unidad administrativa o del documento escrito (hemos obviado el mes puesto que su inclusión no tiene ningún poder explicativo para el marco que seguimos).
3. Esfera estructural o nivel de la estructura básica institucional prioritarios al que la unidad o el documento hacen referencia.
4. Procedencia de la unidad o documento dentro del organigrama del Ayuntamiento. Para facilitar la confección de la tabla, seguiremos los números siguientes.

<b>Organismos del Ayuntamiento</b>
1. Secretaría General y Plenario
2. Consejo Municipal de Inmigración
3. Consejo Municipal de Bienestar Social
4. Comisionado de la Alcaldía para la Defensa de los Derechos Civiles (Observatorio Permanente de la Inmigración)
5. Comisionado para el Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004
6. Concejalía de Derechos Civiles
7. Sector de Servicios Personales y Promoción Social y Acción Comunitaria
8. Dirección de Servicio de Prevención Vía Pública
9. Barcelona Activa y SAFIR
10. Servicio de Atención a Inmigrantes Extranjeros y Refugiados (SAIER)
11. Centro Municipal de Información y Recursos para las Mujeres (CIRD)
12. Instituto Municipal de Urbanismo/Patronato Municipal de Vivienda
13. Instituto Municipal de Educación de Barcelona
14. Instituto Municipal de Salud Pública (IMAS)

5. El lector podrá complementar la información contenida en la tabla con un listado de notas (capítulo 4) sobre la mayoría de las fuentes incluidas en las celdas.
6. Indicamos en sombreado la celda que contiene una información que marca un cambio cualitativo en materia de acomodación. Es decir, que con la simple lectura de las celdas sombreadas podemos tener los principales pasos del Ayuntamiento que marcan "un antes y un después" en materia de políticas de acomodación.

<sup>2</sup> Para elaborar la siguiente Tabla se han tenido en cuenta aquellos documentos y acciones realizadas al nivel central del Ayuntamiento, y no las llevadas a cabo estrictamente desde los distritos.



	Año	Título / Explicación de la actividad	Esquema Prioridades Por esferas y/o niveles de estructura básica	Organismo del Ayuntamiento
B	1984	<i>Informe realizado por la Comissió Tècnica de Seguretat Urbana. Del orden público a la seguridad ciudadana</i> <sup>1</sup>	Seguridad	8
A	1989	<i>Creación del Grup de Treball sobre Refugiats i Estrangers y primeras Conclusiones i Propostes</i> <sup>2</sup>	Nivel <i>micro</i> (legislación estatal) (información y asesoramiento), Sanidad, Vivienda, Seguridad, Educación y Cultura	3
B	1989	<i>Estudis i Recerques: Municipio y seguridad. Informe para una política de seguridad urbana. Informe Socias Una aproximación a las propuestas sobre seguridad urbana (serie protecció ciutadana n° 2)</i>	Seguridad	8
B	1990	<i>Barcelona som tots. Conclusiones y Propuestas 1990. Refugiados y extranjeros</i> <sup>3</sup>	Nivel <i>micro</i> (legislación estatal), Educación y Trabajo	3
A	1990	<i>Punt Informatiu per a Estrangers i Refugiats en Barcelona: convenio entre el Ajuntament de Barcelona y diversas entidades (ONG's )</i>	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	3
B	90-95	<i>El IMAS elabora una serie de informes.</i> <sup>4</sup>	Sanidad	14
B	1991	<i>Barcelona som tots. Propostes 1991. Refugiats i estrangers</i> <sup>5</sup>	Nivel <i>micro</i> (legislación estatal), Educación, Cultura, Trabajo, Sanidad, Empadronamiento y Convivencia	3
B	1991	<i>Campaña informativa para la regularización de los inmigrantes (campaña con pósters, folletos en seis idiomas para estimular a los inmigrantes establecidos en la ciudad a acogerse al proceso de regularización).</i>	Nivel <i>micro</i> (legislación estatal)	7
B	1991	<i>Primera Guia de Asociaciones y Entidades de Inmigrantes en Barcelona</i>	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	7
A	1991	<i>Creación de la figura del Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils</i>	Nivel político	4
A	1991	<i>Se firma un convenio de colaboración por el cual se crea el SAIER. Las entidades firmantes de dicho convenio son ACSAR, Cruz Roja, CITE y el Col·legi d'Advocats</i>	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	10
B	91-95	<i>Estudios impulsados por el Ajuntament de Barcelona de tipo estadístico (8) y 12 informes por encargo de la Oficina del Comissionat per a la Defensa dels Drets Civils y propuestas anuales en materia de inmigración del Consell Municipal de Benestar Social.</i>	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	4
A	1992	<i>El IMAS dispone de un dispensario de atención primaria para inmigrantes adultos sin cobertura sanitaria que a la vez proporciona tratamiento farmacológico gratuito.</i>	Sanidad	14
B	1992	<i>L'informatiu dona. Les dones immigrants a Barcelona</i> <sup>6</sup>	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	11
B	1992	<i>Barcelona som tots. "Tolerància Social". Document de la Comissió de Benestar Social d'EUROCIUTATS</i> <sup>7</sup> . Lisboa, 31 de marzo de 1992	Convivencia	3
B	1993	<i>Se elaboran vídeos sanitarios en diversas lenguas.</i>	Sanidad	14
B	1993	<i>Informe sobre Inmigració estrangera a Barcelona (versión en catalán)</i> <sup>8</sup>	Nivel <i>micro</i> (política pública transversal)	4
B	1993	<i>Propostes 1993: Refugiats i estrangers i Voluntariat</i> <sup>9</sup>	Cultura	3
B	1993	<i>Barcelona som tots. La política social europea i les ciutats.</i> <sup>10</sup> Comitè de Benestar Social, Eurociutats. Marzo 1993	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	3

B	1993	Estudi sobre les condicions laborals dels treballadors no-comunitaris a Barcelona i província: <i>Regidoria de Drets Civils</i> <sup>11</sup> (APIP-CIDOB)	Trabajo	6
B	1993	Propuesta de creación de un instrumento de medida de los flujos migratorios en el área metropolitana de Barcelona. Primer informe <i>Indicadors d'evolució dels fluxes migratoris a la ciutat de Barcelona i el seu àmbit metropolità</i> (Març 1993) ICESB-CIDOB. <i>Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils</i> .	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	4
B	1993	Seminario "Ensenyament i Immigració" Barcelona 1993 <sup>12</sup>	Educación	4
A	1994	Creación del <i>Servei d'Atenció Social al Immigrant Estranger (SASI)</i> <sup>13</sup> .	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	10
B	1994	El SAIER mantiene también convenios con tres entidades para temas de inmigración: SOS-Racisme, Etanc o Bayt al-Taqafa para proyectos de oficina de denuncias de discriminación racial, de formación para trabajadores sociales y formación para inmigrantes, respectivamente.	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	10
B	1994	<i>Serveis Personals</i> : Barcelona firma la <i>Declaration of the mayors on racism and xenophobia</i> .	Convivencia	7
B	1994	Propuesta de creación de unos instrumentos de medida de los flujos migratorios en el área metropolitana de Barcelona. Segundo informe <i>Observatori dels fluxos migratoris de la ciutat de Barcelona i àmbit metropolità</i> (abril 1994) ICESB-CIDOB. <i>Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils</i> .	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	4
B	1994	<i>Conclusions i Propostes 1994: Refugiats i estrangers, Voluntariat</i> <sup>14</sup>	Nivel <i>micro</i> (legislación estatal), Educación y Sanidad	3
B	1994	<i>CIRD Dossier: Les dones immigrades desafien la seva invisibilitat. I Jornades sobre les dones immigrades</i> <sup>15</sup>	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	11
B	1995	Seminario europeo sobre vivienda e inmigración en Barcelona con el apoyo del Ministerio de Asuntos Sociales.	Vivienda	12
A	1995	Constitución del <i>Observatori Permanent de la Immigració a Barcelona</i> . Primeros documentos: datos del padrón municipal, del gobierno civil, del <i>Hospital Clínic</i> , de <i>Caritas</i> y del <i>Institut Municipal de la Salut</i>	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento) (legislación estatal) Empadronamiento y Sanidad	4
B	1995	<i>Barcelona i tu. Jornada sobre el reglamento de la ley de derechos y libertades de los extranjeros</i> (30 junio) <sup>16</sup>	Nivel <i>micro</i> (legislación estatal)	3
B	1995-97	El <i>Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils</i> encarga una investigación sobre la situación social de los colectivos musulmanes en Barcelona: Informe <i>Musulmans a Barcelona: espais i dinàmiques comunitàries CIDOB</i>	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	4
A	1996	<i>Barcelona ciutat plural. Creación del Pla d'Educació Intercultural</i> <sup>17</sup>	Educación	13
B	1996	<i>Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales en la ciudad de Barcelona</i> <sup>18</sup>	Convivencia	3
B	1996	Nuevos documentos del <i>Observatori Permanent de la Immigració a Barcelona</i> : datos del padrón municipal, del gobierno civil, de <i>Caritas</i> , del SAIER y del <i>Institut Municipal d'Atenció Sanitària</i> .	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento), Empadronamiento y Sanidad	4
B	1996	<i>Conclusions i Propostes 1995: Refugiats i estrangers, Voluntariat</i> <sup>19</sup>	Nivel <i>micro</i> (legislación estatal), Educación, Convivencia	3
B	1996	<i>Padrón 1996. Barcelona cuenta contingto</i> <sup>20</sup>	Empadronamiento	10

B	1997	Barcelona firma: <i>Declaració d'Intencions. Any Europeu Contra el Racisme</i> <sup>21</sup>	Convivència	7
B	1997	<i>Tu empresa en Barcelona. Jornades informatives para empresarios y empresarias inmigrantes</i> <sup>22</sup>	Trabajo	9
B	1997	<i>Annex: intervencions del Pla municipal per a la Interculturalitat de l'any 1997</i> <sup>23</sup>	Nivel micro (política pública transversal)	3
B	1997	<i>Un Pla Municipal per a la Interculturalitat</i> <sup>24</sup>	Nivel micro (política pública transversal)	7
A	1997	<i>Creació Consell Municipal d'Immigració de Barcelona</i> <sup>25</sup>	Nivel polític	2
B	1997	<i>La ciutat de la diferència, un diari europeu contra el racisme. Antoni Lladó-Albert Marzá Escola Joan Pelegrí (Escola associada de la UNESCO)</i> <sup>26</sup>	Convivència	7
B	1997	<i>Consell Municipal d'Immigració de Barcelona. Normes reguladores</i> <sup>27</sup>	Nivel polític	2
B	1997	<i>Informe Evaluación Proyecto LIA. 1a. Fase 1996-97. Fomento de la Participación de Inmigrantes Extranjeros en la ciudad de Barcelona</i> <sup>28</sup>	Nivel polític	7
B	1997	<i>Desenvolupament de les línies d'actuació del Pla municipal per a la interculturalitat 1998-1999</i> <sup>29</sup>	Nivel polític	2
B	1997	<i>Revista d'informació i estudis socials. Barcelona societat/7</i> <sup>30</sup>	Nivel micro (información y asesoramiento) Seguridad, y Sanidad	7
B	1997	<i>Propostes 1996: Refugiats i estrangers, Voluntariat</i> <sup>31</sup>	Educación, Vivienda y Convivència	3
B	1997	<i>Nuevos documentos del Observatori Permanent de la Immigració a Barcelona: datos del padrón municipal, del gobierno civil, del Hospital Clínic, de Cáritas, del Institut Municipal de la Salut, del SAIER, del Institut Municipal d'Atenció Sanitària, del Departament d'Ensenyament de la Generalitat y de los Centres Municipals de Serveis Socials.</i>	Nivel micro (información y asesoramiento), Sanidad y Educación	4
B	1997	<i>Regidoria-Ponència de Drets Civils. Memòria 1997</i> <sup>32</sup>	Convivència	6
B	1998	<i>50 Butlletí</i> <sup>33</sup>	Convivència	6
A	1998	<i>El colectivo firmante del convenio que da lugar a la creación del SAIER, se amplía con AMIC (Associació d'Ajuda Mútua d'Immigrants a Catalunya - UGI)</i>	Nivel micro (información y asesoramiento)	10
B	1998	<i>L'acció educativa de l'Ajuntament de Barcelona. Projecte educatiu de ciutat</i> <sup>34</sup>	Educación	13
B	1998	<i>Safir 98: Promoció de l'autoocupació per a immigrants</i> <sup>35</sup>	Trabajo	9
B	1998	<i>Projecte SAFIR</i> <sup>36</sup>	Trabajo	9
B	1998	<i>Propostes 98: Grup de Treball sobre Refugiats i Estrangers. Document de conclusions i propostes. Juny 1998</i> <sup>37</sup>	Empadronamiento, Cultura, Trabajo, Sanidad y Educación	3
B	1998	<i>Carta Municipal de Barcelona 22/1998, de 30 de desembre</i> <sup>38</sup>	Nivel micro (legislación estatal)	1
B	1998	<i>Programa d'atenció primària municipal</i>	Sanidad	10
A	1998	<i>Creación del Centro Interreligioso de Barcelona. Servei Municipal d'Atenció a les Persones i Agrupacions Religioses</i> <sup>39</sup>	Convivència	6
B	1998	<i>Edició La immigració estrangera a Barcelona. L'Observatori Permanent de la Immigració a Barcelona (1994-97). Barcelona: CIDOB Ediciones. Por encargo del Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils.</i>	Nivel micro (información y asesoramiento)	4
B	1998	<i>Projecte educatiu de Ciutat. Monogràfic 2, Barcelona Educació</i> <sup>40</sup>	Educación	13
B	1998	<i>Compromís de Barcelona: "Ciutats pels drets humans"</i> <sup>41</sup>	Convivència	6

A	1998	Creació: Oficina per a la No Discriminació (OND) <sup>42</sup>	Convivència	6
B	1998	Propuestas 1997: Refugiados y extranjeros, Voluntariado <sup>43</sup>	Convivencia y Sanidad	3
B	1998	The cities' approach towards local integration strategies and the future of social inclusion within the European Union <sup>44</sup>	Nivel micro (legislación estatal), Trabajo y Convivencia	7
B	1998	Eurocities for an urban policy. Recommendations for the urban forum <sup>45</sup>	Convivencia y Seguridad	7
B	1999	Dictamen: Propuesta de resolución para constituir la Comissió Interdepartamental per a la Interculturalitat <sup>46</sup>	Nivel micro (política pública transversal)	7
A	1999	Se constituye la Comissió Interdepartamental per a la Interculturalitat <sup>47</sup>	Nivel micro (política pública transversal)	7
B	1999	Propostes 1998. Refugiats i estrangers <sup>48</sup>	Convivencia, Empadronamiento, Trabajo, Sanidad y Educación	3
B	1999	Regidoria-Ponència de Drets Civils. Memòria 1998 <sup>49</sup>	Convivencia y Cultura	6
B	1999	Conclusions i recomenacions de l'Informe Socias <sup>50</sup>	Seguridad	8
B	1999	Fòrum 2004 (organiza) Jornades de debat: Diàleg, cultures i comunicació <sup>51</sup>	Cultura	5
B	1999	Minicicle de cinema: La imatge de l'altre al cinema <sup>52</sup>	Cultura	5
B	1999	Exposició: La imatge de l'altre <sup>53</sup>	Cultura	5
B	1999	Cooperació per a la cultura solidària. Jornades institucions educatives/Organitzacions no governamentals. Pla d'Educació per a la Participació. Pla d'Educació Intercultural <sup>54</sup>	Educación	13
B	1999	I Congrés de les Dones de Barcelona. Gener de 1999. Propostes <sup>55</sup>	Nivel micro (información y asesoramiento)	11
B	1999	L'informatiu dona. I Congrés de les dones de Barcelona 15/16 de gener de 1999 <sup>56</sup>	Nivel micro (información y asesoramiento)	11
B	1999	Revista d'informació i estudis socials. Barcelona societat/10 <sup>57</sup>	Nivel micro (información y asesoramiento) Nivel político	7
B	1999	Barcelona: 20 anys de Serveis Personals 1979/1999 <sup>58</sup>	Nivel político	7
B	1999	10è aniversari. Consell Municipal de Benestar Social <sup>59</sup>	Nivel político	3
B	1999	Guia d'entitats d'immigrants de Barcelona <sup>60</sup>	Nivel micro (información y asesoramiento)	7
B	1999	Pla d'Educació Intercultural. Balanç Quatrianual <sup>61</sup>	Educación	13
B	1999	Barcelona, pel coneixement i la convivència. Projecte Educatiu de Ciutat. L'educació és la clau <sup>62</sup>	Educación	13
B	1999	Propostes 1999. Refugiats i estrangers <sup>63</sup>	Nivel micro (información y asesoramiento), Sanidad, Educación	3

## 2. Principales dimensiones<sup>3</sup>

Cada dimensión de la tabla es una fuente valiosa de información para evaluar la trayectoria del Ayuntamiento en materia de políticas de acomodación:

<p style="text-align: center;"><b>Dimensión 1</b></p> <p><i>Modificaciones de la estructura básica institucional del Ayuntamiento de Barcelona:</i> separamos las (A) de las (B), y destacamos dentro de las (A) el año de creación, su procedencia dentro del organigrama y las esferas y/o niveles estructurales a las que hacen referencia.</p> <p style="text-align: center;"><b>Dimensión 2</b></p> <p><i>Frecuencia de las acciones de la estructura básica institucional y sus prioridades por esferas y/o niveles estructurales:</i> nos fijamos en la relación entre años y prioridades entre esferas y niveles estructurales.</p> <p style="text-align: center;"><b>Dimensión 3</b></p> <p><i>Frecuencia y prioridades de las acciones por esferas y niveles estructurales:</i> Teniendo como variable dependiente cada una de las esferas y niveles estructurales, observamos en qué esferas y/o niveles se ha actuado más, independientemente si son creaciones de unidades administrativas (A) o documentos escritos (B).</p> <p style="text-align: center;"><b>Dimensión 4</b></p> <p><i>Frecuencia de las acciones por organismos dentro del organigrama del Ayuntamiento:</i> fijándonos en los números que indican procedencia, tendremos los organismos que han sido más y menos activos.</p> <p style="text-align: center;"><b>Dimensión 5</b></p> <p><i>Los grandes cambios cualitativos dentro de la estructura básica institucional:</i> describimos los pasos lógicos de actuación teniendo como referencia únicamente las celdas sombreadas.</p>
--

Veamos ahora los resultados obtenidos.

<p><b>Dimensión 1</b></p> <p><b><i>Modificaciones de la estructura básica institucional del Ayuntamiento de Barcelona</i></b></p>
---

1. Hasta finales de 1999, el Ayuntamiento ha llevado a cabo alrededor de ochenta actuaciones diferentes (la tabla muestra exactamente 84). Doce de ellas son de tipología A (creación de unidades administrativas).
2. Justo un año antes de la promulgación de la *Ley de Extranjería* (1985) se produce la primera actuación municipal con la elaboración de un Informe sobre inmigrantes y seguridad, realizado por un grupo especialmente creado para el caso. Este grupo será el embrión del *Grup de Refugiats i estrangers* creado en 1989. A partir de ese año, durante toda la década de los noventa se produce prácticamente anualmente la

<sup>3</sup> El contenido de las dimensiones siguientes deben tomarse con carácter de tendencias y no de conclusiones definitivas, puesto que partimos de la base de que, a pesar de nuestras intenciones, no tenemos la certeza de haber conseguido exhaustividad. Es posible que no todo lo que haya salido de la Administración municipal quede reflejado, aunque podemos afirmar que todo lo recopilado en nuestra base de datos es importante.

creación de alguna unidad que aborda la inmigración, con la excepción de 1993, en el que no nos consta ninguna acción de tipo A.

3. Constatamos que la primera actuación de tipo A en 1989 (*Grup de refugiats i estrangers*) tiene como objetivo poner en contacto la Administración y la sociedad civil afectada o implicada por los temas de la inmigración. En el sistema de acomodación esta creación es de tipo *entrada (input)*, y tiene como objetivo elaborar programas de consulta y de actuación. Están presentes prácticamente todas las esferas del marco, junto con el nivel *micro* de estudio de la legislación estatal.
4. Se observa que es al año siguiente (1990) cuando se produce la primera actuación de tipo A en un *nivel salida (output)* con la creación del *Punt Informatiu per a estrangers i refugiats*. Constatamos, asimismo, que tiende como esfera prioritaria el nivel estructural *micro* en su aspecto informativo y de asesoramiento.
5. En 1991 se mantiene el interés por centrarse en la difusión de información y asesoramiento, con la creación del *SAIER*, pero se añade el nivel político con la creación del *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils*.
6. En el año 1992, se produce un giro en la estrategia del Ayuntamiento, puesto que centra su actuación en una esfera determinada: la sanidad. La primera que actúa con carácter independiente en el nivel salida.
7. En 1994 el Ayuntamiento continúa actuando en el nivel de información y asesoramiento con la creación de *SASI*, vinculado a *SAIER*.
8. En 1995 se crea el *Observatori del Comissionat per a la Defensa dels Drets Civils*, quien básicamente canaliza los datos estadísticos ligados a la inmigración.
9. En el año 1996 vuelve a haber un giro en las actuaciones, centrándose esta vez en una nueva esfera: la educación, con la creación de un *Pla d'Educació Intercultural*.
10. En 1997 es el momento en que empieza a darse un sentido transversal a las líneas estratégicas del Ayuntamiento a través del *Pla Municipal per a la Interculturalitat*, que por el momento se mantiene como tipo B (puesto que no supone la creación de una unidad administrativa específica concreta). Pero más importante es la creación en el nivel político (*y entrada*) del *Consell Municipal d'Immigració*.
11. Finalmente, 1999 es el año de la *Regidoria de Drets Civils*, con la incorporación dentro de su organigrama interno de dos unidades: el Centro Interreligioso y la *Oficina per a la no discriminació*, ambos centrados en la esfera de la convivencia. Asimismo, dentro del Sector de *Serveis Personals*, se crea una *Comissió Interdepartamental per a la Interculturalitat*.

12. En resumen, el Ayuntamiento de Barcelona a partir de la década de los noventa impulsa, prácticamente de forma anual, las líneas estratégicas y la creación de unidades en materia de inmigración. Centra sus actuaciones de tipo A sobretudo en el nivel estructural *micro* de información y asesoramiento, y en la convivencia. Las únicas esferas estructurales que han contemplado el inicio de una modificación de forma *fuerte* son la sanidad y la educación.
13. La procedencia de estas actuaciones de tipo A dentro del organigrama del Ayuntamiento son las siguientes, y por orden cronológico de aparición y esfera afectada (como hemos dicho en total contabilizamos 12):

<b>Año</b>	<b>Esferas y/o niveles de la estructura básica</b>	<b>Organismo del Ayuntamiento</b>
1989	Nivel <i>micro</i> (legislación estatal, información y asesoramiento), sanidad, vivienda, seguridad, educación y cultura	<i>Consell Municipal de Benestar Social</i>
1990	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	<i>Consell Municipal de Benestar Social</i>
1991	Nivel político	<i>Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils</i>
1991	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	<i>SAFER</i>
1992	Sanidad	<i>Institut Municipal de Salut Pública</i>
1994	Nivel <i>micro</i> (información y asesoramiento)	<i>SAFER</i>
1995	Nivel <i>micro</i> (legislación estatal, información y asesoramiento), empadronamiento y sanidad.	<i>Observatori Permanent de la Immigració/ Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils</i>
1996	Educación	<i>Institut Municipal d'Educació/Pla d'Educació Intercultural</i>
1997	Nivel político	<i>Consell Municipal d'Immigració</i>
1998	Convivencia	<i>Centre Interreligiós de Barcelona/Regidoria de Drets Civils</i>
1998	Convivencia	<i>Oficina per a la no discriminació/Regidoria de Drets Civils</i>
1999	Nivel <i>micro</i> (política pública transversal)	<i>Sector Serveis Personals/Comissió Interdepartamental per a la Interculturalitat</i>

### **Dimensión 2**

#### ***Frecuencia de las acciones de la estructura básica institucional y sus prioridades por esferas y/o niveles estructurales***

1. En la década de los ochenta nos constan dos actuaciones de tipo A ya comentadas. En 1984, la esfera prioritaria del Ayuntamiento es la seguridad. En 1989, surge una

diversidad de esferas en el nivel consultivo (*entrada/input*), puesto que son propuestas del *Consell Municipal de Benestar Social*, orientadas sin duda por los Informes de 1984 y 1989: nivel *micro* de legislación estatal, información y asesoramiento, sanidad, vivienda, seguridad, educación y cultura. Por lo tanto, destacamos que las primeras acciones del Ayuntamiento de Barcelona en la década de los ochenta se centran prioritariamente en la seguridad.

2. En el año 1990 se observa como actuación propia del Ayuntamiento la realización de estudios en la esfera de la sanidad. Asimismo, se llevan a cabo a escala consultiva propuestas sobre legislación estatal, educación y trabajo. La primera A (creación de unidades administrativas) con carácter de *salida* que encontramos es en el nivel de información y asesoramiento.
3. En el año 1991 las prioridades en la actuación propia del Ayuntamiento se centran en el nivel estructural *micro* (legislación estatal e información y asesoramiento con la creación del *SAIER*), en el nivel político (por primera vez, con la creación del *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils*). Las primeras actuaciones de tipo B corresponden a *Serveis Personals i Promoció Comunitaria*, con guías y campañas informativas. Se inicia también las actuaciones de la *Oficina del Comissionat per a la Defensa dels Drets Civils*. Finalmente, observamos que prosiguen las propuestas en el nivel consultivo, incluyendo las esferas siguientes: educación, cultura, trabajo, sanidad, empadronamiento y convivencia.
4. El año 1992 tiene como esferas prioritarias la sanidad y la convivencia. Se observan también la continuidad del nivel estructural *micro* en su dimensión de información y asesoramiento.
5. En 1993, la sanidad continua siendo una prioridad para el Ayuntamiento. Pero también, y por primera vez, aparecen las esferas de trabajo y educación. Se observan igualmente acciones desde el nivel de información y asesoramiento creando una línea de trabajo común que se irá reproduciendo en diversos años entre el Ayuntamiento y el organismo autónomo *CIDOB*.
6. El año 1994 supone continuidad en la trayectoria mantenida en información y asesoramiento, donde se sigue la línea de trabajo a través del *CIDOB* y del *SAIER*. Asimismo, se llevan a cabo propuestas en el nivel *micro* (concretamente en legislación estatal), y en esferas estructurales como la educación y la sanidad. Aparece también la esfera de convivencia con la firma de Barcelona de la declaración de los alcaldes contra el racismo y la xenofobia.



7. En 1995, hay una primera actuación, bajo forma de seminario, en vivienda. Asimismo, se mantiene la prioridad en el nivel *micro* (legislación estatal, información y asesoramiento) y en la esfera de la educación. El interés por la información y el asesoramiento se refuerza con la creación del *Observatori Permanent de la Immigració*. También se tratan las esferas de empadronamiento y de sanidad.
8. En el año 1996, se actúa en la esfera de la educación a través del *Pla d'Educació Intercultural*. Asimismo, se incorpora la esfera del empadronamiento en las líneas de actuación del Ayuntamiento. Se continúa trabajando en el nivel *micro* (información y asesoramiento) y en la esfera de la convivencia.
9. El año 1997 se caracteriza por ser uno de los de mayor actividad del Ayuntamiento en materia de inmigración. Por su importancia deben destacarse el nivel estructural *micro* (información y asesoramiento, y, bajo una nueva dimensión, la perspectiva política pública transversal con las actuaciones en torno al *Pla Municipal per a la Interculturalitat*), y el nivel político con la creación del *Consell Municipal d'Immigració de Barcelona*. Además, se encuentran presentes las esferas de la convivencia, del trabajo, de la seguridad y de la sanidad. Se mantiene igualmente la línea de propuestas en educación, vivienda y convivencia.
10. El año 1998 se llevan a cabo acciones en el nivel estructural *micro* y en todas las esferas contempladas en el marco analítico. Pero sobretodo dos niveles de actuación destacan por su importancia: por un lado, el nivel *micro* en su dimensión de legislación estatal, por otro lado, la esfera de la convivencia. El contenido del primer nivel de acción es relevante, puesto que el Ayuntamiento reconoce institucionalmente las reivindicaciones de derecho a voto para los inmigrantes en las elecciones municipales y su participación en los procesos de referéndum consultivos que se lleven a cabo desde el Ayuntamiento (según nuestro marco analítico, el modelo autonómico bajo principios individuales). En segundo lugar, la creación de la *Oficina per a la No Discriminació (OND)* se concentra directamente en la esfera de convivencia, siguiendo un modelo asimilacionista (dirigidos a toda la población). A parte de estas dos líneas de acción, destacan también la dimensión de información y asesoramiento en el nivel *micro*, a través de los dos centros de trabajo apuntados ya en años anteriores: *SAIER* y *Observatori/Cidob*. Asimismo, se aborda la esfera de la educación con el *Projecte Educatiu de Ciutat*, y la esfera del

trabajo, con el proyecto europeo *SAFIR*. Finalmente, se siguen llevando a cabo propuestas en las otras esferas, con excepción, cabe decirlo, de la vivienda.

11. En 1999 destaca el nivel *micro* (información y asesoramiento, pero sobretudo en su dimensión de política pública transversal con la creación de la *Comissió Interdepartamental per a la Interculturalitat*), y el nivel político. Las principales esferas tratadas son: educación (en la que se continúa la línea en torno al *Projecte Educatiu de Ciutat* y el *Pla d'Educació Intercultural*) y cultura. Finalmente, se llevan a cabo diversas propuestas en prácticamente todas las esferas, a excepción, nuevamente, de la vivienda.
12. En resumen, y en términos de prioridades, la actuación del Ayuntamiento en la década de los ochenta, se centra en la esfera de la seguridad. No es hasta la década de los noventa cuando se produce una proliferación de actuaciones en las diferentes esferas. Aun así, es necesario subrayar que la esfera de la cultura sólo aparece en el nivel de propuestas. No es hasta 1999 cuando se manifiesta como línea de actuación. Asimismo, aunque la esfera de la vivienda aparece ya en 1989 en el ámbito de propuestas, no es considerada como línea de actuación prioritaria, salvo en algunas ocasiones (en forma de seminarios temáticos) y siempre bajo el tipo B (estudios, informes, etc.).

### **Dimensión 3**

#### ***Frecuencia y prioridades de las acciones por esferas y niveles estructurales***

1. La primera prioridad del Ayuntamiento que aparece de manera destacada es la dimensión de información y asesoramiento en el nivel estructural *micro*. En segundo lugar, se encuentra la esfera de convivencia. En tercer lugar, muy cerca de convivencia, se halla la esfera de educación. A continuación, y en un cuarto lugar, se halla la sanidad. A continuación se tratan las esferas y niveles siguientes: nivel estructural *micro* (legislación estatal, sobretudo bajo forma de propuestas), las esferas del trabajo, de la cultura, y el nivel político. En último lugar aparecen las esferas de la seguridad y del empadronamiento, y el nivel estructural *micro* bajo la dimensión política pública transversal. Finalmente, la esfera de la vivienda.
2. Por lo tanto, podemos observar que el nivel y las esferas consideradas como prioritarios para el Ayuntamiento. con diferencia del resto son, y por orden: el nivel

estructural *micro* (bajo la dimensión de información y asesoramiento), la esfera de la convivencia, de la educación y de la sanidad.

#### **Dimensión 4**

##### ***Frecuencia de las acciones por organismos dentro del organigrama del Ayuntamiento***

1. Destacamos un primer grupo de organismos muy activos: el *Consell Municipal de Benestar Social* y el *Sector de Serveis Personals (Promoció Social i Acció Comunitària)*. En un segundo lugar, podemos situar el *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils*.
2. A continuación encontramos, por orden decreciente en el número de apariciones, la *Regidoria de Drets Civils*, el *Institut Municipal d'Educació de Barcelona*, el *SAIER*, el *CIRD*, *Barcelona Activa* y *SAFIR*, el *Consell Municipal d'Immigració*, el *Comissionat per al Fòrum Universal de les Cultures*, el *Institut Municipal de Salut Pública*, la *Direcció de Servei de Prevenció Via Pública*, y, finalmente, la *Secretaria General i Plenari* y el *Institut Municipal d'Urbanisme/Patronat Municipal d'Habitatge*.

#### **Dimensión 5**

##### ***Los grandes cambios cualitativos dentro de la estructura básica institucional***

1. Con el Informe realizado por la *Comissió Tècnica de Seguretat Urbana* se detecta por primera vez a escala interna que la inmigración es un problema potencial. Las conclusiones y propuestas del *Grup de Refugiats i Estrangers* de 1989 confirman el problema y empieza a haber movimiento en todos los niveles. Es decir, comienza a tratarse la inmigración como problema transversal. Podemos afirmar, pues, que es a partir de 1989 cuando se reconoce públicamente la inmigración como un problema administrativo.
2. En 1990 se produce el reconocimiento institucional del problema de la inmigración con la creación de la unidad administrativa llamada *Punt Informatiu per a Estrangers i Refugiats* en Barcelona. Es decir, después de detectar que el problema afecta la seguridad y es básicamente transversal, comienza la creación de organismos directamente concentrados en el nivel *salida/output* del sistema de acomodación, en la información y el asesoramiento.

3. En 1991, se produce un cambio cualitativo. Se crea en el nivel político el *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils*. También en 1991, se crea en el nivel administrativo el *SAIER* a través de un convenio de colaboración con otras entidades. De esta manera, el Ayuntamiento busca la complicidad con actores procedentes de la sociedad civil para afrontar el problema de la inmigración.
4. La siguiente actuación importante se produce en 1993 con el *Informe sobre Immigració estrangera a Barcelona*, puesto que se trata del primer *output* de una decisión política del organismo político creado para estos efectos: el *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils*.
5. El siguiente paso cualitativo es la creación en 1995 del *Observatori Permanent de la Immigració*, puesto que canaliza datos estadísticos de diferentes esferas para informar sobre la inmigración, y disponer de material para ayudar a diseñar acciones estratégicas allí donde se detecten tensiones importantes. Es muy relevante su aparición puesto que es el único caso que se da en España en el nivel local, con esta vocación de exhaustividad y aplicabilidad.
6. 1996 es también un año importante con la aparición de un Plan en el nivel sectorial de una esfera. Concretamente: el *Pla d'Educació Intercultural*. Podemos adelantar que la educación es la segunda de las ocho esferas contempladas en el marco analítico que provoca la creación de una unidad especial (tipo A) (la primera fue en 1992 en el sector de la sanidad).
7. El siguiente paso cualitativo se produce en 1997 con el *Pla Municipal per a la Interculturalitat*. Este Plan supone por primera vez el reconocimiento administrativo de que la inmigración es un problema de carácter transversal, y que, por lo tanto, afecta a prácticamente todas las esferas tratadas en el marco analítico.
8. En este mismo año se crea el *Consell Municipal d'Immigració*, un organismo consultivo que integra a asociaciones de inmigrantes. En comparación con el *Pla per a la Interculturalitat*, este *Consell* supuso uno de los primeros reconocimientos políticos de la inmigración en la ciudad de Barcelona, además de implicar la creación específica de una nueva unidad administrativa de tipo A.
9. La Carta Municipal de Barcelona llevada a cabo en 1998, aunque de carácter genérico, supone un reconocimiento oficial de que los inmigrantes pueden tener derechos políticos. Además, es una fuente de legitimación de la estructura básica

para fomentar la reflexión sobre los derechos humanos y su relación con el tratamiento político que se da a la inmigración.

10. Un último aspecto a considerar en un nivel cualitativo importante es la constitución en 1999 de la *Oficina per a la No Discriminació*. Hay que destacar que su actuación no se centra específicamente en el ámbito de la inmigración, pero afecta de forma directa la esfera de la convivencia.

---

#### 4. Notas: contenido detallado de la información

<sup>1</sup> Temas tratados: identificación de la población extranjera en Barcelona (número y procedencia, motivos de llegada, vías de llegada y modalidades de acceso). Principales problemas detectados (información deficiente, organizaciones para la inmigración clandestina, jurídicos, laborales, psicológicos, sanitarios y grupos delictivos). Sugerencias y conclusiones: información en el lugar de origen, en el lugar de llegada, oficina administrativa única, servicio de acogida y de orientación, dignidad del extranjero inmigrante, atender en especial los problemas relacionados con la educación de los hijos de los extranjeros, inclusión de los trabajadores extranjeros en la red pública de sanidad), creación de un organismo consultivo (instrumento de consulta de la Administración, con posibilidades de elaborar estudios y propuestas) y anexos (con datos estadísticos de inmigración en el Estado español).

<sup>2</sup> Principales líneas de actuación sugeridas:

- ◆ Aspectos jurídicos:
  - La promulgación de una disposición regularizadora que permita resolver las situaciones creadas con anterioridad a la *Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*.
  - La naturalización de la primera generación de extranjeros nacidos en España, si acreditan un año de residencia habitual en nuestro país.
- ◆ Información:
  - Creación de un punto informativo. Necesidad de un espacio físico donde se informe a los extranjeros y se les pueda derivar a las instituciones y los servicios específicos. Creación o extensión de un teléfono informativo. Elaboración de un folleto y guía informativa. Las radios y televisores municipales pueden hacer un papel importante en la información a los extranjeros y en la sensibilización de la población.
  - Este folleto podría ser distribuido a las embajadas y consulados de España en el exterior para información de los posibles inmigrantes.
- ◆ Servicios sociales:
  - La coordinación de los servicios sociales públicos y privados en cuanto a los aspectos de la primera acogida, albergues, enseñanza de idioma, sanitarios, vivienda, con el objetivo que los extranjeros se integren en el circuito de servicios sociales existentes.
  - Realización de cursillos y actividades de información, formación y sensibilización, dirigidos a trabajadores sociales, sanitarios, abogados, fuerzas y cuerpos de seguridad, y en general a todos aquellos que tienen un trato directo y continuado con los extranjeros.
  - De interés especial sería realizar periódicamente un sondeo sobre la reacción social de nuestra comunidad ante la presencia de extranjeros y refugiados.
- ◆ Aspectos educativos y culturales:
  - El aprendizaje del idioma constituye un paso previo y esencial en cualquier proceso de adaptación. Se constata la necesidad de realizar cursos de idioma de manera continuada.
  - Para dar unas orientaciones sobre los aspectos más destacados de nuestro país en el terreno social, laboral, cultural, sanitario, resultaría adecuada la elaboración de una publicación o vídeo dirigida a los inmigrantes extranjeros y refugiados.
  - El acceso a los cursos de formación del *INEM* supondría tanto una promoción individual del inmigrante, como una ayuda para el desarrollo de su país en un eventual regreso posterior.
  - Se constata la importancia de fomentar las formas de asociacionismo y auto-organización de los colectivos extranjeros y refugiados, como expresión de su propia identidad y origen, y como medio de intercambio y enriquecimiento intercultural.

- La elaboración por especialistas de programas de educación intercultural para las escuelas y para la educación no formal y de adultos es un medio para acercarse al conocimiento y sensibilizarse respecto a las otras culturas. Se insta a que se revise el trato que los manuales escolares hacen de las diferencias culturales y raciales. Se pide la colaboración del Ayuntamiento para la sensibilización de maestros y educadores en una socialización intercultural, contra prejuicios y estereotipos.

<sup>3</sup> Principales líneas de actuación sugeridas:

- ◆ Aspectos jurídicos:
  - Una aplicación más abierta que la actual, que asuma la realidad presente y facilite la obtención de permisos de residencia a los hijos de inmigrantes que dependen económicamente de los padres, cuando llegan a la mayoría de edad y deben regularizarse por su cuenta.
  - Facilitar los medios de orientación jurídica y social para las mujeres separadas y los hijos que se quieren emancipar y que chocan con la arbitrariedad familiar, consular y una legislación restrictiva de su país, y son víctimas de rupturas familiares.
  - Agilización de los trámites para la obtención de los permisos de residencia y trabajo, y recomendación para dirigirse a la Comisión Interministerial de Refugio y Asilo para poder agilizar las tramitaciones de asilo y refugio político.
  - Facilitar el acceso a la cédula de inscripción a aquellos extranjeros que se hallan indocumentados y cuyo país no les documenta, aceptando alguna prueba posible de la indocumentación, sin las exigencias formalistas actuales.
  - Conveniencia de que se establezca un mecanismo de diálogo entre el Gobierno Civil y aquellas entidades y servicios que atienden a extranjeros.
  - Preocupación por las condiciones en que se halla el Centro de Internamiento para extranjeros que están pendientes de expulsión.
- ◆ Aspectos formativos:
  - Alfabetización: Coordinación de las iniciativas actualmente en funcionamiento para la alfabetización de adultos, para hacerlas más extensivas con la intervención técnica del Instituto de Ciencias de la Educación.
  - Escolarización: Intentar que se resuelvan por parte de la Administración los problemas relacionados con la obtención del Libro de Escolaridad y titulaciones posteriores - Ampliar el refuerzo para los niños en educación compensatoria y en educación de adultos, cuando el número de inmigrantes así lo requiera. - Ampliar las becas de comedor escolar concedidas a los inmigrantes como medio para estimular la integración escolar. - Abrir en las escuelas que cuentan con estos colectivos un espacio extra-escolar (bibliotecas, material, etc) para facilitar el estudio y el trabajo escolar a los niños que no pueden hacerlo en su domicilio por falta de condiciones y medios. - Establecer ayudas de estudio para los hijos de inmigrantes con problemas económicos para que puedan seguir los estudios de BUP y FP. - Recoger la información de los programas europeos y de las experiencias desarrolladas en materia de educación intercultural para difundirla entre los profesionales interesados. - Recomendar a los órganos legislativos administrativos que consideren la realidad intercultural en la actual reforma del sistema educativo.
  - Asistencia y formación profesional: Información y orientación profesional para los extranjeros y sus hijos acerca de las necesidades laborales de nuestro país. - Acceso a los programas de formación del INEM y planes de ocupación promovidos por las administraciones. - Dirigirse al INSERSO solicitando la ampliación y flexibilidad de los programas de asistencia social para extranjeros y refugiados.
- ◆ Sensibilización:
  - Preparación de un dossier informativo sobre extranjeros y refugiados destinado a los trabajadores sociales, maestros, educadores, funcionarios de la administración, servicios de policía, abogados y, en general, a todas aquellas personas que tienen un trato directo y constante con estos colectivos.
  - Favorecer la auto-organización de los colectivos, facilitando su conocimiento e implantación en la sociedad, ayudándolos en sus actividades y recomendando a las distintas áreas y distritos que pongan interés en promocionar estos grupos.

<sup>4</sup> El IMAS invierte esfuerzos en estudiar la situación sanitaria de los inmigrantes, acceso a los servicios sanitarios, salud neonatal, salud maternoinfantil, e incidencia de la tuberculosis. La mayor parte de

---

estudios, centrados en Ciutat Vella, confirman que los principales problemas de salud mantienen una correlación con las condiciones de vida.

<sup>5</sup> Principales líneas de actuación sugeridas:

- ◆ Aspectos jurídicos:

Se recomienda que el Consejo tramite al Congreso de los Diputados, Ministerios de Interior y Trabajo, y Grupos Parlamentarios, las propuestas de regularización y modificaciones de la *Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros*.

  - Regularización: Se propone la promulgación de una disposición que permita la regularización de los inmigrantes extranjeros que viven en España en situación irregular, como consecuencia de una interpretación estricta de la Ley 7/85.
  - Modificaciones de la *Ley de Extranjería*: Se proponen modificaciones de la *Ley de Extranjería* y del reglamento, especialmente en cuanto a: reagrupación familiar, trabajadores exceptuados de la obligación del permiso de trabajo, permisos de trabajo (plazos de tramitación y efectos de la solicitud, caso de denegación, renovación o regularización, efectos de la solicitud en los casos de precedentes y de renovación, informes del INEM, tramitación de informes del INEM, prórroga de la validez, programas de fomento del trabajo, derecho de voto, infracciones y sanciones, expulsiones, prohibiciones de entrada, devoluciones).
- ◆ Aspectos sociales:
  - Acceso de los inmigrantes extranjeros a todas las prestaciones de la red normalizada de los Servicios Sociales.
  - Poner en marcha una campaña efectiva de sensibilización y de formación de los profesionales más directamente relacionados con estos colectivos.
  - Se recomienda el estudio jurídico de las prestaciones sociales existentes para conocer si los inmigrantes pueden tener derecho a las mismas.
  - Se recomienda el acceso al censo municipal de los inmigrantes extranjeros, como elemento de inserción y acceso a los servicios sociales.
- ◆ Aspectos educativos y culturales:
  - Se recomienda la difusión a los medios de comunicación de toda aquella información que contribuya al conocimiento de la inmigración: situación socioeconómica de los lugares de origen, causas de la inmigración, función económica del inmigrante en el lugar de acogida, diferencias culturales, centros y entidades que se dedican a estos temas.
  - Facilitar espacios de intercambio y encuentro de los inmigrantes y la población acogida, en los Centros Cívicos, Casales, etc, para promover todo tipo de actos.
  - Promover la formación, tanto en los primeros ciclos como en el postgrado, de profesionales sensibles y conocedores de las diferentes culturas.
  - Estimular la creación de material didáctico que tenga en cuenta la realidad multicultural existente y elimine toda expresión racista.
- ◆ Aspectos laborales:
  - Que se permita el acceso continuado y titulación en los institutos de Formación Profesional de los hijos de los inmigrantes escolarizados en nuestro país para no paralizar su proceso formativo.
  - Que se promuevan talleres de aprendizaje de oficios para los inmigrantes extranjeros, que incluyan la alfabetización como primer elemento formativo, preferentemente a cargo de monitores de los propios colectivos o conocedores de la inmigración.
  - Que se facilite el acceso al trabajo, mediante la inscripción en el INEM, de los hijos de los inmigrantes que hayan nacido o se hayan formado en nuestro país.
  - Que en la oficina única de tramitación de permisos de residencia/trabajo propuesta por el Ministerio del Interior se dé representación consultiva a las fuerzas sociales: sindicatos, empresarios, corporaciones locales, entidades.
- ◆ Aspectos sanitarios:
  - Se recomienda que se establezcan mecanismos oportunos para que los inmigrantes extranjeros que residen en nuestro país, se les dé documentación que posibilite su atención sanitaria dentro del *Servei Català de la Salut* a través de la red sanitaria normalizada (acceso a los servicios de especialistas, hospitalizaciones y tratamientos farmacéuticos).
  - Se considera necesaria la existencia de centros específicos y especializados en enfermedades de importación que posibiliten la atención sanitaria de aquellas consultas específicas en este tipo de enfermedades.

- Se recomienda a las facultades de medicina y a las escuelas de enfermería, que se incorporen sesiones de formación sobre las diferencias biológicas, sociales y culturales de estos sectores de población.
- En materia de medicina preventiva y educación para la salud, se recomienda la dotación de recursos humanos y materiales suplementarios de los equipos de atención primaria y de las áreas básicas de salud que tengan sectores importantes de población de estos colectivos.
- Se considera que la elaboración de proyectos de educación para la salud debe contemplar cada una de las diferentes minorías étnicas, y de manera coordinada entre los diferentes agentes y servicios.
- Se consideren como temas prioritarios y urgentes de educación sanitaria, los de las enfermedades de transmisión sexual, salud materno-infantil y tuberculosis.
- Tanto para la planificación de las necesidades asistenciales como para poder programar la educación sanitaria, es necesario contar con datos y estudios sobre las necesidades, características, etc, de este sector de la población.
- Se propone que el Grupo de Refugiados y Extranjeros trate la problemática socio-sanitaria (vivienda, alimentación, enfermedades profesionales, etc.), de estos colectivos, como también la situación de los extranjeros, internos y externos de las prisiones.

<sup>6</sup> Temas tratados: *Les dones immigrants a Barcelona, La dona immigrada àrab, Les dones també som ciutadanes, Tu també pots participar.*

<sup>7</sup> Temas tratados: inmigraciones en la Europa de los 90, refugiados y buscadores de asilo, la extrema derecha en Europa, relaciones comunitarias y tolerancia social, legislación (ciudadanía y participación política, legislación anti-discriminatoria), el papel de las autoridades locales, propuestas operativas y recomendaciones.

<sup>8</sup> Recomendación para la elaboración de un Plan municipal para la inmigración extranjera en Barcelona: Plan municipal también para la mayoría (implicación de las diferentes administraciones), datos diversos sobre la inmigración extranjera en Barcelona, recomendaciones.

<sup>9</sup> Aspectos culturales de la inmigración.

<sup>10</sup> Inmigrantes, refugiados y minorías étnicas: Su posición social no es sólo determinante por factores socioeconómicos sino también por su estatus minoritario. La sobrerepresentación de estos grupos en los estratos más bajos de la sociedad, juntamente con el deterioramiento de grandes segmentos de la mayoría tradicional, hacen incrementar las tensiones intergrupales, la xenofobia y el racismo. Todo ello supone una amenaza a la cohesión social urbana. Casos aplicados: Birmingham, Lisboa, Rotterdam, Madrid y Colonia.

<sup>11</sup> Conocer las características de la población de trabajadores inmigrantes de Barcelona y provincia (nacionalidad, sexo, edad, actividad laboral, calificación profesional, población de residencia, población de trabajo, etc). Datos estadísticos de los años 92-93 en relación con la actividad laboral.

<sup>12</sup> Incluye: Datos y situación legal, inmigración y cultura, inmigración y escuela, formación de adultos.

<sup>13</sup> Este servicio y el Punto Informativo, representan la columna vertebral del SAIER en cuanto al trato de las demandas de los usuarios.

<sup>14</sup> Principales líneas de actuación sugeridas:

- ◆ Política gubernamental: control de fronteras, regularización, coordinación del asilo, cambio de la ley, creación de un fórum de consulta, y contingentes. Temas no tratados: la política de integración de la inmigración, la puesta en marcha efectiva del Fórum, creación de un observatorio de flujos migratorios, no se ha llevado a cabo la reforma de la ley, ni como mínimo del Reglamento de Extranjería que la realidad ha superado.
- ◆ *Pla Interdepartamental d'Immigració de la Generalitat*: Acción de la Generalitat en materia de inmigración (establece los principios y los órganos). Este Plan contendría la dimensión social de la inmigración y de su desarrollo y efectividad dependen en buena medida la integración o no de los inmigrantes en Cataluña. Para su éxito, hay que evitar la división entre regulares e irregulares. Debe haber unos derechos para todos en: educación, sanidad, etc.



- ◆ Informe sobre inmigración extranjera en Barcelona del *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils*: Trata del marco jurídico-administrativo, salud, segunda generación, asociacionismo, diversidad cultural, vivienda, educación, elaborando un conjunto de recomendaciones en cada tema a las diferentes administraciones. Puede dar lugar en el futuro a un Plan Municipal sobre Inmigración.
  - ◆ Asociacionismo: Es de gran importancia el tejido para la participación para que la acción de la administración no tenga un contacto con la realidad. *La dona immigrant desafía la seva invisibilitat. O L'Informe Girona*. - Propuestas: ámbito educativo: escolarización, matriculación, adscripción al curso. Ámbito sanitario: atención a la salud, conocimiento de las lenguas de los colectivos más importantes. Ámbito jurídico-social: normalización, padrón, voto, religión, vivienda, formación de los trabajadores sociales, etc.
- <sup>15</sup> Ante el incremento de la presencia femenina dentro del hecho migratorio, se hace cada vez más necesaria la implicación de las administraciones públicas y del conjunto de toda la sociedad en la acogida de las mujeres inmigradas. Se quiere avanzar en el reto de romper su invisibilidad, abriéndoles la puerta a la participación social y dar a conocer sus creencias y formas de vida, la situación en la que se encuentran, su organización y las reivindicaciones que plantean.
- <sup>16</sup> La jornada tiene por objeto valorar el alcance y el significado de las modificaciones del RD 1119/86 desde el punto de vista de la protección de los derechos fundamentales y de la efectiva aplicación del principio de igualdad de trato a los extranjeros legalmente establecidos, así como señalar los límites para su desarrollo que supone el articulado de la Ley Orgánica 7/1985.
- <sup>17</sup> Incluye dos puntos:
- Educación para la ciudadanía: aproximación al concepto de educación para la ciudadanía, objetivos del servicio de educación para la ciudadanía, principales criterios pedagógicos.
  - *Pla d'Educació Intercultural*: necesidad de un marco conceptual, objetivos generales, objetivos operativos y plan trienal.
- <sup>18</sup> Plan como instrumento básico para impulsar la transformación social de la ciudad y para incrementar la calidad de vida de todos los ciudadanos, sin exclusiones. Incluye dos puntos sobre inmigración:
- Dentro de las principales temáticas sociales: la inmigración extranjera de países no comunitarios (nacionalidades, demografía, situación general, trabajo, vivienda y concentración demográfica y escolar).
  - Dentro de las líneas estratégicas, se debe tratar de anticipar una respuesta integradora a la inmigración a través de: favorecer los procesos de conocimiento mutuo y convivencia intercultural en el ámbito educativo y en las actividades y espacios públicos y privados de la ciudad, promocionar y prestar apoyo a los núcleos asociativos de inmigrantes y minorías étnicas con fórmulas participativas y abiertas como proceso previo a la normalización de su presencia social, garantizar la atención y la accesibilidad de los inmigrantes a las diferentes redes y servicios de bienestar (especialmente de educación, servicios sociales y sanidad) y desarrollar la formación de los profesionales de las diferentes redes a fin de facilitar la intervención y la relación. Incrementar los canales e instrumentos de información a los inmigrantes para facilitar el acceso a los servicios y prestaciones (materiales divulgativos específicos, informativos propios, etc) y desarrollar los servicios o proyectos específicos que den respuesta a las necesidades de este colectivo.
- <sup>19</sup> Principales líneas de actuación sugeridas:
- ◆ Aspectos jurídicos:
    - Efectiva política de integración y la inclusión en el Código Penal de nuevos tipos y agravantes para conductas racistas. Añade medidas legales:
    - Garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos a todas las personas (Título I C.E.)
    - Extranjeros legalmente establecidos: efectiva igualdad de trato respecto a los nacionales
    - reagrupación familiar
    - Cursos de formación en materia de derechos humanos, y sobretodo de derechos de los extranjeros y de las minorías étnicas a los diferentes cuerpos de seguridad del Estado.
    - Normas administrativas en cuanto a sanciones.
  - ◆ Ámbito educativo:

- Diversidad en la escuela, formación de los/las maestro/as, materiales didácticos, escolarización de niños y niñas de padres extranjeros (propuesta ya del año anterior), dedicación de una jornada al estudio del Proyecto de modificación del *Reglamento de la Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros*. Folletos informativos: "La matriculación de nuevos alumnos en centros escolares" en diferentes lenguas y extendidos por Ciutat Vella y Horta-Guinardó por el Ayuntamiento de Barcelona.

- <sup>20</sup> Tríptico informativo para extranjeros sobre el empadronamiento. Cómo hacerse barcelonés a través del padrón.
- <sup>21</sup> Se afirma el derecho fundamental de toda persona a vivir libre de toda discriminación o acoso por razón de raza, color, religión u origen nacional o étnico.
- <sup>22</sup> *SAFIR* es un proyecto del Ayuntamiento de Barcelona financiado por el Fondo Social Europeo. Se trata de un proyecto que respalda las iniciativas empresariales de las personas inmigradas en Barcelona, y que convoca estas jornadas informativas. Dichas jornadas presentan de manera práctica los temas que pueden preocupar a las personas que tienen una pequeña empresa o trabajan de forma autónoma.
- <sup>23</sup> Temas tratados: la potenciación de la difusión informativa, el fomento de la participación social, los servicios interculturales, los ámbitos temáticos prioritarios (educación, ocupación, urbanismo y vivienda) profundizar en el conocimiento de la realidad la coordinación, concertación y cooperación y el seguimiento y difusión del *Pla d'Interculturalitat*.
- <sup>24</sup> Los objetivos del Plan son: favorecer la plena integración de la inmigración extranjera en Barcelona, promover una política de integración, participativa, coordinada y consensuada, y que el Plan sea un instrumento de planificación para la actuación municipal. Este Plan concreta cinco principios básicos para la actuación municipal: el reconocimiento y apreciación de la diversidad cultural, la igualdad de derechos, igualdad de oportunidades, servicios interculturales, participación ciudadana, coordinación, concentración y cooperación. Sus ejes programáticos generales para desarrollar las actuaciones municipales son: la información para la igualdad de oportunidades, la participación social para la convivencia intercultural, la formación para el desarrollo de la convivencia intercultural, la participación y la inserción social. Las actividades socioculturales: órganos municipales de participación y consulta, servicios interculturales, coordinación, concentración y cooperación.
- <sup>25</sup> *El Consell Municipal d'Immigració* es un órgano consultivo y de participación de las asociaciones de personas inmigradas extranjeras.
- <sup>26</sup> Proyecto para sensibilizar a los estudiantes de la necesidad de conocer y respetar las diferencias, la diversidad cultural y educar en la tolerancia respecto a esta diversidad. Se ha ideado la creación de un diario escolar sobre la diferencia y contra el racismo, que pretende recoger noticias sobre este tema.
- <sup>27</sup> Explica cuáles son las normas reguladoras y cómo actúan sus órganos.
- <sup>28</sup> El Proyecto LIA es un programa de integración de inmigrantes, principalmente de los inmigrantes procedentes de países en vías de desarrollo. Incluye: introducción, programa LIA, Eurociudades, la inmigración extranjera en Barcelona (acceso al mercado de trabajo, acceso a la vivienda, acceso a la educación y a la salud, acceso a la información, escasos medios para el desarrollo de asociaciones y entidades de inmigrantes), el contexto general de la acción municipal, objetivo del proyecto LIA-Barcelona, fomento de la participación: la creación del *Consell Municipal de la Immigració* en Barcelona, conocimiento de la realidad: *l'Observatori Permanent de la Immigració* de Barcelona, la dimensión transnacional del proyecto, balance presupuestario, conclusiones generales y anexos.
- <sup>29</sup> Incluye: introducción, el marco legislativo básico, principios de la actuación municipal, ejes y líneas generales de actuación, las principales líneas de actuación de los ámbitos temáticos, desarrollo del Plan.
- <sup>30</sup> Trata los siguientes temas: la encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad: trece años de análisis, *l'Observatori Permanent de la Immigració* en Barcelona, la natalidad y la mortalidad de los inmigrantes en la ciudad de Barcelona, inmigrantes atendidos en el *Servei de migració de Càritas* e inmigrantes atendidos en el *Punt d'Informació del SAIER*.

<sup>31</sup> Principales líneas de actuación sugeridas:

- ◆ Aspectos educativos:
  - Absentismo: Se debería revisar la relevancia de los currículums, el grado de atractivo que tienen para los alumnos, si se les ofrece un ambiente de aprendizaje y relación rico y gratificante. Si esto falla, la escuela pierde interés y el absentismo surge como respuesta. Para evitarlo, se recomienda que los profesionales de la enseñanza revisen los programas de trabajo, mirando de encontrar conectores con los intereses de los alumnos. Es necesario también un diálogo fluido con las familias. Se sugiere a su vez, que podría ser útil la intervención de otros profesionales a parte de los maestros, como los de los equipos socio-sanitarios, profesores de árabe, profesionales que conocen las culturas de origen y pueden mediar entre la familia y la escuela.
  - Etapa 0-3 años: Se reiteran las recomendaciones realizadas para la etapa obligatoria respecto a la necesidad que las familias dispongan de la información adecuada respecto a la oferta pública de guarderías, los requisitos y procedimientos para efectuar la pre-inscripción, el proyecto educativo del centro, etc. Las dificultades idiomáticas, el desconocimiento del proyecto de las guarderías, de los requisitos y la documentación necesaria para hacer la pre-inscripción y la matriculación por parte de algunas familias inmigrantes, hace que sea conveniente que los centros educativos dispongan de materiales que faciliten la información de estas familias y mejoren la comunicación con los centros. - Se propone que el Ayuntamiento encargue la elaboración de materiales audiovisuales para la etapa de 0-3 años y para la escolarización obligatoria. Se debe revisar la normativa de matriculación y estudiar los requisitos alternativos cuando los existentes puedan ser discriminatorios. Se reitera la conveniencia que las Comisiones de Matriculación sean permanentes.
- ◆ Aspectos relativos a la vivienda y la población inmigrada:
  - Evitar las concentraciones de inmigrantes en zonas degradadas y con déficits socio-urbanísticos como un de los principales obstáculos en su integración en la sociedad de acogida. En este sentido se debe destacar como objetivo prioritario facilitar una presencia territorial más equilibrada entre la población extranjera y la autóctona.
  - Hay que adoptar aquellas medidas adecuadas para garantizar y asegurar para los inmigrantes la igualdad de oportunidades en el acceso a la vivienda. Esto debe comportar información y asesoramiento destinado a los inmigrantes, modificaciones normativas y reglamentarias.
  - En determinadas ocasiones puede ser conveniente desarrollar "acciones positivas" y proyectos concretos para solventar las necesidades de vivienda específicas que pueden tener algunos sectores de estos colectivos - pisos de alquiler compartidos por diversas personas, etc - y contrarrestar las discriminaciones que se producen. Aunque se deberá evitar, en la medida de lo posible, que se puedan utilizar para fomentar conflictos.
  - Vivienda nueva de promoción pública: Hay que incrementar las promociones públicas en régimen especial, que son las que mejor pueden asegurar la accesibilidad a la vivienda nueva de propiedad. - Con el diseño de los proyectos de vivienda pública, independientemente de la administración que las realice, se debe prever la participación de representantes de los entes locales, que son los que tienen mejor conocimiento de las necesidades específicas de la población que vive en su municipio. - En las promociones públicas de vivienda se deben tomar las medidas adecuadas para dar respuesta a las necesidades de vivienda de alquiler de los inmigrantes.
  - Proceder a la rehabilitación de las zonas urbanas más deterioradas, desde los análisis de urgencia efectuados por los municipios, con el concurso de todas las administraciones implicadas. Los entes locales deben actuar con diligencia en el mantenimiento de las condiciones de habitabilidad del alojamiento obligando a la propiedad. Hay que incrementar las ayudas para la rehabilitación de viviendas que se destinen a alquiler y especialmente aquellas que pueden demandar los inquilinos.
  - Hay que desbloquear la actual saturación en el parque de alquiler de viviendas. Esta situación se ubica en un marco de paradojas, como es la elevada cantidad de viviendas vacías o los alquileres abusivos de viviendas en condiciones absolutamente deficitarias. Las medidas propuestas son las siguientes: Hay que promover incentivos de todo tipo a propietarios que incorporen viviendas al parque de alquileres, susceptibles de ser alquilados por personas con dificultades económicas. - Hay que gravar las viviendas deshabitadas, utilizando los fondos obtenidos en este concepto para reinvertirlos específicamente en ayudas dirigidas a estos núcleos de población. - Hay que plantear programas que tengan como objetivo dar garantías a los arrendatarios sobre la buena conservación de las viviendas y la certeza de pagos periódicos, cuando los arrendatarios

- 
- pertenezcan a grupos con rentas bajas (buscando un criterio objetivo), por medio de seguros contratados desde la administración. Es necesaria la colaboración con los propietarios de viviendas vacías, para que se recuperen para su función de vivienda, cumpliendo la legislación vigente.
- La información y asesoramiento asume un papel esencial en esta materia. En consecuencia, desde los entes locales, juntamente con las diversas asociaciones que trabajan en este ámbito, se debería actuar en dos vertientes diferentes: Por un lado y en la línea del *Informe de Girona*, haciendo de guía y control sobre los diferentes hábitos de convivencia y maneras de vida que se deriven de las diferencias culturales para establecer canales de diálogo con los vecinos, propietarios y administraciones: de esta manera los problemas que surgiesen podrían ser tratados de forma educativa y desdramatizadora. Por otro lado, informando y asesorando sobre la oferta de viviendas y de ayudas para la adquisición y rehabilitación de éstos. Otras recomendaciones que propone el Grupo: Campañas de sensibilización generales y otras específicas dirigidas a los propietarios, administradores de fincas, APIS, etc. - Información y asesoramiento dirigidos a los colectivos de inmigrantes en temas de viviendas. - Se propone la creación de un servicio específico en la ciudad para ayudar a contrarrestar las situaciones de discriminación. El servicio propuesto debería desarrollar una triple función: de información y asesoramiento, campañas de sensibilización general y otras específicas y de sensibilización vecinal, y de mediación y seguimiento de casos conflictivos. - Incremento de las ayudas y asesoramiento por parte de profesionales para facilitar el acceso a las ayudas, y simplificación de la burocracia.
  - ◆ Aspectos relativos a los medios de comunicación y la multiculturalidad:
    - Agentes institucionales:
      - Parlamento: Se pide al Parlamento de Cataluña que haga una vez al año una sesión plenaria y monográfica sobre la situación de las minorías étnicas, los inmigrantes extranjeros no comunitarios y los refugiados en Cataluña. Puntos a tener en cuenta: Los comportamientos racistas y xenófobos, tanto de la sociedad como de las instituciones públicas y privadas. - El trato cuantitativo y cualitativo de los medios de comunicación respecto a los grupos ya referidos. - Las políticas de los diversos departamentos de la Generalitat que tengan incidencia en este terreno. - Las políticas del Ayuntamiento y las otras entidades locales, como Diputaciones y Consejos Comarcales, que tengan incidencia en este terreno. - La valoración de las iniciativas positivas hechas por la sociedad civil y por las instituciones en el terreno de la interculturalidad para tratar de potenciarlas.
      - Consejería de Bienestar Social: Se impulsarán actuaciones para que los medios públicos y privados de comunicación dediquen de forma permanente un espacio que responda al segundo punto del acuerdo firmado: La difusión de valores educativos y formativos a favor de las minorías étnicas.
      - Administraciones locales: El Ayuntamiento de Barcelona, los municipios de Cataluña, las Diputaciones y otras instituciones de carácter local, pondrán en marcha actuaciones y programas especialmente dirigidos a las minorías étnicas. Es conveniente que estos programas se hagan en la lengua propia de los colectivos con presencia en el ámbito de difusión de cada medio. Como iniciativa concreta, proponemos dar soporte al proyecto constituido de red radiofónica: "*Ones per la diversitat*".
      - Medios de titularidad pública: Los medios de titularidad pública deben procurar que las informaciones que aparezcan en referencia a cuestiones de inmigración y racismo sean plurales.
    - Facultades de comunicación de las universidades catalanas: Se proponen las siguientes medidas:
      - Se fomentará la enseñanza de la asignatura Comunicación intercultural en las facultades de Ciencias de la Comunicación de las universidades catalanas, y se las dotará de recursos adecuados para garantizar su implementación.
      - Los diversos programas y contenidos de las asignaturas de las diversas materias integrarán las aportaciones de las diferentes culturas.
      - Se llevarán a cabo actividades de sensibilización en las diversas universidades dirigidas tanto a profesores como a estudiantes.
      - Se promoverán espacios en todas las facultades de comunicación de cara al estudio, formación e investigación permanente sobre esta temática.
      - Se potenciará una asignatura inter-campus en materia de interculturalidad y de programas med-campus dirigidos a otras áreas geográficas.
    - Sensibilización y formación de profesionales:

- Los profesionales de los medios de comunicación, deben requerir en un determinado momento de conocimientos básicos sobre las características de las minorías étnicas que viven en Cataluña, sobre etnocentrismo, actitudes y prejuicios racistas o xenófobos.
- Es necesario diseñar acciones formativas (seminarios, cursos, jornadas) sobre esta materia dirigidas a los profesionales de los diferentes medios.
- Los contenidos de las acciones formativas podrían tener una parte en común: normas básicas sobre el trato informativo de esta temática, manual de estilo, casos prácticos... y unos contenidos específicos adaptados a las características y problemáticas de la zona geográfica donde ejercen los profesionales: las minorías étnicas con mayor presencia en el territorio – características, actividades, asociaciones, etc.
- Otras medidas concretas que se proponen para colaborar en la formación de los profesionales son: Redacción y distribución de un manual de estilo en materia intercultural. - Archivos informáticos sobre interculturalidad (características y datos de las diversas minorías étnicas, asociaciones, manual de estilo, religiones minoritarias...) que los profesionales pueden consultar en sus centros de trabajo. - Cursos dirigidos a profesionales que deseen especializarse en esta materia. - Ampliación de la oferta de información sobre las medidas y acciones adoptadas en otros países sobre interculturalidad.

<sup>32</sup> Pasa a ser operativa la *Coordinació de Drets Civils* con la constitución de la *Comissió Interreligiosa*, la creación del *Consell Municipal de Cooperació Internacional per al Desenvolupament*, la constitución de la *Comissió Ciutats de l'Any Europeu contra el Racisme* y la campaña: *Dret del Mes*.

<sup>33</sup> Incluye las siguientes propuestas: la extensión del derecho de participación política en el ámbito municipal a todos los ciudadanos y ciudadanas que no disponen de nacionalidad, la promoción de políticas de multiculturalidad con la cooperación de los diversos grupos implicados, la creación de centros de asistencia comunitaria a los refugiados que promueven la relación intercultural y eviten su aislamiento.

<sup>34</sup> Sobre la temática de la interculturalidad se debe conseguir el objetivo de mejorar los sistemas de acogida y atención educativa de los hijos y las hijas de las familias inmigrantes extranjeras como instrumento para su integración ciudadana. Formar a los jóvenes de la ciudad para vivir en una sociedad multicultural.

Para todas las etapas educativas se organiza anualmente, desde 1995, el Congreso Barcelona Identidad, con el objetivo que el alumnado reflexione sobre diferentes temáticas relacionadas con los valores cívicos y democráticos, fomentando aprendizajes que ayuden a hacer de Barcelona una ciudad que tiene que forjar su identidad a partir de identidades múltiples y solidarias.

Dentro del PEC (*Projecte Educatiu de Ciutat*) hay diferentes grupos técnicos de trabajo, uno de los cuáles tiene como ámbito temático la educación y la multiculturalidad.

<sup>35</sup> El *SAFIR* tiene como objetivo dar soporte al nacimiento y consolidación de las iniciativas empresariales de las personas inmigrantes extracomunitarias en la ciudad de Barcelona.

<sup>36</sup> Dirigido a personas provenientes de países que generan migraciones económicas o políticas y son residentes en la ciudad de Barcelona. Tiene como objetivos generales:

- Fomentar la auto-ocupación y la cultura empresarial entre el colectivo diana.
- Sensibilizar las administraciones y la población en general sobre el colectivo diana y sus posibilidades en la auto-ocupación. Sus acciones se dividen en: *Safir* emprendedores, *Safir* empresarios y *Safir* asociaciones.

<sup>37</sup> Principales líneas de actuación sugeridas:

- Aspectos jurídicos: Entrada y establecimiento; residencia y trabajo. Reagrupamiento familiar. Garantías: régimen sancionador. Instrumento de tutela. Centros de internamiento. Medidas de las administraciones para la integración. Derechos sociales. Derechos políticos e instancias de participación.
- Aspectos relativos al comercio y al consumo: Trabajar en la facilitación de medios para el abastecimiento de carne sacrificada según los procedimientos señalados por las religiones islámica y judía. Necesidad de incrementar las relaciones entre este nuevo comercio y el tradicional.
- Servicios funerarios: El Ayuntamiento debe procurar por las necesidades que sobre éstos manifiesten las diferentes confesiones y creencias presentes en la ciudad.

- Aspectos sanitarios: Es necesario que la asistencia sanitaria a los inmigrantes extranjeros la presten la red pública asistencial como mejor garantía para su salud.
  - Ocupación: El grupo dedica una sesión a conocer y debatir las iniciativas que se llevan a cabo desde Asuntos Sociales y Barcelona Activa para mejorar la situación laboral de los inmigrantes.
  - Aspectos educativos: Se da la existencia de un punto conflictivo. Éste es la concentración de alumnos hijos de inmigrantes en determinadas escuelas públicas, la ausencia de los mismos en escuelas privadas concertadas que les tocarían y el fenómeno asociado del abandono de las escuelas donde hay especial concentración de inmigrantes por parte del alumnado autóctono. Se produce, a un tiempo, un choque con el respeto a la libertad de los padres para escoger la escuela.
- <sup>38</sup> En su artículo 10, punto 3, dice: “Los extranjeros gozarán del derecho de sufragio en las elecciones municipales” y según el punto 4, “El Ayuntamiento de Barcelona tiene que interesar a los órganos competentes para que legislen y celebren tratados internacionales que promuevan los instrumentos adecuados a fin de que todas las personas empadronadas en el municipio puedan disfrutar de estos derechos”. En el punto 5 de este mismo artículo de la Carta se afirma: “Los extranjeros empadronados pueden participar en referéndums y otros procedimientos consultivos que promueva el Ayuntamiento”.
- <sup>39</sup> La creación del *Centre Interreligiós de Barcelona* obedece al propósito de servir al conjunto de creencias y sensibilidades religiosas que manifiestan los ciudadanos, tanto las que tienen una larga y fecunda trayectoria histórica en la ciudad, como las que recién llegadas. Tiene los siguientes objetivos y finalidades:
- Conocer la composición de las diferentes realidades religiosas y espirituales que conforman Barcelona.
  - Ofrecer un espacio de investigación e información sobre las diversas sensibilidades religiosas presentes en Barcelona.
  - Promover el diálogo interreligioso para el enriquecimiento y la prevención de conflictos en la ciudad.
- <sup>40</sup> Pretende ser un instrumento que permita redefinir la relación entre ciudad y educación y proyectar líneas estratégicas de actuación en materia educativa. Incluye: introducción, caracterización del *Projecte Educatiu de Ciutat*, temas y cuestiones que han de ser objeto de atención en el Proyecto (una de ellas es multiculturalismo y educación), colectivo que hay que implicar en el proceso de elaboración del Proyecto, instancias técnicas, de coordinación, de participación y de asesoramiento. Fases del proceso de elaboración: objetivos, procedimientos y actuaciones (existe un grupo de trabajo centrado en educación y multiculturalidad).
- <sup>41</sup> Voluntad de promover la cultura de los derechos humanos y de la responsabilidad humana en la ciudad. Se trata de un compromiso de las ciudades por los derechos humanos con motivo del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que incluye entre otros aspectos: la voluntad que se extienda el derecho de participación política, derecho de sufragio y la libertad de asociación en el ámbito municipal a todos los ciudadanos y ciudadanas, incluso a aquellos que no disponen de la nacionalidad del Estado. Considera que debe haber una política destinada a reconocer la existencia de inmigrantes en situación irregular y a permitirles el acceso a los servicios sociales, a la educación y a la medicina pública etc. En todas estas actuaciones la ciudad se convierte en un escudo de los derechos humanos. La ciudad debe proteger el pluralismo y la convivencia mediante una actuación política diversificada que incluya la asunción de políticas de multiculturalidad entre otras.
- <sup>42</sup> La OND: es un servicio de orientación para la defensa de los derechos de las personas en general, con especial atención a los colectivos discriminados por razón de género (sexo y orientación sexual), pertenencia cultural (inmigración y minorías culturales), salud física y mental (disminuciones, enfermedades crónicas, sida y adicciones), y edad (en especial infancia y ancianos) de la ciudad de Barcelona. Lleva a cabo acciones en tres sentidos:
- Informar, formar y sensibilizar de todo aquello que haga referencia a la igualdad de derechos.
  - Ejercer la función mediadora en las quejas por discriminación.
  - Ofrecer asesoramiento jurídico para la tramitación de denuncias por discriminación (información, prevención y coordinación, atención a los conflictos, la mediación y la asesoría jurídica).

- <sup>43</sup> Jornadas de estudio del nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería. También incluye: la problemática de los CIE (Centros de internamiento para extranjeros) y reflexiones sobre la igualdad de trato de los inmigrantes en materia de derechos sociales, trabajo y seguridad social. Se deben examinar las necesidades, identificar las deficiencias y elaborar propuestas encaminadas a mejorar las condiciones de salud de los inmigrantes extranjeros.
- <sup>44</sup> La Iniciativa LIA apoya acciones de integración de inmigrantes y minorías étnicas en la vida política, económica y pública de las ciudades. La iniciativa ha probado que las ciudades pueden jugar un papel principal en facilitar la integración de minorías étnicas y migraciones recientes por promover el autoempleo y la creación de trabajo adaptando servicios públicos locales a sus necesidades específicas y facilitando su participación en la vida política local. Las propuestas de las ciudades que forman parte de la Iniciativa LIA son:
- Apoyo a la participación de inmigrantes, asociaciones y minorías étnicas, y la iniciación y la implementación de programas como también el desarrollo de estos grupos y de las redes de ciudades en la fase de planificación del programa.
  - Las redes y sus ciudades deben también examinar la necesidad de una legislación bajo el Tratado de Amsterdam relacionada con la discriminación y el acceso a los servicios para inmigrantes y minorías étnicas.
  - Las ciudades sugieren promover y financiar el establecimiento de planes de acción de ciudades para combatir la exclusión social.
- <sup>45</sup> Trata: la inclusión social: instrumentos sociales para la agenda urbana, recomendaciones sobre temas sociales (política y legislación, programas y proyectos piloto, investigación e intercambio de experiencias). La seguridad urbana: introducción, temas sobre seguridad urbana para la agenda urbana, recomendaciones sobre seguridad urbana (política y legislación, programas y proyectos, investigación e intercambio de experiencia).
- <sup>46</sup> Propuesta de resolución para constituir la *Comissió Interdepartamental per a la Interculturalitat* como órgano director de la ejecución del *Pla Municipal per a la Interculturalitat* con el objeto de dirigir la aplicación del Plan, aprobar y evaluar el programa anual y coordinar las relaciones institucionales para desarrollarlo.
- <sup>47</sup> Órgano director de la ejecución del *Pla Municipal per a la Interculturalitat*.
- <sup>48</sup> Temas principales: entrada y establecimiento (residencia y trabajo), reagrupamiento familiar, garantías (régimen sancionador e instrumentos de tutela), centros de internamiento, medidas de las administraciones para la integración, derechos sociales, derechos políticos e instancias de participación, aspectos relativos al comercio y consumo. Servicios funerarios, aspectos sanitarios, ocupación, aspectos educativos y otros.
- <sup>49</sup> Incluye como temas tratados: la cooperación internacional para el desarrollo, las relaciones con las asociaciones, las grandes actuaciones, la Conferencia Europea Ciudades para los derechos humanos, el diálogo interreligioso, el soporte a iniciativas ciudadanas, en defensa de los derechos humanos y registro de uniones civiles.
- <sup>50</sup> Presenta la evolución de la información en el periodo 84-99:
- Respecto a la recomendación de creación de un servicio de atención y orientación: en 1991 se creó el *SAIER*. Con edición de folletos informativos en diferentes idiomas.
  - Respecto a la dignificación de los extranjeros, potenciar su incorporación al movimiento asociativo común, se llevaron a cabo en colaboración con la Dirección General de Migraciones, programas de inserción sociolaboral. Subvenciones y convenios con entidades de, y para inmigrantes, edición de guías de recursos.
  - Respecto a la inclusión de trabajadores extranjeros en la red pública de sanidad, se da acceso a los inmigrantes en la red pública y formación a los profesionales.
  - Respecto a atender especialmente a los problemas relacionados de la educación de los hijos de los inmigrantes, se lleva a cabo la escolarización efectiva de los niños inmigrantes independientemente de su situación administrativa.

- 
- <sup>51</sup> Jornadas internacionales de debate sobre el diálogo entre las culturas, acompañadas de una exposición fotográfica y de un festival de cine.
- <sup>52</sup> Tríptico informativo sobre un ciclo de cine.
- <sup>53</sup> Exposición concebida para 26 fotógrafos y artistas
- <sup>54</sup> *L'Institut d'Educació* del Ayuntamiento de Barcelona impulsa unas jornadas de conocimiento, intercambio y coordinación entre las instituciones educativas de la ciudad y aquellas ONG que ofrecen recursos para ellas. La primera jornada vinculada a la celebración, en diciembre de 1998 del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece un primer conocimiento y contacto entre las ONG y el profesorado. El interés promovido motiva una segunda jornada de trabajo.
- <sup>55</sup> Ponencia: *Les dones i els serveis de la ciutat*. Los servicios deben funcionar en relación con nuestra pluralidad y diversidad. Los servicios deben acoger las diferencias.
- <sup>56</sup> Incluye: mujeres migrantes, entre otros bloques.
- <sup>57</sup> Incluye: la participación de los inmigrantes y las minorías étnicas en las ciudades europeas. La ciudad y los inmigrantes: reflexiones desde Barcelona.
- <sup>58</sup> Desde los *Serveis Personals* los años claves son:
- 1989: *Serveis socials i joventut: L'Ajuntament crea el Servei d'Atenció als Immigrants Estrangers i Refugiats (SAIER)*, un centro pionero que se gestiona en convenio múltiple con la *Associació Catalana de Solidaritat i Ajuda als Refugiats (ACSAR)* y la *Creu Roja*.
  - 1992: *Serveis socials i joventut*: Al SAIER – integrado por *Creu Roja* y *ACSAR* – se incorpora, a través de convenio, CITE (*Centre d'Informació de Treballadors Estrangers-CCOO*) y el *Col.legi d'Advocats*.
  - 1993: *Participació i promoció*: Firma del primer convenio con entidades de personas inmigradas.
  - 1995: *Afers socials*: El Ayuntamiento promueve la realización de un Plan Integral de Desarrollo de servicios sociales. Cuenta con diversos promotores y la participación de más de 130 entidades locales. El Programa ofrece educación laboral para inmigrantes y personas de etnia gitana.
  - *Participació i promoció*: Se aprueba el Plan Integral de Desarrollo de los servicios sociales. Su objetivo es analizar y debatir cuál debería ser el proyecto de futuro y establecer las líneas estratégicas para la ciudad. Barcelona asume la presidencia del *Comitè de Benestar Social d'Eurociutats*. Durante tres años se desarrollan programas europeos en temas de integración de las personas con disminuciones, participación de los inmigrantes y propuestas para la ciudadanía europea.
- <sup>59</sup> Tríptico informativo sobre las actividades llevadas a cabo por el *Consell Municipal de Benestar Social*. Entre ellas trata: SAIER y Grupo de refugiados y extranjeros (información y acogida, promoción social y participación, *Pla municipal per a la Interculturalitat*, legislación, información y formación de profesionales y líneas de actuación y servicios).
- <sup>60</sup> Incluye: dirección, teléfono y principales líneas de actuación de estas entidades en la ciudad.
- <sup>61</sup> Incluye: introducción, ámbito consultivo, ámbito de formación y ámbito ejecutivo.
- <sup>62</sup> Tríptico informativo sobre los siguientes temas: dar a conocer las propuestas del PEC y presentar el compromiso de Barcelona para la educación. Profundizar la reflexión sobre las relaciones entre educación y ciudad. Presentar y compartir el PEC con otras ciudades.
- <sup>63</sup> Principales líneas de actuación sugeridas:
- *Observatori Permanent de la Immigració*: Su objetivo es conocer los fenómenos migratorios de las personas extranjeras en la ciudad de Barcelona. El Grupo propone: Que se trabaje entre los diferentes departamentos de las instituciones y entre las diferentes instituciones para unificar criterios y establecer indicadores. - Que se establezca un sistema que permita al grupo estar informado periódicamente sobre los datos provenientes tanto del *Observatori*, como del SAIER u otras fuentes.
  - Política migratoria en la UE: Se ha analizado: La concesión de visados y visados de tránsito, el reagrupamiento familiar y las condiciones y dificultades para obtenerlo, las condiciones de obtención



---

de las primeras residencias, la libertad de circulación de los extracomunitarios en la UE, los trabajadores de temporada y el acceso a la residencia permanente para los extracomunitarios.

- **Sanidad:** Es una preocupación constante del grupo conseguir una normalización en la asistencia sanitaria a todos los inmigrantes, regulares o no, en la red pública. Es por ello que cada año el grupo trata el estado de la gestión de las iniciativas adoptadas a fin de mejorar los circuitos de acceso a la asistencia. El grupo ha sido informado del inicio de las negociaciones entre el Ayuntamiento y la *Generalitat* y confía que se avance en la concreción de las áreas básicas desde las cuales se prestará la atención y en la clarificación de los circuitos que se tendrán que seguir. El grupo propone que una vez realizadas estas tareas, se informe debidamente a los diferentes colectivos de inmigrantes y agentes relacionados con la inmigración con el fin de facilitar el acceso a los servicios a las personas que lo necesiten.
- **Educación:** Frente a las aportaciones específicas del grupo de trabajo sobre Educación y Multiculturalidad del *Institut Municipal d'Educació de Barcelona (IMEB)*, el grupo de refugiados y extranjeros plantea algunas matizaciones:
  - Iniciar un trabajo interescolar sistemático entre los diferentes niveles y centros en lugares diferentes del espacio urbano exterior.
  - Fomentar la participación política, como mínimo a escala local, al menos a través del voto. Animar a la participación en la red asociativa "transversal" de la ciudad.
  - Fomentar la participación creativa en actividades comunitarias lúdicas, deportivas, etc. por medio de los locales de recreo y otras instituciones que tenga el barrio.
  - Establecer servicios de mediación y de interpretación para facilitar el acceso a los servicios a la población inmigrante extranjera, o facilitar el establecimiento de un puente entre ambas partes, cuando desconozcan o conozcan muy insuficientemente las lenguas del país de recepción o cuando no estén familiarizados con el marco de referentes socioculturales (urbanos, administrativos, organizativos, relacionales) locales.
  - Hacer de las escuelas y los institutos espacios de sociabilidad/socialización de los padres y madres inmigrantes/minoritarios/mayoritarios, y desarrollar programas en los que éstos tengan la oportunidad de participar directamente en la educación formal de sus hijos y en la vida de barrio/ciudad.
  - Promocionar la construcción de comisiones permanentes de escolarización por distritos para efectuar una distribución equilibrada de los alumnos de incorporación tardía.
  - Elaborar y ejecutar un plan de formación consistente y coordinado de los diferentes profesionales y técnicos en servicios sociales, cultura y educación. Hacer una política antirracista y de promoción de la cohesión social a la ciudad por medio de los recursos educativos.
  - Tener en cuenta en cada actuación las cuestiones que pueden afectar el éxito relativo al género, oportunidades de inserción socio-laboral real, lenguas de comunicación y estrategias coordinadas desde el ámbito formales y no formales de la educación.

## 5. Balance final

1. En 1984 se produce en el *nivel interno* del Ayuntamiento el primer reconocimiento del problema de la inmigración. En 1989, con el documento *Conclusions i propostes: refugiats i estrangers*, se produce el *primer reconocimiento público* como problema administrativo. Hasta este momento, la esfera que más preocupa al Ayuntamiento es la seguridad.
2. A partir de la década de los noventa, empiezan a producirse actuaciones de manera progresiva en el resto de las esferas.
3. En 1990 se crea por vez primera una unidad administrativa con carácter *output* directamente relacionada con la acomodación de los inmigrantes: *El Punt*

---

*Informatiu per a Estrangers i Refugiats*. En este mismo año se inician las líneas estratégicas de actuación del Ayuntamiento en materia de inmigración.

4. En 1991 se produce un cambio cualitativo con la creación de una unidad en el *nivel político*. Se trata del *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils*. Asimismo, siguiendo esta línea, se produce un acercamiento a la sociedad civil para encontrar soluciones prácticas en materia de inmigración con el convenio de colaboración entre entidades para la creación del *SAIER (nivel output)*
5. En 1993 empiezan a surgir actuaciones propias del nivel político en materia de inmigración como es el caso del Informe sobre *Immigració estrangera*.
6. En 1995 se continúa avanzando en materia de inmigración con la creación de una nueva unidad administrativa: *l'Observatori Permanent de la Immigració*. El único con funcionamiento permanente en el nivel local en toda España.
7. En 1997 se producen dos cambios importantes. En primer lugar, la creación de una unidad política específicamente destinada a los inmigrantes, el *Consell Municipal d'Immigració*, con carácter de consulta. En segundo lugar, el reconocimiento que la problemática de la inmigración no afecta a una esfera concreta, sino al conjunto de ellas. Por lo tanto, la convicción que la actuación del Ayuntamiento debe ir dirigida hacia una política pública transversal, tal como se desprende del *Pla Municipal per a la Interculturalitat*.
8. En 1998 el Ayuntamiento da un paso más, con el *reconocimiento institucional de los derechos políticos* de los inmigrantes en la Carta Municipal y la creación de la *Oficina per a la No Discriminació*.
9. Finalmente, el último paso importante del Ayuntamiento se produce en 1999 con la creación de la *Comissió Interdepartamental per a la Interculturalitat*.
10. Para finalizar debemos indicar que la política de acomodación de los inmigrantes del Ayuntamiento de Barcelona se ha basado sobretudo en las esferas de información y asesoramiento, convivencia, educación y sanidad. Sus organismos más activos han sido el *Consell Municipal de Benestar Social*, el *Sector de Serveis Personals i Promoció Social i Acció Comunitària* y el *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils*.

#### **IV. DATOS SUBJETIVOS: ANÁLISIS DE LOS CUESTIONARIOS Y DE LAS ENTREVISTAS**

##### **1. Introducción**

En esta cuarta parte presentamos los resultados obtenidos a partir del análisis de unos cuestionarios y entrevistas. Para poder seguir su contenido adecuadamente aconsejamos al lector combinar la lectura de los capítulos siguientes con la consulta de los dos Anexos del libro. En el *Anexo 1* presentamos los resultados cuantitativos de los cuestionarios, por tablas y grupos de tablas, y siguiendo las categorías y los indicadores del marco analítico. En el *Anexo 2* transcribimos literalmente las preguntas realizadas a los actores.

En cuanto al contenido de esta parte, invitamos al lector a hacer un triple recorrido. En el *segundo capítulo* introducimos los principales criterios metodológicos, la tipología de actores que hemos entrevistado, y los principales indicadores analizados. En el *tercer capítulo* introducimos los principales temas inferidos a partir de los datos cuantitativos (véase *Anexo 1*). Por último, en el *cuarto capítulo* nos ocupamos de los resultados obtenidos del análisis cualitativo (véase las preguntas en el *Anexo 2*)

##### **2. Criterios metodológicos, tipología de actores institucionales, y principales indicadores**

Los resultados de este estudio se basan en el análisis cuantitativo y cualitativo de unos cuestionarios y entrevistas realizados durante el segundo trimestre de 1999 (abril-junio). Desde el inicio nuestro objetivo no fue entrevistar a personas concretas, sino a actores institucionales directamente relacionados con el tema de la acomodación de los inmigrantes. Tal como he insistido en los capítulos introductorios, considero que son dichas instituciones quienes están en mejor condiciones, y por lo tanto quienes tienen un mayor grado de legitimidad, para detectar los problemas prácticos diarios y para identificar los desafíos fundamentales con los que se encuentran para diseñar políticas que estiman adecuadas. Una vez planteados los objetivos del estudio, fueron las mismas instituciones quienes me designaron a aquellas personas que consideraron podían mejor representarles.

En concreto, me guíé por la siguiente tipología de actores institucionales:

**Tipo Actor 1**

(25 entrevistados)

Asociaciones locales de inmigrantes y ONGs que trabajan directamente la acomodación de los inmigrantes y/o que organizan planes de acción para formular reivindicaciones políticas. El principal criterio para seleccionar estos actores fue que estuvieran implicadas directamente en políticas de acomodación, y que como mínimo tuvieran más de tres años de continua actividad

**Tipo Actor 2**

(4 entrevistados)

Partidos políticos con representación municipal en el año 1999

**Tipo Actor 3**

(5 entrevistados)

Organizaciones de interés, tanto los principales sindicatos, como confesiones religiosas (Cáritas) y Fomento de Trabajo

**Tipo Actor 4**

(19 entrevistados)

Principales unidades de la Administración pública local

En detalle, fueron 53 actores entrevistados:

Nombre Entidad
<b>Tipo 1 - ASOCIACIONES</b>
Colectivo Tripartito (Angola, Congo, Zaire)
Cruz Roja
Plan Integral del Casc Antic
Federación Asociación Vecinos de Barcelona (FAVB)
Asociación para el estudio y promoción Desarrollo Comunitario
Asociación Cultural Hispano-Pakistani
Asociación de Trabajadores inmigrantes marroquíes (ATIME)
Fundación Servicios Cultura Popular
Asociación Sociocultural del Nahda Colectivo Marroquí
Asociación Nigeriana de Barcelona
Bayt al-Thaqafa. As. Esp. Amistad con pueblo Árabe
Casal Latinoamericano a Catalunya "La Claca"
SOS Racismo
Salud y Familia
Proyecto Xenofilia- Red Solidaridad Inmigrantes
Médicos sin Fronteras
Asociación de Inmigrantes Filipinos de Barcelona
Radio Contrabanda
Federación de Colectivos de Inmigrantes de Catalunya (FCIC)
Asociación Sociocultural "Ibn Batuta"
Centro Filipino
Comité de Solidaridad Cataluña-Líbano

<sup>1</sup> Tras varios intentos, en distintos niveles, finalmente el grupo municipal CiU no respondió a nuestras reiteradas, y formales, demandas. De ahí que finalmente hayan sido cuatro los grupos municipales entrevistados. Asimismo, respetando la composición de la última legislatura municipal, entrevistamos a representantes del PI y no de ERC. Entre las asociaciones, declinaron nuestra invitación para participar en el estudio, a pesar de nuestro interés, las siguientes entidades: Asociación de Mujeres magrebíes, Asociación de mujeres guineanas E'Waiso Ipola, Papeles para todos, Wrights protection association, Sociedad Cultural Islámica. No obstante, todos estos actores quedaron incluidos en la valoración del grado de influencia (véase Anexo 2, Bloque 4, pregunta 1).

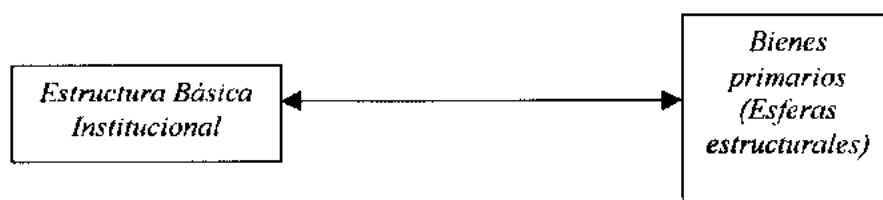
Asociación Cultural Rieba Pua
Asociación Cultural Rhombe
Agrupación de Cameruneses residentes en Barcelona
<b>Tipo 2 -PARTIDOS POLÍTICOS</b>
PI
PP
PSC
IC-Els Verds
<b>Tipo 3 - ORGANIZACIONES DE INTERÉS</b>
Fomento del Trabajo
Cáritas Diocesana
CCOO - <i>CITE</i>
CGT – Puertas Abiertas
UGT – <i>AMIC</i>
<b>Tipo 4 - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL</b>
Guardia Urbana
Regiduria de Derechos Civiles
Servicio y Prevención Vía Pública
Recursos Ocupacionales y Asuntos Sociales - Barcelona activa
Ctro. Mpal. Información y Recursos para las Mujeres ( <i>CIRD</i> )
Regiduria de Ciutat Vella
Distrito de Ciutat Vella (Servicios Personales)
Centro Cívico Drassanes (Ciutat Vella)
Servicios Personales
Com. de Defensa de Derechos Civiles - Observatorio
Com. Bienestar Social y Educación
Instituto Municipal de Salud Pública
Patronato de la Vivienda
Instituto Municipal de Educación de Barcelona
Instituto Municipal de Cultura de Barcelona
Instituto Municipal de Asistencia Sanitaria - <i>PAMEM</i>
Consejo Mpal. de Asociaciones de Voluntariado - Torre Jussana
Consejo Municipal de Inmigración
Servicio de Atención a los Inmigrantes y Refugiados ( <i>SAIER</i> )

Dado el carácter exploratorio del estudio, me he centrado en instituciones que actúan en la ciudad de Barcelona. Ahora bien, algunos resultados pueden ser extrapolables a otras ciudades que se encuentran en situaciones similares, e incluso a las mismas Comunidades Autónomas y al conjunto del Estado Español. Aunque vuelva a repetirlo, insisto en que este estudio no tiene la pretensión de llegar a conclusiones definitivas que nos permitan afirmar que una política de acomodación es preferible a otra. Su pretensión es más modesta. Aspira a describir las percepciones y las expectativas que los actores entrevistados tienen sobre esta cuestión, sin pronunciarme yo mismo sobre mis posiciones personales. Como consecuencia, tampoco tengo la intención de llegar a un "final feliz", ni concibo los resultados obtenidos como la mejor

panacea, en términos de "fórmulas milagro" o "barretas mágicas". Esto sería, además de demasiado pretencioso, un error científico básico. Tan sólo pretendo clarificar puntos de partida, indicar direcciones y tendencias sobre *cómo los actores directamente implicados en el tema perciben la forma en que las instituciones deberían responder a las demandas de acomodación de los inmigrantes*. En resumen, mi pregunta no ha sido, *¿qué política de acomodación es deseable?*, sino más bien la pregunta descriptiva, *¿qué políticas de acomodación los principales actores implicados en el tema defienden como deseable?*.

Por último, uno de los métodos que he seguido para diseñar la entrevista (véase el Anexo 2) ha sido, si me permiten la expresión, interactivo. Una vez localizados los actores potenciales para ser entrevistados, tuve una primera comunicación personal informal con ellos para presentar formalmente los objetivos de la investigación. Estos primeros encuentros fueron claves. Me permitieron estructurar el contenido de la entrevista, junto con el apoyo de una base de datos de artículos de diario sobre el tema. Es decir, a través de los primeros comentarios informales de los actores sobre qué política de acomodación sería deseable, construí la entrevista final. En esta fase previa al diseño de la entrevista, mi tarea básica fue intentar formular aquellas preguntas que los mismos actores me sugirieron, plantear problemas que directamente apuntaban las tensiones que ellos me transmitían. El diseño final de la entrevista nunca hubiera sido posible sin esta fase de encuentros previos. Puedo por lo tanto afirmar que, en cierto sentido, la entrevista misma la diseñaron ellos, yo sólo jugué un papel intermediario.

Por último, de los componentes básicos del sistema político de acomodación descritos en el marco analítico, nos ha interesado destacar 25 indicadores, resultado de la relación entre el sistema de categorías referente a los límites de la estructura básica institucional con las esferas estructurales. Esquemáticamente:



<b>ESTRUCTURA BÁSICA<sup>2</sup></b>		
<b>Categoría</b>		<b>Indicadores (con * los estrictamente cuantitativos)</b>
Límites Estructurales	Límites <i>macro</i>	1. Percepción de la inmigración como problema estructural (B 6-1) (también * B 2-1.2)
	Límites <i>micro</i>	2. Percepción de los límites de acción trazados por el Estado (B 5-1,2)
Límites Políticos		3. Principios básicos de las políticas destinadas a los inmigrantes (B 2-2) 4. Parámetros básicos de las políticas de acomodación (B 2-3) 5. Parámetros básicos del marco adecuado para elaborar políticas de acomodación (B 2-7) 6. Criterios para valorar el ritmo y el contenido de las políticas de acomodación (B 3-1,2) 7. Objetivo prioritario de las políticas de acomodación (* B 2-1.1) 8. Modelos de acomodación (* B 2-1.3) 9. Esfera prioritaria para la acomodación (* B 2-6.6) 10. Políticas de acomodación ligada a la ideología (* B 2-5) 11. Valoración de las iniciativas del Ayuntamiento de Barcelona (* B 3-3) 12. Valoración de las relaciones entre el Ayuntamiento de Barcelona y otras Administraciones (* B 3-4) 13. Percepción del grado de influencia de los actores (* B 4-1) 14. Valoración de los tipos de actores (* B 4-2 y B 5-3)
Límites Culturales		15. Percepción de los estereotipos (B 1-4) 16. Percepción de los mediadores (B 2-4)
Límites mediáticos		17. Percepción de los medios de comunicación (B 5-4) (también *)
<b>ESFERAS ESTRUCTURALES</b>		
<b>Indicadores</b>		
18. Convivencia (B 1-1,2,3)		
19. Empadronamiento (B 2-6)		
20. Vivienda (B 2-6)		
21. Trabajo (B 2-6)		
22. Sanidad (B 2-6)		
23. Educación (B 2-6)		
24. Seguridad (B 2-6)		
25. Cultura (B 2-6)		

### 3. Principales resultados de los indicadores cuantitativos

De acuerdo con nuestro marco analítico, y siguiendo los diferentes niveles de la estructura básica institucional, organizamos la presentación de los resultados a través de los siguientes indicadores:

<sup>2</sup> La letra B y los números envían a la entrevista transcrita al final, en el Anexo 2. Por ejemplo, B 6-1 significa *Bloque 6, pregunta número 1*.

### Indicadores Cuantitativos<sup>3</sup>

#### LÍMITES ESTRUCTURALES MACRO

##### *Indicador 1 (Grupo de Tablas 1)*

Percepción de la inmigración como problema estructural

#### LÍMITES POLÍTICOS

##### *Indicador 7 (Grupo de Tablas 2)*

Objetivo prioritario de las políticas de acomodación

##### *Indicador 8 (Grupo de Tablas 3)*

Modelos de acomodación

##### *Indicador 9 (Tabla 4)*

Esfera prioritaria para la acomodación

##### *Indicador 10 (Tabla 5)*

Políticas de acomodación ligada a la ideología

##### *Indicador 11 (Grupo de Tablas 6)*

Valoración de las Iniciativas del Ayuntamiento de Barcelona

##### *Indicador 12 (Grupo de Tablas 7)*

Valoración de las relaciones entre el Ayuntamiento de Barcelona  
y otras Administraciones

##### *Indicador 13 (Grupo de Tablas 8)*

Percepción del grado de influencia de los actores (incluye 59 tablas)

##### *Indicador 14 (Grupo de Tablas 9)*

Valoración de los tipos de actores

#### LÍMITES MEDIÁTICOS

##### *Indicador 17 (Tabla 10)*

Percepción de los medios de comunicación

Pero antes de presentar los resultados por indicadores, conviene destacar que en su conjunto existen al menos seis resultados básicos que invitan, cuanto menos, a la reflexión:

1. Todos los actores están de acuerdo en que el problema de la acomodación de los inmigrantes es eminentemente socio-económico.
2. Existe un mutuo desconocimiento generalizado de las entidades que trabajan directamente el tema de la acomodación de inmigrantes. Este desconocimiento no sólo se produce entre tipos de actores, sino también internamente, entre unos mismos tipos de actores. Este dato es relevante si examinamos el Grupo de Tablas 8 correspondiente al *Indicador 13 (Percepción del grado de influencia de los actores)*, donde se preguntaba a cada actor cuál era para ellos el grado de

<sup>3</sup> Insisto en que para poder seguir adecuadamente el contenido de este capítulo, aconsejo combinar su lectura con la consulta de los resultados numéricos que aparecen en el *Anexo 1*.



influencia que ejercen las otras entidades en materia de acomodación de los inmigrantes.

3. Existe una tendencia generalizada en valorar negativamente la acción de las instituciones públicas no locales en materia de acomodación (*Indicador 14 - Valoración de los tipos de actores* - Grupo de Tablas 9). Aunque el grado varía, todas sin excepción reciben una nota negativa, desde la UE (42%) y la Administración central (64%), hasta la Generalitat (58%) y la Diputación (32%).
4. Tan sólo el Ayuntamiento recibe una nota global positiva (47% media, 27% alta).
5. En las peores valoraciones por actores, por encima del 40% encontramos tres partidos políticos (PP con 89%, PI con 47%, y CiU con 40%), una organización de interés (Fomento de Trabajo con 57%), y una unidad Administrativa local (la Guardia Urbana con un 60%).
6. Al preguntar sobre el grado de influencia, las asociaciones de interés son las que se muestran más críticas respecto a las acciones de los demás actores.

Tomando como variable dependiente a los actores, y siguiendo el orden de indicadores cuantitativos, presentamos a continuación los principales resultados. En la exposición seguiremos una doble lógica: destacaremos los resultados totales del conjunto de actores, y señalaremos, cuando los resultados lo requieren, las tensiones que percibimos en los resultados entre actores.

#### **LÍMITES ESTRUCTURALES MACRO**

##### *Indicador 1 (Grupo de Tablas 1)*

#### **Percepción de la inmigración como problema estructural**

Los actores coinciden en considerar el aspecto socioeconómico como el problema más importante de la inmigración (75%). La inmigración como problema político y cultural denota algunas tensiones entre actores. Los resultados totales muestran una clara fragmentación, lo cual indica dificultades de posicionamiento real, confirmando las constataciones iniciales de nuestro estudio (cierta desorientación práctica de los actores). En el plano político, un 75% de los partidos políticos, a la inversa del resto de actores (las organizaciones de interés y las asociaciones dan una valoración alta con un 60% y 48%, respectivamente, y la Administración local una valoración media del 42%), minimizan la inmigración como problema. En el plano cultural, las organizaciones de interés sitúan en último lugar a la inmigración como problema.

**LÍMITES POLÍTICOS**  
*Indicador 7 (Grupo de Tablas 2)*  
**Objetivo prioritario de las políticas de acomodación**

Los actores comparten los objetivos prioritarios de la política de acomodación. No existen datos que puedan indicar potenciales tensiones entre ellos. En orden de prioridades, no obstante, se percibe una ligera tendencia a potenciales conflictos si nos fijamos en los resultados finales, y por actores, en sus valoraciones altas. La igualdad de trato, la igualdad de oportunidades y la autorrealización individual (98%, 93% y 86%, respectivamente), consiguen estar en un orden de prioridad más alto que la participación política (79%). Por actores, la igualdad de trato y la de oportunidades son las opciones prioritarias (98% y 93%, respectivamente) frente a la autorrealización individual y la participación política (86% y 79%, respectivamente). Los partidos políticos en su totalidad priorizan todos los objetivos en su valor más alto, mientras que las asociaciones, las organizaciones de interés y la Administración local ponen por delante la igualdad de oportunidad y de trato a la participación política. Es un dato relevante que la participación política esté en el último lugar en una escala de prioridades.

**LÍMITES POLÍTICOS**  
*Indicador 8 (Grupo de Tablas 3)*  
**Modelos de acomodación**

En general, se produce dos agrupaciones de actores en tensión respecto a la prioridad que conceden a los modelos de acomodación. Por una parte, las asociaciones y las organizaciones de interés apuestan por el modelo autonómico. Por otra parte, los partidos políticos y la Administración local conceden prioridad al modelo integracionista.

En concreto, los actores muestran en los datos totales un grado de acuerdo similar por los modelos autonómico y integracionista (59% y 55%, respectivamente). El modelo asimilacionista obtiene un grado de acuerdo muchísimo menor (11%). Por actores, las asociaciones muestran el grado de acuerdo más importante en referencia al modelo autonómico, mientras que los partidos políticos lo hacen con el modelo integracionista, situación que hace prever potenciales conflictos entre ellos sobre esta cuestión. Por su parte, es un dato relevante que la Administración local (74% frente a 53%) se alinee en la misma valoración que los partidos políticos (75% frente a 50%), dando prioridad el modelo integracionista frente al autonómico. Las organizaciones de interés, por su parte, se alinean con las asociaciones, valorando positivamente por encima del 60% el modelo autonómico.

**LÍMITES POLÍTICOS**  
*Indicador 9 (Tabla 4)*  
**Esfera prioritaria para la acomodación**

Las esferas del trabajo y de la educación son consideradas prioritarias para el conjunto de actores (44% y 28%, respectivamente), mientras que la sanidad, la convivencia y la cultura obtienen una valoración nula o prácticamente nula (0%, 0% y 3%, respectivamente). Entre actores, las asociaciones y las organizaciones de interés muestran como prioridad el trabajo (56% y 60%, respectivamente), los partidos políticos se inclinan por la educación (50%), y las organizaciones de interés por la vivienda (40%). La Administración local concede una igualdad en términos de prioridades a la educación y al trabajo (37%), y es la única que destaca también la cultura como esfera prioritaria con un 11%.

### LÍMITES POLÍTICOS

*Indicador 10 (Tabla 5)*

#### Políticas de acomodación ligada a la ideología

El resultado debe tomarse con precaución y en carácter de tendencia, dado los porcentajes con los que jugamos. No obstante, se percibe un cierto contraste de opiniones, entre las asociaciones (el 36% responden que las políticas de acomodación *no* están ligadas a la ideología) y la Administración local (un 0% responde negativamente) muestra que existe al menos dos tipos de lógicas: una lógica procedimental (asociaciones) que ve la política de acomodación como independiente de valores ideológicos, y una lógica final (Administración local) que ve un vínculo entre política de acomodación e ideología.

### LÍMITES POLÍTICOS

*Indicador 11 (Grupo de Tablas 6)*

#### Valoración de las Iniciativas del Ayuntamiento de Barcelona

En general, las iniciativas del Ayuntamiento obtienen un balance positivo en sus resultados totales (todas obtienen una nota superior al 40%). Por actores, las organizaciones de interés muestran un cierto desconocimiento de algunas iniciativas como el *Pla d'Interculturalitat* y el *Observatori Permanent* (ambos con un 40%). La iniciativa más conocida es el *Consell Municipal d'Immigració* (11% de desconocimiento), seguido del *Pla d'Interculturalitat* (15% de desconocimiento), *Observatori Permanent* (23% de desconocimiento), SAIER (31% de desconocimiento), y finalmente la *Oficina de No Discriminació* con un 45% de desconocimiento. Los matices por iniciativas y actores se encuentran en los comentarios de las tablas, en el *Anexo 1*

### LÍMITES POLÍTICOS

*Indicador 12 (Grupo de Tablas 7)*

#### Valoración de las relaciones entre el Ayuntamiento de Barcelona y otras Administraciones

El balance general de las relaciones del Ayuntamiento con otras Administraciones muestra que la Diputación es la mejor valorada (59% de valoración media-alta), siendo las peores la UE, la Generalitat de Catalunya y la Administración Central (49%, 35% y 30% de valoración media-alta, respectivamente).

Por actores, la dinámica es la misma, siendo las más críticas las organizaciones de interés, que valoran negativamente en un 60% las relaciones con la Generalitat, la Administración Central y la UE.

Siguiendo por actores pero centrándonos en relaciones concretas, en la relación Ayuntamiento/Diputación (tabla 7.1) se detecta tensión entre las valoraciones de los partidos políticos y el resto de actores. Los partidos políticos valoran altamente las relaciones Ayuntamiento/Diputación (75%), mientras que los demás lo hacen más mesuradamente (42% Administración local, 36% asociaciones y 20% organizaciones de interés).

La relación Ayuntamiento/Generalitat (tabla 7.2) no destaca grandes tensiones en las valoraciones altas, pero sí en las bajas. Las asociaciones y las organizaciones de interés valoran fuertemente a la baja estas relaciones (68% y 60%, respectivamente), mientras que partidos políticos y Administración local son más moderados (25% y 47%, respectivamente).

En la relación Ayuntamiento/Administración Central (tabla 7.3) no existen tensiones destacables. Se produce una valoración compartida de valor bajo o de desconocimiento (37% y 32% en general de valoración baja y de desconocimiento, respectivamente).

En la relación Ayuntamiento/UE (tabla 7.4) se producen tensiones en valoraciones altas entre las asociaciones y el resto de actores. Las asociaciones valoran en grado alto-medio las

relaciones con la UE (58%), mientras que en valoraciones bajas-medias encontramos a los partidos políticos (75%). Asimismo, también aparecen tensiones en valoraciones bajas entre, por un lado, los partidos políticos y las organizaciones de interés, y, por otro lado, las asociaciones y la Administración local. El primer grupo valora por encima del 60% como negativa la relación, mientras que el segundo grupo lo hace positivamente por encima del 50%.

## LÍMITES POLÍTICOS

### Indicador 13 (Grupo de Tablas 8)

#### Percepción del grado de influencia de los actores (incluye 59 tablas)

Del numeroso grupo de tablas incluidas en el *Anexo 1* intentaremos hacer un balance siguiendo dos variables:

- (1) Peores valoraciones: tomando como variable dependiente las peores valoraciones del grado de influencia de las entidades nombradas, clasificándolas por tipos de actores y actores en general (independientemente del tipo que sean).
- (2) Grado de desconocimiento: balances sobre la base del desconocimiento del grado de influencia de las entidades, siguiendo también la valoración por tipos de actores y actores en general (independientemente del tipo que sean).

#### (1) Peores valoraciones

En las valoraciones más negativas referidas a las asociaciones, observamos que nunca son superiores a un 34% de los actores, y las que superan el 20% de valoración negativa son, por orden descendente empezando por las peor valoradas, *Collectiu Tripartit* (34%), *ATIME* (29%), *Pla Integral del Casc Antic* (21%), *Sociedad Cultural Islámica* (23%), *Asociación Cultural Rhombe* (23%) y *Asociación Nigeriana de Barcelona* (21%).

Las peores valoraciones referidas a los partidos políticos se centran en **PP (84%)**, **PI (47%)** y **CiU (46%)**, tomando las valoraciones negativas por encima del 45%.

Las organizaciones de interés con peor valoración son *Foment del Treball* (57%), *AMIC* (27%) y *CGT* (25%), tomando las valoraciones negativas por encima del 25%.

Finalmente, de la Administración local destacan como valoraciones negativas por encima del 25%, la *Guardia Urbana* (60%), *Patronat Municipal de la Vivenda* (38%), *Barcelona Activa* (34%), *Institut de Cultura* (28%) y *Torre Jussana* (26%).

Si tomamos los actores en su conjunto, con valoraciones negativas por encima del 40%, encontramos al **PP (84%)**, *Guardia Urbana* (60%), *Foment del Treball* (57%), **PI (47%)** y **CiU (46%)**. De estos datos observamos que dentro de las cinco entidades con peor valoración de su grado de influencia, se encuentran tres partidos políticos, la organización empresarial más influyente de Catalunya y de Barcelona ciudad, y el cuerpo de policía local de la ciudad (*¡Toda una instantánea!*)

#### (2) Grado de desconocimiento

Por actores en general, en el desconocimiento del grado de influencia de las asociaciones, tomando valoraciones por encima del 50%, encontramos el *Collectiu Tripartit* (50%), la *Agrupación de Cameruneses residentes en Barcelona* (51%), la *Asociación Cultural Rhombe* (52%), la *Asociación para el Estudio y Desarrollo Comunitario* (59%), la *Asociación Cultural Hispano-Pakistani* (66%), la *Asociación Nigeriana de Barcelona* (69%) y la *Wrights Protection Association* (73%).

El desconocimiento del grado de influencia de los partidos políticos es poco relevante y en ningún caso llega al 10%. En las organizaciones de interés, en valoraciones por encima del 20%, encontramos como entidades con un nivel alto de desconocimiento de su grado de influencia a *Foment del Treball* (22%) y a la *CGT* (37%).

Finalmente, en la Administración local, en grado de desconocimiento por encima del 25%, encontramos el *Centre Civic Drassanes* (25%), el *Patronat Municipal de la Vivenda* (25%), *Servei de la Via Pública* (28%), *Promoció Social i Comunitària* (31%) y el *PAMEM* (45%).

Por actores en general, detectamos que existe un desconocimiento mutuo entre las entidades. En concreto, las asociaciones son las que tienen mayor grado de desconocimiento mutuo. Destacan por superar el 50% la Asociación para el Estudio y Desarrollo Comunitario (59%), la Asociación Cultural Hispano-Pakistani (66%), la Asociación Nigeriana de Barcelona (69%) y la *Wrights Protection Association* (73%).

#### **LÍMITES POLÍTICOS**

##### ***Indicador 14 (Grupo de Tablas 9)***

##### **Valoración de los tipos de actores**

Las asociaciones de inmigrantes, las ONGs, Cáritas, y los sindicatos obtienen una valoración general positiva por encima del 80% (en concreto, un 87%, 83%, 83%, 81% de valoración media-alta, respectivamente). En el otro extremo se encuentran la Generalitat de Catalunya, la Administración Central y *Foment* con unas valoraciones por debajo del 50% (concretamente, un 42%, 30%, y 15% de valoración media-alta, respectivamente). En un nivel intermedio se encuentran los partidos políticos, la Unión Europea y la Diputació, con valoraciones media-altas del 57%, 53%, 55%, respectivamente. Por su parte, el Ayuntamiento obtiene una valoración medio-alta del 74% (aunque también una valoración de medio-baja del 73%).

#### **LÍMITES MEDIÁTICOS**

##### ***Indicador 17 (Tabla 10)***

##### **Percepción de los medios de comunicación**

Aunque era previsible, los medios de comunicación reciben una valoración fuertemente negativa (77%). Todos los actores superan el 73% de valoración bajo. Para apreciar los matices en las percepciones, remito a los resultados del análisis cualitativo de este Indicador.

## 4. Descripción de los indicadores cualitativos

### 4.1. Introducción

Este cuarto capítulo tiene como objetivo presentar los principales resultados del análisis cualitativo de las entrevistas realizadas. Nuestro propósito es doble, pero complementario. Por un lado, detectar las lógicas subyacentes de las respuestas recibidas ante una misma pregunta; por otro lado, interesarnos solamente por aquellas lógicas que nos permitan localizar las tensiones que existen entre los actores en torno a las políticas de acomodación. Para articular el análisis seguimos la estructura del marco analítico. En 4.2. nos ocupamos de las valoraciones que hacen los actores en general de los límites de la estructura básica institucional. En 4.3. pasamos a examinar las ocho esferas estructurales. En ambos casos seguiremos un mismo orden de presentación: especificamos al principio lo que se busca en cada respuesta, de acuerdo con el marco analítico, destacamos el problema estructural básico, las lógicas argumentales subyacentes y cómo se concretan en cada caso.

### 4.2. Límites de la estructura básica institucional

En esta parte se analizan por separados cinco niveles estructurales:

<p><b>LÍMITES ESTRUCTURALES MACRO</b> <i>Indicador 1</i> Percepción de la inmigración como problema estructural</p>	<p><i>Indicador 5</i> Parámetros básicos del marco adecuado para elaborar políticas de acomodación</p>
<p><b>LÍMITES ESTRUCTURALES MICRO</b> <i>Indicador 2</i> Percepción de los límites de acción trazados por el Estado</p>	<p><i>Indicador 6</i> Criterios para valorar el ritmo y de contenido de las políticas de acomodación</p>
<p><b>LÍMITES POLÍTICOS</b> <i>Indicador 3</i> Percepción de las políticas destinadas a los inmigrantes</p>	<p><b>LÍMITES CULTURALES</b> <i>Indicador 15</i> Percepción de los estereotipos</p>
<p><i>Indicador 4</i> Parámetros básicos de las políticas de acomodación</p>	<p><i>Indicador 16</i> Percepción de los mediadores</p>
	<p><b>LÍMITES MEDIÁTICOS</b> <i>Indicador 17</i> Percepción de los medios de comunicación</p>

**LÍMITES ESTRUCTURALES *MACRO***  
***Indicador 1***  
**Percepción de la inmigración como problema estructural**

Al centrarnos en las valoraciones de los actores sobre sus previsiones de futuro respecto a la inmigración como problema estructural, hemos localizado dos tipos de argumentos predominantes. Por un lado, los que defienden que el problema estructural es eminentemente cultural; por otro lado, los que se inclinan por considerar el problema de la inmigración en términos socioeconómicos.

***La inmigración como problema cultural***

Los actores que perciben el problema en términos culturales vaticinan que, si no se toman las medidas adecuadas para la acomodación, la inmigración se convertirá en uno de los problemas más serios en un futuro. La lógica que orienta este tipo de argumentos es la necesidad de un cambio sustancial de la estructura básica existente. Asumiendo que los flujos no se detendrán, a pesar de las medidas de control de fronteras que se tomen, el futuro lo perciben como dependiendo de los recursos institucionales disponibles y de los cambios que se produzcan. En este sentido, el conflicto que supone la inmigración no es tanto debido a la situación económica como a la estructura básica. Se exige, así, una revisión detallada de la estructura institucional actual, puesto que para ellos no es tanto el inmigrante quien genera el conflicto, sino la estructura, la cual no está adaptada a sus necesidades específicas culturales. De ahí que más que de derechos, el lenguaje utilizado es de recursos institucionales necesarios para conseguir la acomodación. Aunque no se detalla la orientación que debería tomar la modificación de la estructura, el modelo que se defiende es eminentemente autonómico. Aunque tampoco se concreta si es siguiendo principios individuales o de grupo, los ejemplos utilizados suelen inclinarse hacia bienes mediadores comunitarios. Por ejemplo, y para las culturas musulmanas, la orientación de los cementerios o la oferta de menús sin carne de cerdo en los comedores de las escuelas. Se sigue, pues, una cierta tendencia a defender principios de grupo. Destacamos igualmente que los actores suelen utilizar argumentos consecuencialistas para justificar sus posiciones: si la estructura básica permanece como hasta ahora, y no se modifica en función de las demandas específicas de ciertas culturas, se fomentará inevitablemente inestabilidad social, “islas cerradas” y

"mundos paralelos". En definitiva, la exclusión de una parte de la población inmigrante de la corriente principal de nuestra estructura institucional.

### *La inmigración como problema socioeconómico*

Este segundo enfoque presenta argumentos con unas diferencias notables. Se basa principalmente en una concepción clasista. Para los actores la inmigración no es un problema cultural, sino eminentemente socioeconómico que afecta por igual a los autóctonos, aunque asuman la situación de desventaja en la que viven los inmigrantes por los límites jurídicos (estructurales *micro*) que tienen. Esta lógica se expresa con un lenguaje de derechos, principalmente la igualdad de tratamiento y de oportunidades en el acceso a servicios públicos. Esta demanda de integración es el único medio para que la situación de desventaja de los inmigrantes pase de la necesidad socioeconómica a la libertad de elección. Desde el punto de vista de las políticas públicas, generalmente se rechazan las políticas específicas y se defiende la necesidad de incorporar el multiculturalismo en políticas genéricas puras y de acción específica.

#### **LÍMITES ESTRUCTURALES *MICRO***

##### *Indicador 2*

#### **Percepción de los límites de acción trazados por el Estado**

Lo que se busca es si los actores perciben o no una voluntad de cambio de la estructura básica a escala global. Las respuestas nos han mostrado que el marco legislativo traza límites de acción no sólo a los propios inmigrantes, sino también a la propia Administración local. Combinando estos dos efectos, este nivel *micro* es percibido como condicionando la propia relación entre los inmigrantes y la Administración local. Es decir, los límites estructurales *micro* circunscriben la distribución de bienes estructurales que pueden efectuar las Administraciones locales y, como consecuencia, determinan el tipo de relación pública que pueden permitirse tener con los inmigrantes. En definitiva, este nivel *micro* es percibido como carga tanto para el inmigrante, puesto que limita su autonomía, como para la Administración, privada de una parte de los mecanismos institucionales, que suele utilizar para distribuir bienes a su población ciudadana, para llevar a cabo iniciativas de acomodación hacia los inmigrantes.

Siguiendo este marco de referencia, existen tres premisas importantes para valorar las discusiones legislativas. (1) La consciencia de que el desarrollo de la legislación



depende de la evolución que tenga la UE en esta materia. Es decir, existe una dependencia de este nivel *micro* del nivel *macro* de la UE. (2) El vínculo estrecho ya aludido entre el marco legislativo global y las posibilidades legales locales de efectuar una política de acomodación. (3) La observación generalizada de que el marco ofrece lo que podríamos denominar un “escenario a geometría variable” para el inmigrante. Es decir, la legislación marca diferentes ritmos, que se traducen en diferentes límites de actuación para el inmigrante y la Administración, dependiendo estrechamente de las esferas. Este hecho es fuente, según los actores, de la mayoría de fracturas sociales.

Teniendo en cuenta el marco de referencia de los discursos y estas tres premisas, las valoraciones generales que se hacen son de tres tipos.

- (1) Respecto a la primera premisa, se denuncia que la claridad con la que la UE aborda el fenómeno en términos de control de fronteras y de seguridad, de miedo y de desconfianza hacia la inmigración, siguiendo una lógica reactiva, lo transmite a los Estados como asunto prioritario, dejando en segundo plano, por una falta de definición clara de la UE, la cuestión de cómo abordar el tema de la acomodación de los inmigrantes. Como consecuencia, los Estados carecen de una referencia externa (un modelo de sociedad multicultural claro) hacia la cual dirigir sus decisiones: les falta simplemente discutir las políticas de acomodación a largo plazo. Se sigue, pues, que un cambio de prioridad en la UE, es decir, que privilegie una lógica de acomodación en lugar de una lógica de control de las fronteras externas, tendría unos efectos inmediatos en el nivel estructural *micro* estatal.
- (2) Respecto a la segunda premisa, se denuncia que existe una insuficiencia de vincular tres niveles de debate: el legislativo, el político y el social. El debate legislativo tiene más en cuenta la lógica de control de la UE que la propia realidad que pretende regular. El debate político es simplemente inexistente. Los partidos ni tienen una posición clara (o no desean pronunciarse abiertamente por razones electorales) sobre qué modelo de sociedad multicultural quieren, ni juegan el papel mediador que les correspondería entre las exigencias legislativas trazadas por la UE y la realidad social. Por último, pero no menos importante, el debate social, potenciado por las diferentes entidades de la sociedad civil, tienen demasiadas dificultades para realizar su función de presión y “hacerse oír” por los dos niveles de debate anteriores, puesto que los espacios de consulta que se han creado tienen más un carácter de “muro de las lamentaciones” que de voluntad real de tomarlos en cuenta para orientar decisiones.

(3) Respecto a la tercera premisa, se constata que el marco legislativo actual ofrece lo que podemos denominar como un "escenario de geometría variable" para el inmigrante. Es decir, la legislación estatal potencia diferentes ritmos para la acomodación según las esferas (educación, sanidad, trabajo, etc.), que se traducen en diferentes límites de actuación para las Administraciones en el momento de diseñar políticas de acomodación. Según los actores, este hecho es una de las principales fuentes de la mayoría de las fracturas sociales. Los principales ejemplos de estos diferentes ritmos son de dos tipos. Por un lado, la legislación utiliza diferentes criterios para dar acceso legal a nuestro territorio y para conceder permisos de residencia y de trabajo (situación económica, nacionalidad, entre los dos más mencionados). Por otro lado, no existen medidas adecuadas para dar acceso igual a determinados bienes públicos, independientemente de las nacionalidades, las edades, y las situaciones jurídicas particulares.

Siguiendo esta última valoración, los actores sugieren unificar criterios independientemente de las esferas. Pero también se insiste en que esta armonización no implique homogeneización. Para evitar este efecto potencial, se argumenta que la discusión sobre este tema requiere que los legisladores y los gestores políticos, juntamente con la sociedad civil, tengan una "lógica contractual". Esta forma de abordar el tema tendría dos etapas sucesivas. En un primer momento, se plantearía en serio la necesidad o no de una legislación sobre la inmigración, teniendo como pregunta básica para iniciar el debate *¿cómo sería, y qué efectos tendría, un Estado sin legislación sobre la inmigración?* Una vez justificada su necesidad, se pasaría a una segunda etapa, orientada por la pregunta *¿cómo organizar, y qué contenidos debería tener, una legislación para favorecer la acomodación de los inmigrantes?*

### **LÍMITES POLÍTICOS**

#### ***Indicador 3***

#### **Percepción de las políticas destinadas a los inmigrantes**

Siguiendo el marco analítico, las lógicas subyacentes para justificar una posición respecto a las políticas específicas se detectan examinando los bienes mediadores de los inmigrantes. Destacan principalmente tres tipos: (i) criterios comunitarios (costumbres culturales, prácticas religiosas, nacionalidad); (ii) criterios socioeconómicos (situaciones

de desventaja económica en general, y de desigualdad de oportunidades); y criterios personales (edad o segundas generaciones, género, situación familiar, profesión, habilidades físicas, situación jurídica, formación académica y nivel de estudios, información sobre las redes de servicios sociales en general, conocimiento de la lengua autóctona). Según estos criterios, la tendencia es la siguiente: defender (i) políticas específicas (de grupo) si tenemos en cuenta los bienes mediadores comunitarios, (ii) políticas genéricas puras para los bienes socioeconómicos, y (iii) políticas genéricas de acción específica para los bienes que atienden situaciones personales.

Las respuestas de los actores nos permiten delimitar mejor lo anterior atendiendo a los criterios que se esgrimen para orientar políticas de acomodación. Al respecto, existen dos tendencias que reflejan la fractura existente:

Por un lado, una tendencia a considerar como prioritario seguir el *principio de igualdad de oportunidades*, pero siempre en el nivel de acceso a los servicios públicos (esferas estructurales). Como referencia a este tipo de igualdad, siempre se toma la situación actual de los autóctonos, especialmente sus esferas privadas. En este sentido, el modelo que se defiende es integracionista pero con un horizonte claramente asimilacionista. Me explico. Según esta tendencia, las políticas de acción específica tendrían como objetivo básico “normalizar” la situación de los inmigrantes, concebidas siempre con un carácter temporal, hasta “conectar” al inmigrante a la corriente principal de los servicios públicos existentes. Los argumentos que se dan contra las políticas estrictamente específicas se centran principalmente en las consecuencias: pueden fomentar la diferenciación, fomentar actitudes racistas, y consolidar los estereotipos negativos existentes, afectando negativamente la convivencia.

Por otro lado, existe otra tendencia que da prioridad al *principio de compensación*. Este segundo tipo de argumentos se centra exclusivamente en las diferentes esferas públicas. En concreto, tienen como referencia el marco legislativo (los límites estructurales *micro*) y no, como en el caso anterior, la situación actual de los autóctonos. Desde este enfoque, se defiende la necesidad de diseñar políticas específicas mientras los límites *micro* permanezcan, para *compensar* las cargas a las que están sometidos los inmigrantes. El argumento completo es simple: “mientras hayan límites de opción y de acción para los inmigrantes se deben hacer políticas específicas, como contrapeso para *compensar* la situación de desigualdad que viven”. Así pues, en el momento de planificar políticas de acomodación, los gestores deben regirse por aquellos aspectos específicos donde la legislación discrimina, con el objetivo de “cubrir los

vacíos legislativos” existentes. A diferencia de la tendencia anterior (la que defiende como prioritario el *principio de igualdad de oportunidades*), los argumentos que se esgrimen no son consecuencialistas, sino explicativos. Se incide, así, más en las causas que generan la situación diferenciada de los inmigrantes. Los modelos que tienden a defenderse son integracionistas pero con un horizonte autonómico (y no asimilacionista como en el caso anterior).

En ambos casos se incide en la necesidad de variar algunos aspectos de la estructura básica existente. La diferencia estriba en que los defensores de la primera tendencia se centran más en el acceso individual a las esferas estructurales; mientras que los que se inclinan por la segunda tendencia tienen un interés mayor por la coexistencia de grupos culturales en las esferas, una vez se ha logrado su acceso.

<p style="text-align: center;"><b>LÍMITES POLÍTICOS</b> <i>Indicador 4</i> <b>Parámetros básicos de las políticas de acomodación</b></p>
--

El conjunto de actores defiende una *política de reconocimiento institucional* como ejemplo de política bien hecha. Se observa, no obstante, que en la concreción de esta política existen dos lógicas (similares al caso anterior):

- (1) La que entiende el reconocimiento teniendo como referencia la situación de los ciudadanos. En este caso, el reconocimiento se percibe como igualdad de derechos y deberes. El criterio predominante para comparar está basado en una percepción de la inmigración como problema eminentemente socioeconómico, fomentado por la desigualdad de derechos que tienen respecto a los ciudadanos.
- (2) La política de reconocimiento se concibe bajo una lógica cultural. En este caso, la referencia para comparar ya no es la situación de derechos de los ciudadanos, sino los bienes mediadores comunitarios que dotan de identidad cultural diferenciada a los inmigrantes.

En correspondencia con estas dos lógicas, existen dos formas diferentes de entender una política de acomodación basada en el reconocimiento institucional:

- (1) *Enfoque cuantitativo*: una política de acomodación basada en el reconocimiento sería aquella que amplíe la distribución de derechos y de bienes a toda la población inmigrante, independientemente de su nacionalidad.

(2) *Enfoque cualitativo*: una política de acomodación basada en el reconocimiento debe obligar a modificar ciertos aspectos de la estructura básica actual, con la finalidad de incorporar aquellos bienes culturales de los inmigrantes que tienen más dificultad de practicarse en las diferentes esferas de estructura actual.

En términos prácticos, si bien en ambos casos el objetivo máximo de una política de acomodación es dotar a los inmigrantes de autonomía, cada forma de entender la política de reconocimiento apoya principios de justicia y mecanismos de acción estratégica diferentes.

- (1) *Principios específicos individuales*: según la lógica cuantitativa, la autonomía es individual. Se defiende, así, la ampliación del sistema actual de derechos y deberes de los inmigrantes hasta llegar a equipararse al de los ciudadanos. Esto es, equiparar el poder tener igualdad de oportunidades y de elección para dotar de contenido a la propia esfera privada, como el uso de canales de participación ya existentes para que dicha autonomía se concrete políticamente en la toma de decisiones. Esto incluye los derechos políticos ya existentes para los ciudadanos y todas sus formas de realización. Por ejemplo, la participación convencional tanto en canales sociales (asociaciones cívicas y de vecinos, etc.) como en canales políticos (sindicatos y otras organizaciones de interés, partidos políticos, etc.).
- (2) *Principios específicos de grupo*: según la lógica cualitativa, la autonomía tiende a ser percibida de forma colectiva. Se postula, así, la necesidad de que la estructura reconozca derechos de grupo, para dotar de un contenido cultural a las diferentes esferas públicas. Esto incluye, por ejemplo, proporcionar recursos materiales y humanos para practicar ciertas prácticas religiosas y/o culturales (las mezquitas, por ejemplo, que en el IRPF se dé al contribuyente la opción de destinar un porcentaje a otras formas de prácticas religiosas, y no solamente a la católica, etc.). Es decir, que la misma estructura institucional asegure una igualdad de oportunidades a todos los grupos culturales y religiosos, sean a no autóctonos.

Como ejemplo concreto se cita en numerosas ocasiones el recién creado *Consell Municipal d'Immigració* de Barcelona (1997). Según los modelos del marco analítico, este *Consell* está orientado actualmente por un modelo integracionista, puesto que expresa una preocupación por seguir una política de reconocimiento institucional, pero sin dotar a los inmigrantes de mecanismos de decisión políticas (actualmente el *Consell*

tiene un carácter consultivo y no vinculante). De ahí que la mayoría de los actores se inclinen por un modelo autonómico. Esto implicaría, por un lado, dotar a los colectivos de inmigrantes de medios e incentivos para participar en esta institución consultiva, y, por otro lado, considerar al *Consell* como un mecanismo transitorio para orientar la modificación de la estructura básica sobre la base de los bienes culturales y/o religiosos que cada grupo necesita para ser autónomo. La diferencia es quizás de grado y de matiz, pero está en el origen de numerosas polémicas entre actores. Ambas lógicas expresan modelos diferentes: el primero sería integracionista, el segundo sería propiamente el autonómico.

<p style="text-align: center;"><b>LÍMITES POLÍTICOS</b> <i>Indicador 5</i> <b>Parámetros básicos del marco adecuado para elaborar políticas de acomodación</b></p>
--

El epicentro de las argumentaciones se encuentra en la determinación de la responsabilidad para diseñar políticas de acomodación. Existen tres lógicas diferentes teniendo en cuenta la relación entre la Administración local y los grupos de inmigrantes. Cada lógica corresponde a uno de los modelos de acomodación del marco analítico.

- (1) *Lógica asimilacionista*: la responsabilidad debe recaer exclusivamente en los inmigrantes, quienes tienen un papel activo, pero sin ayuda ni colaboración específica de la Administración. En este caso, la Administración los percibe como "unos ciudadanos más", contemplando su intervención bajo principios genéricos puros.
- (2) *Lógica integracionista*: la responsabilidad recaería exclusivamente en la Administración, a quien le correspondería un papel motor. Se contempla, no obstante, la posibilidad de hacer consultas puntuales a los grupos de inmigrantes antes de tomar unas decisiones que les afectará directamente. Pero estas consultas de ningún modo tendrán un carácter vinculante para el diseño final de políticas de acomodación.
- (3) *Lógica autonómica*: la responsabilidad recae en los dos, tanto en los grupos de inmigrantes como en la Administración. De hecho se hablaría más bien de *co-responsabilidad*. La Administración se responsabiliza tanto en el nivel entrada (consulta) como en el nivel salida (implementación) del diseño y evaluación de políticas de acomodación, pero bajo una lógica concertada con los mismos

inmigrantes, quienes jugarían también un papel activo en la gestión de políticas que les afecta directamente.

El análisis de las respuestas nos conduce a un rechazo generalizado del modelo asimilacionista, característico de un *dejar-hacer* en la responsabilidad de las asociaciones de inmigrantes, sin intervención política especial de la Administración. Para concretar los otros dos tipos de argumentos se toma nuevamente como referencia el recién creado *Consell Municipal d'Immigració* y el modelo integracionista que expresa.

- Para unos, este modelo es el adecuado. Lo que debe hacerse es ampliarlo verticalmente hacia otros niveles de la Administración, y horizontalmente para que tengan acceso no sólo las asociaciones de inmigrantes, sino también las ONGs, los sindicatos, las confesiones religiosas, y, en general, a todos los actores procedentes de la sociedad civil comprometidos con la acomodación de los inmigrantes. Asimismo, en este segundo modelo se pide una descentralización siguiendo el principio de subsidiaridad, teniendo como primera referencia territorial al distrito. Los que apoyan esta opción son conscientes de la existencia de unos límites competenciales en la actuación de la Administración municipal. Básicamente los procedentes de niveles estructurales *macro* (la dependencia de la UE y la distribución de competencias), y *micro* (el marco legislativo). Como agente responsable, y en aquellos casos en que se encuentren con problemas competenciales, la Administración local debería jugar un papel de “presión” (*lobby*) hacia las Administraciones competentes, e incluso fomentar la creación de mecanismos para “hacerse oír” en el ámbito europeo.
- Para otros, el modelo integracionista actual del *Consell* debe cambiar para permitir co-responsabilizar en el diseño de políticas de acomodación tanto a los inmigrantes como a la propia Administración. En este caso, las medidas concretas que se proponen entran en tensión entre ellas, puesto que existe una fractura entre los actores. Por un lado, una lógica centrada en la ampliación de derechos políticos ya existentes para los ciudadanos; por otro lado, una lógica basada en el principio de grupo.

En este segundo caso, se sugiere debatir acerca del carácter representativo de los colectivos de inmigrantes. Esto es, discutir el problema de la representatividad real de

las asociaciones de inmigrantes y, suponiendo que esta cuestión está solucionada, el tema subsiguiente de cómo articular políticamente el pluralismo de los diferentes colectivos. En este caso, algunos actores se pronuncian denunciando que la propia Administración tiene una concepción *simple* de la inmigración. Es decir, no ha encontrado todavía mecanismos para articular el pluralismo grupal, puesto que la estructura en la que desempeña su responsabilidad solamente acepta interlocutores individuales, como representante de los colectivos (siendo elegido por los mismos colectivos) y no varios, correspondientes al pluralismo grupal realmente existente. Esta forma simple e individual crea numerosas tensiones entre las propias asociaciones, llegando al extremo de crear un conflicto entre elites asociativas, en detrimento de una comunicación entre ellas y la Administración.

Asimismo, se asume la premisa que los integrantes de los colectivos de inmigrantes tienen ya, por el mero hecho de pertenecer a una asociación, un cierto grado de acomodación. Los que realmente necesitan políticas de acomodación no tienen vínculo directo con el mundo asociativo. Como medidas, se potencia, pues, la necesidad de que co-responsablemente, los colectivos y la Administración jueguen una función difusora de información y de sensibilización, para crear incentivos y recursos a los inmigrantes aislados del mundo asociacional.

## **LÍMITES POLÍTICOS**

### ***Indicador 6***

#### **Criteria para valorar el ritmo y de contenido de las políticas de acomodación**

Al pedir a los actores que valoren el ritmo y el contenido de las actividades de la Administración, buscamos si existe una voluntad de cambio de la estructura básica, teniendo como referencia los límites competenciales del Ayuntamiento. Los argumentos siguen dos lógicas contrapuestas (similares a las que dos primeras que aparecieron en el *Indicador 5*).

- (1) La responsabilidad del ritmo y de el contenido recae exclusivamente sobre las asociaciones de inmigrantes. Existe, no obstante, una falta de consenso dentro de las asociaciones de inmigrantes, donde existiría un pluralismo pero sin posibilidad de unidad sobre el modelo de sociedad multicultural deseado. Esto se debe, como ya hemos detectado, a una falta de mecanismos que articulen políticamente las



demandas plurales del mundo asociativo. Este tipo de crítica llega a respaldar, en el último extremo, un modelo asimilacionista

- (2) La responsabilidad del ritmo y del contenido recae en la propia Administración. En este caso el problema no es sólo la falta de un modelo de sociedad multicultural como referencia, sino que, a pesar de su buena voluntad, se producen diferentes ritmos según las esferas públicas. Dicho de otro modo, los actores observan que no existe un ritmo uniforme entre esferas debido fundamentalmente a una falta de comunicación transversal y de reflexión profunda sobre prioridades. Entre las esferas más mencionadas por su preocupación aparecen, por orden, la esfera de la vivienda, de la educación y de la seguridad. Según esta segunda lógica, se vuelve a insistir en que los límites de competencia de ningún modo deben servir como justificación para el inmovilismo, sino más bien como fundamento para presionar a las Administraciones competentes. En esta línea de argumentación, se recuerda que las decisiones que toma la Administración municipal proceden de los partidos políticos, y que éstos tienen representantes en otras Administraciones. Se pide, así, una mayor comunicación entre ellos en los diferentes niveles administrativos donde actúan.

Apenas aparecen menciones del modelo autonómico, donde la responsabilidad del ritmo y del contenido recaería por igual en los colectivos de inmigrantes y en la Administración municipal. Esta ausencia se debe sin duda a que la lógica predominante es, por el momento, y si nos atenemos a las dos lógicas anteriores, de mutua acusación, por falta de un marco de actuación claro entre los dos actores, y una "división concertada de responsabilidades". En definitiva, como lo declaran numerosos actores, a la carencia de una "cultura política de co-responsabilidad". Este hecho ocasiona un situación de estancamiento en la producción de políticas de acomodación, con la sensación de hallarse en un círculo vicioso que sólo podría desligarse gracias a un profundo debate sobre la división de responsabilidades (modelo autonómico). Al respecto, se mencionan niveles estructurales *macro*, como la baja cantidad de inmigrantes, como principal ventaja que evita la confrontación directa. Finalmente, se sugiere como indicador del ritmo la existencia o no de bolsas de marginación. Si la marginación aumenta entre los colectivos inmigrantes, se demostraría, según el indicador, que el ritmo y el contenido son lentos.

**LÍMITES CULTURALES**  
*Indicador 15*  
**Percepción de los estereotipos**

Las respuestas nos indican que los estereotipos son percibidos como mecanismos de defensa procedentes directa o indirectamente de la misma estructura institucional, sobretodo cuando se ve presionada a variar para acomodar a los inmigrantes. Con este enfoque común, la existencia misma de estereotipos podría considerarse como un indicador para determinar si la estructura básica existente es sensible o no a la multiculturalidad. Desde esta óptica, aparecen dos nuevas lógicas de argumentación: la lógica de la proximidad/distancia y la lógica subjetiva/objetiva. La primera tiene como trasfondo que la procedencia de los estereotipos es eminentemente social, mientras que la segunda lógica localizaría la producción de estereotipos en la misma estructura institucional. Esta distinción es evidentemente analítica, en realidad existe una relación entre ambas. Generalmente se indica que muchos estereotipos sociales tienen una fuente de legitimación en el nivel estructural *micro* (principalmente la legislación). Por lo tanto, su existencia se ve respaldada por la misma estructura básica. Veamos cómo se concreta cada lógica.

- (1) *Lógica de la proximidad/distancia*: indica que a más contacto directo entre inmigrantes y ciudadanos, sobretodo en niveles de competencia para beneficiarse de determinados bienes (trabajo, educación, vivienda, por ejemplo), se produce una tendencia a generar estereotipos, como mecanismos de defensa para justificar ciertas actitudes y conductas de los ciudadanos. En otros términos, a más distancia en la coexistencia entre inmigrantes y ciudadanos, menos posibilidad de producir estereotipos sociales.
- (2) *Lógica subjetiva/objetiva*: indica que existe una base real mínima que se convierte en centro de atención exclusivo y en causa de la producción de estereotipos. Los argumentos esgrimidos tienden a compartir ciertos estereotipos, y lo justifican como causados por la misma estructura institucional. A partir de esta misma base explicativa se produce una divergencia entre los actores según se privilegie la subjetividad o la objetividad de los estereotipos. Para los que priorizan el carácter subjetivo, la base real sobre la que se apoyan los estereotipos es falsa. Por lo tanto, es demostrando su falsedad como se llegaría a disipar el estereotipo. Para los que privilegian el carácter objetivo de la base real, trasladan la causa del estereotipo hacia los niveles estructurales *macro* y *micro* de la estructura básica. Por poner un

ejemplo de estereotipo basado en esta segunda lógica y en la esfera de la seguridad, la creencia de que “los inmigrantes son potenciales delincuentes” puede ser vista como base objetiva (es cierto que los inmigrantes tienen más posibilidades de ser delincuentes) o falsa (existen tantas probabilidades de que un inmigrante sea delincuente que un autóctono). En el primer caso, donde no se niega la base real del estereotipo, los argumentos tienden a buscar la explicación en la misma estructura básica, quien, al limitar los espacios de acción del inmigrante en la sociedad, “le obliga”, en cierto modo, cuando ya no tiene espacio de alternativas, a delinquir.

Dentro de esta lógica subjetiva/objetiva se suele localizar la causa de los estereotipos en culturales y socioeconómicos. La tendencia es, como ya hemos visto en otros casos, defender políticas específicas si se tratan de causas culturales, y políticas genéricas de acción específica de sensibilización y de información si se consideran como causas las socioeconómicas. En este punto la fractura existe, con una tendencia a considerar como prioritario las causas socioeconómicas. En este caso, se trataría de un problema estructural *macro* (la base real de los estereotipos afecta tanto a los inmigrantes como a los autóctonos) que de ningún modo legitimaría políticas específicas (individuales o de grupo). Al tratarse mayoritariamente de la responsabilidad de la Administración el que aparezcan y se consoliden estereotipos, se defienden políticas genéricas de acción específica siguiendo un modelo integracionista.

<p style="text-align: center;"><b>LÍMITES CULTURALES</b> <i>Indicador 16</i> <b>Percepción de los mediadores</b></p>
--

Sobre la base compartida de que el mediador es una figura emergente cuya función es estrictamente cultural, y que expresa directamente la necesidad de seguir principios específicos, las principales polémicas se producen en la determinación de las situaciones donde debe intervenir y en la necesidad o no de su regulación. Al respecto, las posiciones varían según dos situaciones: una situación que denominaremos horizontal, y otra que llamaremos vertical. En cada situación se sigue una lógica de argumentación diferente. En el primer caso, una lógica social; en la segunda situación, una lógica estructural. Veamos los detalles.

(1) *Situación horizontal y lógica social*: el mediador interviene en situaciones de conflicto de convivencia entre inmigrantes y autóctonos, sin intervención directa de la Administración. En este caso, tanto su procedencia como su control estaría en

manos de los propios actores sociales. Las justificaciones que aparecen son que si se profesionalizara, dejaría de jugar el papel funcional de confianza y de neutralidad que se le asigna.

- (2) *Situación vertical y lógica estructural*: el mediador actuaría en situaciones de conflicto entre el inmigrante y la Administración. En este caso, se insiste más en la necesidad de su regulación y de su profesionalización. Sobre esta cuestión surgen tensiones entre actores. El problema no consiste sólo en determinar sino de quien determina los criterios de su formación. La tendencia compartida es defender dos criterios básicos: su especialización por esferas públicas y por nacionalidades y cultura (de ahí que el principio de orientación sea específico y de grupo); así como respaldar un modelo autonómico sobre la cuestión de quien determina los criterios de su formación y el control de su actuación. Es decir, los actores expresan la voluntad de que sea el resultado de un proceso consensuado entre colectivos de inmigrantes y la Administración (diríamos, tal como hemos visto en otros indicadores, siguiendo un proceso de co-responsabilidad).

A partir de esta base, existen ciertas tensiones relacionadas con la cuestión si la simple presencia del mediador debe ser considerada o no como un indicador para determinar el grado de multiculturalidad de la estructura institucional. El argumento es simple: "si en determinadas situaciones se hace necesaria la intervención de un mediador, es porque la estructura básica, por si sola, no tiene los recursos suficientes para gestionar determinados conflictos". En este sentido, su pretendida labor "neutra" se ve directamente afectada. Esta propiedad "no-neutral" del mediador plantea, a su vez, el tema siguiente: su grado de incidencia en la misma estructura básica. En efecto, los actores comparten la posición de que el mediador es una figura temporal que debería desaparecer con el tiempo. Este argumento puede tener dos significados opuestos:

- (i) La figura del mediador debe desaparecer como *recurso social* para el inmigrante que en un principio lo necesitaba. En este caso, sólo actuaría en el nivel de acceso, y en las primeras fases de la inmigración, principalmente para los recién llegados; o
- (ii) La figura del mediador debe desaparecer como *recurso estructural*, incluso si permanece el flujo de inmigrantes, puesto que "siempre se renuevan los recién llegados".

En otras palabras, el problema es cómo interpretar esta temporalidad. El defender la temporalidad como un *recurso estructural* implica que el mediador es un actor clave

para orientar un cambio institucional. Esto es, la estructura básica iría incorporado en su seno el problema que antes requería mediación. Ahora bien, en el caso de que la temporalidad tenga como referencia la situación inicial del inmigrante, entendiendo la mediación como *recurso social* y no estructural, el mediador actuaría como protector y garante de la misma estructura, sin incidir directamente en su modificación. A pesar de estas importantes diferencias, cabe destacar que en ambos casos se comparte la percepción de que el mediador es un indicador útil para diseñar políticas de acomodación. Concretemos mejor la reflexión que sugieren las respuestas recibidas.

El debate debe iniciarse con el tema si la misma función de intermediación afecta o no a la estructura básica. La tendencia compartida es que la simple existencia del mediador es síntoma de que la estructura institucional no está adaptada a los nuevos receptores. Según las posiciones aludidas podemos trazar dos tipos de figuras mediadoras, situándonos desde el punto de vista de la estructura misma:

- (i) *Figura blanda*: el mediador no incide en el cambio estructural, puesto que formaría parte de la misma estructura organizativa de la Administración.
- (ii) *Figura dura*: el mediador incide en el cambio estructural, puesto que no forma parte de la misma estructura. En este caso su presencia es considerada como una “anormalidad temporal” requerida por la misma Administración.

Teniendo como trasfondo esta doble propiedad controvertida, se producen tensiones entre los que abogan, respectivamente, por su regulación (rutinización de su tarea, profesionalización) y los que defienden su no-regulación. En este último caso, la justificación generalizada es que su profesionalización no sólo devaluaría su carácter de confianza, llegándose a convertir para el inmigrante en un funcionario más, aunque permanezca su procedencia asociativa.

<p style="text-align: center;"><b>LÍMITES MEDIÁTICOS</b> <i>Indicador 17</i> <b>Percepción de los medios de comunicación</b></p>
--

Una lectura rápida de las respuestas recibidas confirma la percepción compartida marcadamente negativa que ya encontramos en los resultados cuantitativos. No obstante, un análisis más pausado nos permite destacar precisiones importantes sobre el lugar que ocupan los medios en el sistema de acomodación. La base común de los actores es que los medios de comunicación tienen actualmente un papel activo, pero negativo. Esto es, que en lugar de favorecer o de ser simplemente neutrales,

desempeñan una función directamente contraria a la acomodación de los inmigrantes. En este punto las recomendaciones no están dirigidas hacia una demanda de neutralidad, sino en invertir el signo negativo de esta función activa. Desde este enfoque concreto los actores asumen explícitamente el papel socializador que tienen los medios. Como tal, tienen una responsabilidad central de las actitudes sociales frente a la inmigración.

En esta línea, los medios de comunicación son concebidos no sólo como los principales productores de estereotipos negativos, sino más bien como responsables vitales de su mantenimiento a lo largo del tiempo. Esta *función retroalimentaria* los convierte en el principal canal de intermediación entre el *racismo institucional* y el *racismo social*. En este sentido, los medios, en lugar de crear nuevos discursos alternativos, en lugar de desviar o contrarrestar el racismo institucional, juegan un papel de "tambor". Esto significa que juegan el papel de portavoz de la estructura básica existente. Como tal, en lugar de problematizar su modificación, solidifica aquellos aspectos más vulnerables de las Administraciones. La serie de recomendaciones que se dan aspiran a invertir también lo que algunos actores califican como "la lógica de mercado de noticias", consistente en una tendencia a generalizar la diferencia cultural y a particularizar los tópicos más negativos de la diversidad cultural.

Aunque no existe unanimidad sobre la nueva orientación que deberían tomar los medios de comunicación, podemos destacar dos posiciones directamente enfrentadas. Según una lógica de discurso neutral, los medios deberían normalizar el fenómeno de la inmigración, "ser más neutros", presentando la inmigración como fenómeno progresivo, pero irreversible. Según una lógica de discurso alternativo, esta inversión debería conservar el papel activo de los medios, incidiendo directamente en la necesidad de cambiar la estructura básica para adecuarse a la realidad multicultural. Según esta segunda línea de argumentación, este papel activo, pero inverso, debería convertir a los medios en portavoces de los inmigrantes, transmitir sus problemas reales y sus necesidades, los avances y los retrocesos en las políticas de acomodación. En resumen, seguir una línea crítica respecto a la estructura básica.

### 4.3. Límites de las esferas estructurales

Siguiendo el mismo esquema de análisis, esta segunda sección se centra en las ocho esferas estructurales: la convivencia, el empadronamiento, la vivienda, el trabajo, la sanidad, la educación, la seguridad, y la cultura. En el título de cada apartado nos hemos permitido poner un subtítulo, con la intención de sintetizar el principal contenido del análisis efectuado. Siguiendo el marco analítico, advertimos al lector que comenzaremos a utilizar los tipos de propiedades que asignemos a los bienes (véase parte II, capítulo 2, sección 2.2). Recuerdo que estas propiedades se determinaban siguiendo las siguientes relaciones binarias: bien escaso/abundante, bien homogéneo/heterogéneo, bien material/simbólico, bien individual/colectivo).

<p style="text-align: center;"><b>CONVIVENCIA</b> <i>Indicador 18</i> <b>Influencia directa de los límites estructurales</b> <b>(macro y micro) y culturales</b></p>
--

La convivencia describe el modo en que los inmigrantes y los ciudadanos coexisten en un mismo espacio social, y comparten los bienes las instituciones públicas les asignan. Los actores asumen como dada la lógica de la proximidad y distancia. A saber, que los autóctonos que coexisten diariamente con los inmigrantes tienen una tendencia a rechazar más a los inmigrantes que los que viven el fenómeno de la inmigración desde la distancia cotidiana. La mayoría comparte, asimismo, la idea de que no es tanto la presencia o ausencia de conflictos de convivencia, sino su permanencia, la que legitima la intervención política. En este caso, dicha intervención es utilizada como indicador de que la estructura institucional actual no está adecuada en relación con dicho conflicto. Siguiendo esta línea de razonamiento, la localización de conflictos permanentes en la convivencia podría servir de referencia para orientar modificaciones de la estructura básica. Sobre esta base, el problema estructural de la convivencia parte de la convicción de que los límites estructurales (*macro y micro*) afectan directamente el tipo de relación entre los inmigrantes y los ciudadanos, llegando incluso a servir de fuente para legitimar actitudes sociales contrarias a la acomodación.

Siguiendo el marco analítico, los razonamientos de los actores transmiten lógicas de acuerdo con las propiedades colectiva y simbólica de la convivencia, lugar donde hemos localizado el potencial fuerte conflictivo. Según (1) la *propiedad colectiva*, el centro de la polémica reside en la identificación de las causas de la falta de convivencia. Unos

siguen una lógica socioeconómica, otros una lógica cultural. Según (2) la *propiedad simbólica*, existe una lógica compartida de reconocimiento institucional de la diversidad cultural. Veamos cómo se concreta cada lógica.

(1) Según la *propiedad colectiva*, las explicaciones de la falta de convivencia transmiten la siguiente tensión.

- Para unos, la causa principal es eminentemente *socioeconómica*. El problema de la convivencia se debería a unos límites estructurales *macro* de clase social y de la lógica competitiva de mercado. De ahí que la mayoría de los conflictos sean percibidos en términos de necesidades y no de derechos. Este argumento recibe su legitimación empírica en tanto que la mayoría de los conflictos se producen en espacios sociales de marginación. En términos de principios, se defiende una política genérica pura y un modelo asimilacionista, puesto que cualquier especificidad de intervención política hacia los inmigrantes provocaría efectos de exclusión: a saber, más conflicto y rechazo social, puesto que los autóctonos en iguales condiciones socioeconómicas, verían a los inmigrantes como unos “privilegiados”.
- Para otros, el problema de la convivencia es fundamentalmente *cultural*. En este caso, se expresa la convicción de que la figura misma del inmigrante forma parte de las estructuras mentales de referencia del ciudadano. Esta “ideología ciudadana” se caracterizaría por tender a generalizar la cultura del inmigrante a través de esquemas estereotipados. En este caso, las principales causas de la falta de convivencia se deben a límites estrictamente culturales. Los conflictos se identifican, así, y en general, como de falta de conocimiento y de información sobre las otras culturas. De ahí la propuesta integracionista de fomentar políticas genéricas de acción específica destinadas mayoritariamente a la difusión de información y a la sensibilización de los ciudadanos, con la finalidad de que asuman e interioricen el fenómeno de la multiculturalidad como dinámica normal, pluralizando sus diferentes culturas. Esta lógica cultural defiende, asimismo, una política de incentivos para que los inmigrantes utilicen, como medios para su acomodación, los canales sociales existentes de participación (por ejemplo, las asociaciones de vecinos).

Cabe destacar que en ninguna de las dos lógicas anteriores se contempla la posibilidad de emprender acciones siguiendo principios estrictamente específicos.



Sin duda debido al temor contantemente aludido de las consecuencias imprevistas de los efectos de exclusión.

(2) Según la *propiedad simbólica* de la convivencia, existe una tendencia a localizar la principal causa de los conflictos en el nivel estructural *micro* (la legislación específica existente). Se asume, así, un alto grado de influencia entre los límites de acción del inmigrante trazados por la estructura institucional y el comportamiento social de los ciudadanos. Los conflictos se identifican como siendo no de necesidades (lógica socioeconómica) ni de cultura (lógica cultural), sino de derechos. El razonamiento que se sigue es simple: "si a escala institucional se produce ya un rechazo o aislamiento, en sus relaciones sociales con los inmigrantes, los autóctonos verán esta actitud institucional como fuente para legitimar sus conductas". Desde esta óptica, el rechazo y el aislamiento institucional afectan directamente la dinámica social de convivencia. Según estas valoraciones, la tendencia generalizada es defender una política de reconocimiento institucional de la situación de inferioridad que viven los inmigrantes en comparación con la de los ciudadanos, y las dificultades que tienen para expresar sus culturas.

Como ya vimos en la descripción del *indicador 4 (Parámetros básicos de las políticas de acomodación)*, esta política de reconocimiento institucional puede entenderse de dos formas: o bien siguiendo una lógica cuantitativa, o bien una lógica cualitativa. En el primer caso, la política de reconocimiento buscaría ampliar la distribución de bienes y de derechos a toda la población, independientemente de su nacionalidad; mientras que en el segundo caso, el reconocimiento institucional obligaría a modificar la estructura básica para incorporar algunos bienes culturales distintivos de los inmigrantes. En ambos casos, el modelo defendido es autonómico. Pero en el primero, la tendencia es respaldar principios específicos individuales; mientras que en el segundo caso, principios específicos de grupo.

<p style="text-align: center;"><b>EMPADRONAMIENTO</b> <i>Indicador 19</i> <b>¿Medio o fin para la acomodación?</b></p>
--

El núcleo central de la polémica se localiza en la determinación del vínculo entre el empadronamiento y la acomodación en términos de causa y efecto. Para unos, el

empadronamiento es la base para lograr la acomodación en las demás esferas, puesto que facilita el acceso. Se llega incluso a afirmar que es quizá una de las primeras opciones personales autónomas que tiene el inmigrante en la sociedad de acogida, puesto que sienta las bases para crear vínculos futuros y “raíces” en la ciudad. Para otros, el empadronamiento, en lugar de ser una condición para la acomodación, es uno de sus resultados. Según este enfoque, el inmigrante sólo se empadrona cuando está acomodado en las demás esferas, cuando siente tranquilidad, y tiene al menos parcial y virtualmente los demás bienes asegurados. La diferencia, como veremos, es primordial, puesto que fundamenta las lógicas subyacentes que aparecen en los argumentos de los actores.

Como en la esfera anterior, estas lógicas están relacionadas con las propiedades simbólica y colectiva, lugar donde, según el marco analítico, se localiza el potencial conflictivo fuerte del empadronamiento. Éstas se expresan mediante dos lógicas vinculadas entre sí. En concordancia con (1) la *propiedad simbólica*, aparece la *lógica subjetiva/objetiva*; y en conexión con (2) la *propiedad colectiva*, una *lógica del Estado/de la ciudad*. Veamos cómo se concretan.

(1) *Propiedad simbólica*: la *lógica subjetiva/objetiva* expresa la tensión que se produce entre la percepción subjetiva del inmigrante y la objetiva de la estructura básica.

- Según la *lógica subjetiva*, los inmigrantes perciben el empadronamiento con reticencia, miedo y desconfianza. Sensación que se incrementa en relación con sus situaciones jurídicas particulares, debido a percepciones subjetivas de control administrativo y de un sentimiento de sospecha sobre el uso policial de los datos. Existen argumentos que explican esta subjetividad movilizándolo acciones pertenecientes a otras esferas. Los más citados son el tratamiento policial o la misma legislación sobre extranjería (nivel estructural *micro*). Ambos hechos legitiman para el inmigrante la conexión subjetiva que hace entre la demanda reiterada del empadronamiento por parte de la Administración con dichos límites estructurales. En menor medida aparecen otros bienes como el lenguaje para los recién llegados y la práctica cultural del empadronamiento inexistente en sus países, o cuando existen, habiéndose hecho un uso de control y de archivo policial.
- La *lógica objetiva* procede de la misma estructura básica. Insiste en que el empadronamiento es un bien instrumental, puesto que da acceso a los demás bienes, o incluso puede servir de criterio para mejorar en un futuro la propia

situación jurídica del inmigrante (para renovar permisos de residencia, para el reagrupamiento familiar; o, si son irregulares, para legalizar sus situaciones en futuras políticas regulativas globales). Su confidencialidad está asegurada, y su único potencial uso administrativo tiene como finalidad beneficiar la acomodación de los inmigrantes, por medio de estudios y de tener una información directa para conocer mejor las características del fenómeno.

Vemos que la lógica subjetiva tiene como referencia constante los límites estructurales *micro* (la legislación), y parte del convencimiento de que sólo con la acomodación en otras esferas se tendrá confianza para acomodarse en el empadronamiento. Según esta lógica, el empadronamiento sería para el inmigrante como una finalidad para acomodarse, y no como un medio. Por el contrario, la lógica objetiva insiste en que el empadronamiento es uno de los primeros efectos de la acomodación: el empadronamiento operaría en este caso como un medio para la acomodación. Por lo tanto, esta lógica objetiva parte de la base que la percepción subjetiva del inmigrante no tiene ningún fundamento real. Este convencimiento objetivo orienta las acciones estratégicas de la Administración, centradas principalmente en la difusión de una información, bajo forma de trípticos u otras bases materiales, que contraste con la lógica subjetiva existente. Se defiende en este caso principios genéricos de acción específica propios del modelo integracionista.

Ahora bien, si bien en el contenido de la difusión de información existe un cierto consenso (utilidad práctica para el inmigrante puesto que será una forma de legitimar el acceso a otras esferas), el carácter y el procedimiento para llevarlo a cabo son controvertidos. Para entender esta nueva tensión debemos centrarnos en las dos lógicas que expresan una concepción diferente del empadronamiento como bien colectivo: la lógica seguida por el Estado y la lógica seguida por la ciudad. Ambas están conectadas con la lógica subjetiva y objetiva, respectivamente

*(2) Propiedad colectiva:*

- La *lógica estatal* sigue la imagen del empadronamiento como finalidad, una vez se han producido los primeros accesos en otras esferas (trabajo, educación, vivienda, por ejemplo). Esto explica en parte el vínculo que hacen algunos actores entre la situación jurídica del inmigrante y el acceso al empadronamiento. En este sentido, para el Estado el empadronamiento es un

indicador de acomodación. Los que no están empadronados, sean cuales sean sus razones subjetivas, no se han acomodado todavía.

- La *lógica de la ciudad* considera el empadronamiento como un medio. De ahí que se reclame constantemente desvincularlo de la situación jurídica del inmigrante. Según esta óptica, la lógica estatal, en lugar de facilitar la acomodación, crea obstáculos, puesto que el círculo vicioso entre poder acceder al empadronamiento y estar regularizado crea incomodidades en la fase inicial de los recién llegados (confirmando las "sospechas subjetivas" de los inmigrantes). Esta lógica de la ciudad contempla como único criterio la simple presencia del inmigrante, sea cual sea su situación jurídica. El argumento completo es que el inmigrante al formar parte de la población debe ser legalmente visible para la ciudad. Esta lógica tiene, pues, una predisposición a seguir principios genéricos puros y un modelo asimilacionista. Ahora bien, por los límites legales (límites estructurales *micro*) que orientan la conducta subjetiva del inmigrante, se ve obligada a seguir principios genéricos de acción específica. El razonamiento que guía esta lógica de la ciudad es que el empadronamiento dotaría al inmigrante de la "visibilidad" necesaria para poder acomodarlo, independientemente de su "invisibilidad jurídica" estatal.

La presencia de estas dos lógicas enfrentadas expresa de forma explícita la dependencia o autonomía de las ciudades con relación a su población. En función de cómo se entienda esta autonomía de la ciudad se toman decisiones que, desde la perspectiva estatal, pueden incluso rozar la ilegalidad. Por ejemplo, el hecho de empadronar a los irregulares o sin domicilio fijo. Las diferencias entre ciudades en los requisitos para empadronarse es una buena prueba de dicha autonomía local.

Según los que siguen esta lógica de la ciudad, los problemas de acceso en el empadronamiento son legislativos (estructurales en un nivel *micro*). La opción es, o bien modificar la estructura institucional en este nivel, o bien dar a las ciudades una autonomía plena sobre estas cuestiones. En ambos casos se defiende a corto plazo el papel de la Administración local como grupo de presión (*lobby*) en la defensa de los intereses de su población inmigrante frente al Estado. En esta lógica también se sitúa la necesidad de mejorar el tratamiento policial de los cuerpos de seguridad. Sin un clima de confianza en aquellas esferas estructurales más sensibles (como la seguridad), la distribución del empadronamiento continuará siendo un bien simbólico polémico,

mientras el principal factor explicativo de la desconfianza del inmigrante sea la estructura básica, principalmente en su nivel estructural *micro*. Como numerosos actores argumentaron: "el inmigrante no discrimina entre la demanda de empadronamiento por parte de las autoridades locales y el tratamiento diferencial que reciben por parte de las Administraciones no-municipales, principalmente en los campos policiales y jurídicos". De ahí que para crear confianza, la intervención política del Ayuntamiento deba centrarse en mejorar el tratamiento policial de los inmigrantes, y presionar para que se modifiquen los límites de acción del inmigrante trazados por la legislación sobre extranjería.

Por último, pero no menos importante, cabe precisar que siguiendo la lógica de la ciudad se produce también una tensión entre un modelo integracionista y otro autonómico. La diferencia entre ambas orientaciones reside en la función que se le debe dar al empadronamiento: para unos, el empadronamiento debe tener una función estrictamente administrativa; para otros, una función política. La diferencia es fundamental:

- *Función administrativa del empadronamiento*: es la función que contemplan actualmente las ciudades. El empadronamiento sería un recurso para acceder al beneficio de otros bienes (educación, vivienda, por ejemplo).
- *Función política del empadronamiento*: se trataría de convertir al empadronamiento como un criterio sustitutivo de la nacionalidad para acceder a los derechos políticos (principalmente el derecho de voto municipal). En este caso, los argumentos conducen hacia un modelo autonómico, siguiendo principios específicos individuales.

El análisis de las respuestas siguiendo esta distinción analítica muestra que para algunos actores muchas campañas de difusión para contrarrestar la lógica subjetiva de los inmigrantes faltan de claridad o crean confusión entre ambas funciones, teniendo como efecto no deseado contribuir a la lógica subjetiva de los inmigrantes.

## **VIVIENDA**

### **Indicador 20**

#### **¿Problema socioeconómico o cultural?**

Las propiedades de la vivienda con un potencial fuerte de conflicto son (1) su escasez y (2) su heterogeneidad (aunque también puede ser homogénea). Se han localizado dos lógicas discursivas que corresponden a cada propiedad: en la primera, la polémica

estriba en si la escasez debe ser considerada como un límite estructural *macro* (afecta a toda la población por igual) o *micro* (afecta más a los inmigrantes); la segunda está vinculada a la lógica heterogénea/homogénea que puede seguirse en la percepción de la vivienda. Esto es, para el inmigrante lo que importa es el acceso a la vivienda, independientemente de sus condiciones de habitabilidad (la vivienda en este caso sería considerada como bien homogéneo); o bien lo que le importa es adquirir una vivienda, pero según sus preferencias (la vivienda como bien heterogéneo). Asimismo, se detecta una estrecha relación entre ambas lógicas: la lógica *macro* parte de una visión homogénea del bien, mientras que la *micro* tiende a hacer hincapié en su propiedad heterogénea. Esta conexión se efectúa gracias al problema estructural básico que fundamenta los discursos, el que distingue la vivienda como siendo un problema socioeconómico, o cultural y jurídico. Veamos con más detalle cómo se concretan estas lógicas.

(1) *Propiedad escasez*: la mayoría de los actores abordan el problema de la vivienda concentrándose en el hecho que es un bien escaso. Por lo tanto, se parte de la premisa de que afecta por igual a toda la población, y de que, consecuentemente, el apoyo institucional debe regirse por el *principio de igualdad de oportunidades*. Ahora bien, si analizamos detenidamente los argumentos observamos que existen dos lógicas subyacentes. Las que he denominado como *lógica macro* y *lógica micro*. Cada una localiza el origen de la escasez en un nivel diferente de la estructura básica, y argumenta que cada origen tienen unos efectos directos sobre la forma en que afecta la escasez en el inmigrante.

- *Lógica macro*: La escasez es percibida estrictamente como siendo una consecuencia estructural a nivel *macro*. Se concreta apuntando la dinámica del mercado de la vivienda, el cual afecta por igual a los inmigrantes y a los ciudadanos. Esta posición constituye una de las premisas legitimadoras de los partidarios de mantener políticas genéricas puras y un modelo asimilacionista. Los que siguen esta *lógica macro* tienen como referencia para comparar la situación actual de los ciudadanos, y perciben el problema en términos socioeconómicos.
- *Lógica micro*: los partidarios de este enfoque no tienen como referencia para comparar la situación socioeconómica, como en la posición anterior, sino los límites culturales y estructurales *micro* (legislación) que afectan especialmente,

y con más fuerza, a los inmigrantes. No sólo porque los inmigrantes están condicionados por bienes mediadores que no afectan a los ciudadanos en la adquisición (y elección) de una vivienda (entre los más nombrados: nacionalidad, cultura, religión, situación jurídica, situación laboral, lengua), sino también, y principalmente, por los límites estructurales *micro* y culturales que restringen sus espacios de elección (legislación y estereotipos negativos, respectivamente). En este caso, está legitimada una política genérica de acción específica y un modelo integracionista.

Insistimos en que cada parte de esta primera lógica tiene unos argumentos explicativos y consecuencialistas diferentes, basados en criterios pertenecientes a los niveles económicos y a los niveles jurídicos y culturales, respectivamente. Si el problema de acceso está en relación con los recursos económicos del inmigrante, entonces es un bien que también necesitan ciertas poblaciones autóctonas, por lo que una acción específica hacia los inmigrantes tendría unos efectos de exclusión y desventajaría a los autóctonos. Si por el contrario es una cuestión jurídica y/o cultural en general (situación jurídica y laboral, color de la piel, religión, prácticas culturales, etc.) las acciones específicas estarían legitimadas.

(2) *Propiedad heterogénea*: como ya apuntamos al comentar los tipos de propiedades de bienes (véase parte II, capítulo 2, sección 2.2) la distinción entre la propiedad homogénea y heterogénea de la vivienda depende de la percepción subjetiva del inmigrante y de los propietarios, agencias inmobiliarias, u organismos autónomos de la Administración local (en el caso de Barcelona, *Prociuesa*). Cada una de estas propiedades está al origen de un tipo de argumentos.

Para los que siguen la *lógica homogénea*, el acceso a la vivienda es lo que realmente importa; mientras que para los que siguen la *lógica heterogénea* (todas las unidades de vivienda no tienen igual valor para el inmigrante), en el acceso predominan también las condiciones de habitabilidad y la concentración urbana. Algunos actores sugieren incluso que el paso de considerar el bien como homogéneo a heterogéneo está en relación con la permanencia o paulatina desaparición del “mito del retorno”. Conforme el inmigrante comienza a vincular su sentimiento de pertenencia en el territorio donde reside, y no en su país de origen, habiendo desviado el centro de referencia de sus expectativas de futuro de su país de origen al espacio donde reside, se produce un cambio en la percepción de la

vivienda que pasa de ser un bien homogéneo a heterogéneo. La percepción heterogénea expresa, pues, implícitamente una predisposición a acomodarse. Las condiciones para que se produzca este paso dependen de algunos bienes mediadores (situación jurídica y laboral, principalmente), cuya satisfacción depende, a su vez y en parte, de límites estructurales *micro* (legislación) y de las políticas preventivas que se hagan destinadas a resolver los problemas culturales que tengan (estereotipos negativos basados sobretudo en criterios como la nacionalidad, la religión, el color de la piel, etc.). Por lo tanto, podemos afirmar que la percepción heterogénea de la vivienda está directamente relacionada con la satisfacción o no de las demandas estructurales de los inmigrantes. Ahora bien, y aquí se localiza el foco de la tensión, según los actores estas respuestas de la estructura básica a las demandas de los inmigrantes suelen incidir en la homogeneidad de la vivienda. El conflicto está, pues, servido. El paso psicológico para el inmigrante, de considerar la vivienda como un bien homogéneo a un bien heterogéneo, dependerá, pues, y en gran parte, de las políticas de acción específica de prevención que se planifiquen.

Para entender esta tensión entre la percepción heterogénea de la vivienda para el inmigrante y la concepción homogénea que expresa la estructura básica, el trasfondo entre problema cultural y socioeconómico es nuevamente pertinente. La homogeneidad implica tener una percepción socioeconómica del problema de la vivienda, mientras que la heterogeneidad asumiría que la vivienda es un problema eminentemente cultural para el inmigrante. El poder satisfacer en la elección de la vivienda las condiciones de habitabilidad estaría conectado con cuestiones culturales y de situación jurídica. Dependiendo de cómo la estructura básica limita la elección del inmigrante, éste podrá dar el paso de percibir la vivienda con un bien homogéneo a un bien heterogéneo. Constatamos, pues, que la percepción homogénea de la vivienda respaldaría una defensa de política genérica pura, mientras que la heterogeneidad apoyaría una política de acción específica. En el primer caso se seguiría un modelo asimilacionista, en el segundo, un modelo integracionista.

Una referencia práctica constante donde puede demostrarse la viabilidad analítica de estas lógicas es el polémico tema sobre la *concentración urbana*. Para unos, se insiste en que una de las causas principales de la concentración es estructural *macro*, es decir, una causa propia del mercado de viviendas. Los alquileres baratos están simplemente



concentrados. Una política de acomodación en este nivel debería detenerse en regular los precios y en diversificarlos en el espacio urbano, para evitar fragmentación social y creación de espacios paralelos dentro de la ciudad. En este caso, el problema de la concentración sería eminentemente socioeconómico, operaría una lógica *macro*, con una concepción del bien homogénea. La respuesta de la estructura básica debería seguir un modelo asimilacionista con principios genéricos puros.

Para otros, la *concentración urbana* es eminentemente un problema cultural. No solamente porque los inmigrantes tienden a seguir pautas de conducta comunitarias para elegir el lugar de sus residencias, sino también porque la estructura básica tiende a limitar, por razones estrictamente culturales (es un hecho que los propietarios y agencias inmobiliarias discriminan según la nacionalidad, el color de la piel, etc.), sus opciones de residencia. Consecuentemente, aquí se necesitaría un modelo integracionista que siguiera principios de acción específica, según una lógica *micro* y una concepción heterogénea de la vivienda.

<p style="text-align: center;"><b>TRABAJO</b> <b>Indicador 21</b> <b>Sistema de prioridades entre lógica <i>macro</i> /heterogénea</b> <b>y lógica <i>micro</i>/homogénea</b></p>
---

En esta esfera nos encontramos directamente con la relación entre el inmigrante y el mercado laboral. Según el marco analítico, el trabajo comparte con la vivienda como bien potencialmente conflictivo fuerte las propiedades de la escasez y de la heterogeneidad. Los argumentos de los actores lo confirman a través de dos lógicas respectivas. En referencia a (1) su escasez, la *lógica macro/micro*, y en relación con (2) la propiedad heterogénea, la *lógica heterogénea/homogénea* de la percepción del bien. Si bien estas dos lógicas coinciden con la vivienda, la forma en que se concretan difiere sustancialmente. Esto se debe porque el trasfondo de los discursos no está orientado tanto por la polémica entre considerar el problema como socioeconómico o cultural, como ocurría con la esfera anterior, sino por la convicción de la relación de prioridad que los actores defienden entre las lógicas *macro* y heterogéneas frente a las *micro* y homogéneas. Veremos enseguida que esta relación de prioridad es la que caracteriza la defensa de un modelo integracionista, tendente a defender políticas genéricas de acción específica.

(1) *Propiedad escasez*: siguiendo la *lógica macro/micro*, existe una cierta tendencia en dar prioridad a los límites estructurales *macro* a la hora de orientar políticas de acomodación.

- *Lógica macro*: las referencias al mercado laboral en general, a las variables *macro* económicas en particular, se consideran como límites que también afectan a los autóctonos. Se aboga, así, por mantener la misma estructura básica siguiendo políticas genéricas puras y de trasladar las imprescindibles específicas (como el idioma, la información, la formación de inmigrantes) a los colectivos sociales (principalmente ONGs) por medio de políticas de subvenciones.
- *Lógica micro*: Siendo la anterior orientación prioritaria, al mencionar los límites estructurales *micro*, los actores tienden a defender políticas genéricas de acción específica (y no políticas específicas). Entre las restricciones más mencionadas están la política de cupos y la falta de derechos laborales plenos (derechos al subsidio de desempleo, pensiones, a la seguridad social, etc.). Este nivel es entendido bajo una doble dimensión. Por un lado, una *dimensión horizontal*, la cual expresa la imposibilidad de movilidad laboral, dada la mención explícita en los permisos de trabajo del sector laboral, y dada la política de cupos que tiende no sólo a no reconocer la formación de los inmigrantes, sino que obliga a ciertas nacionalidades a aspirar a un único sector de trabajo, provocando concentraciones comunitarias y fomentando estereotipos. Además de la ya aludida concentración urbana, en esta esfera se menciona, pues, lo que podríamos denominar la *concentración laboral*. Los inmigrantes están condenados a trabajar en un sector determinado (la construcción, el servicio doméstico, la hostelería, etc.), llegándose incluso a producirse una relación entre sector laboral y tipo de nacionalidad (siguiendo nuestra terminología podríamos denominarlo *concentración comunitaria laboral*). Por otro lado, este límite *micro* puede entenderse bajo una *dimensión vertical*. Ésta expresa el límite de acción en la que se encuentra el inmigrante en sus expectativas de trabajo, frenando la posibilidad de ascenso laboral.

Estas dos dimensiones muestran que la misma estructura contribuye a nivel *micro* a la precariedad laboral de los inmigrantes, llegando a legitimar, como veremos enseguida, ciertas actitudes de algunos empresarios. En términos

del marco analítico, el espacio de acción del trabajador inmigrante es de dependencia y no de autonomía. El trabajador inmigrante simplemente no tiene libertad de elección, o acepta las condiciones que le exige la misma estructura institucional o quedará abocado a la irregularidad. En ambos casos, para numerosos actores la política de acomodación municipal al respecto es inexistente por causas de competencias (la Administración local también tienen límites de acción exigidos a nivel *micro*, como ha mostrado el análisis del *indicador 2*), pero se reivindica de nuevo, cuando faltan competencias para actuar, acciones de presión, o bien para ampliar competencias o bien para reivindicar un cambio de la estructura básica en los niveles competenciales pertinentes. Asimismo, para combatir las actitudes de los actores empresariales, se sugieren políticas de incentivos y de supervisión política. Constatamos nuevamente que en referencia a estos límites *micro* se respaldan políticas de acción específica, propias de un modelo integracionista.

(2) *Propiedad heterogénea*: siguiendo el sistema de prioridades que se ha establecido con la lógica anterior, en este caso los argumentos insisten, pero para criticarlo, en el predominio de la percepción homogénea que tiene la estructura frente a la heterogénea de los inmigrantes. Esto implica que la estructura básica actual impide que los inmigrantes puedan satisfacer en la práctica la propiedad heterogénea del bien (los bienes primarios más mencionados son socioeconómicos: seguridad laboral, estabilidad en las condiciones de trabajo y salarios). Esto es, la estructura básica obliga a tener una consideración homogénea del trabajo, a pesar de que el inmigrante no desee acceder a él a cualquier precio. En esta situación de falta de autonomía del trabajador inmigrante, la tendencia de los actores es co-responsabilizar tanto al sector empresarial como al sector sindical.

El sector empresarial aparece como principal beneficiario de la estructura básica actual. Contribuye, en lugar de evitar, a que permanezca la situación de desigualdad que viven los inmigrantes, obligados a acceder a puestos de trabajo a cualquier precio (de forma homogénea), y con los límites estructurales *micro* que hemos visto, los cuales conforman una situación de inestabilidad social, de indefensión legal y de riesgo que legitiman conductas guiadas por criterios utilitaristas de beneficio económico.

Aunque estos argumentos son ya bastante conocidos, donde más sorprende es que los propios actores tienden a responsabilizar, casi con la misma contundencia, a los sindicatos y a los partidos políticos. Estas organizaciones tienen más asignaturas pendientes que satisfechas, sobretudo en sus políticas frente a los trabajadores irregulares (no denuncian de forma convencida sus abusos laborales) y de los trabajadores regulares limitados jurídicamente (a nivel *micro*). Las políticas actuales de los sindicatos en lugar de ser reivindicativas y de presión, son asistenciales, solapándose con entidades ya existentes de inmigrantes y ONGs, llegándose incluso a producirse una competencia improductiva para los beneficios del inmigrante. Los sindicatos deberían iniciar campañas de información entre sus militantes autóctonos para relativizar sus estereotipos sociales (por ejemplo que los inmigrantes ocupan puestos de trabajo que necesitan "los de aquí"). Esta "tolerancia" de las condiciones precarias de los trabajadores inmigrantes se manifiesta no solamente en esta falta de comunicación con sus militantes autóctonos, sino también con los mismos empresarios. Esta carencia de un claro posicionamiento se dirige, asimismo, a los partidos políticos, sobretudo de los de tradición más progresista. En general, pues, *los principales mediadores autóctonos tradicionales en el sistema político en el nivel de entrada (sindicatos y partidos políticos) no ejercen de forma explícita su papel de denuncia que les correspondería.*

Por último, y en concordancia con esta fase inicial de gestión política, cabe destacar que en general apenas aparecen argumentos claramente definidos en el nivel de coexistencia entre trabajadores inmigrantes y autóctonos, o entre trabajadores y las instituciones autóctonas, ni argumentos reivindicativos de ampliar el acceso a trabajos institucionalmente negados (la Administración pública, por ejemplo). Asimismo, y en la misma línea, apenas se mencionan directamente problemas en el nivel cultural (estereotipos, por ejemplo). El problema para acomodar a los inmigrantes en esta esfera es, según se desprende del análisis de las entrevistas, eminentemente económico. De ahí, que se insista más en la falta de recursos que tiene el inmigrante por los límites estructurales *macro* y *micro* aludidos. Esta insistencia en los recursos se debe más bien no a una desatención intencionada de los problemas de coexistencia, sino, como ya ha quedado de manifiesto en otras esferas, en que estamos en una fase inicial, más preocupados por el acceso y por la distribución del bien del trabajo, que por la coexistencia, una vez se ha accedido.

## SANIDAD

### Indicador 22

#### El acceso universal: ¿medio o fin para la acomodación?

La lógica argumental que transmiten los actores al considerar esta esfera es que es problema eminentemente cultural. Según el marco analítico, esta lógica coincide con la localización del potencial conflictivo fuerte de la sanidad en su *propiedad colectiva*. De hecho, ésta es una de las primeras esferas donde se percibe claramente que los problemas de coexistencia entre culturas sanitarias diferentes superan a las razones estrictamente económicas. De acuerdo con estas premisas, se produce una fractura entre dos enfoques: para unos, (1) el acceso universal a la sanidad es la finalidad de la acomodación, mientras que para otros, (2) dicho reconocimiento institucional universal no asegura plenamente la acomodación, aunque sí que la facilita, puesto que permanecen unos problemas culturales en la coexistencia. Detallemos estas dos posiciones.

- (1) *El acceso universal a la sanidad debe ser la finalidad de una política de acomodación*: esta primera línea de razonamiento percibe la acomodación en términos de igualdad de derechos. De ahí que una vez reconocida institucionalmente dicha igualdad, la acomodación estaría asegurada. Esto implicaría un modelo asimilacionista, puesto que tomando como referencia la situación actual de los ciudadanos, el problema de la acomodación se localizaría en los límites estructurales *micro* (legislativos) que tienen los inmigrantes. Una vez resuelto este problema *micro* (acceso universal a los servicios sanitarios), se supone que los problemas de acomodación no tendrían ningún otro límite que los que también afectan por igual a los ciudadanos. De ahí que se defienda como única política viable la genérica pura.
- (2) *El acceso universal a la sanidad es un medio para la acomodación, la finalidad deber ser gestionar los problemas culturales en la coexistencia*: este segundo enfoque parte de la premisa anterior, pero para problematizarla. En efecto, para los que apoyan esta vía de argumentación la igualdad de derechos en el acceso universal es un medio y no un fin para la acomodación. Tomarían como referencia ciertas particularidades que distinguen al inmigrante (sus bienes mediadores distintivos, como el idioma para los recién llegados, ciertas prácticas culturales y religiosas que no vulneran la legislación vigente). De ahí que se defienda que la

misma estructura básica asuma la distribución de bienes primarios propios que requieran los inmigrantes para poder ser autónomos al acceder a los servicios sanitarios. Asimismo, se considera que no toda la distribución de dichos recursos sanitarios llega a todos los sectores de la población de inmigrantes. Algunos actores enfatizan igualmente que la acomodación de los inmigrantes en esta esfera pública depende directamente de cómo se benefician de bienes propios de otras esferas. Por ejemplo, depende de la estabilidad laboral (esfera trabajo) y de residencia (empadronamiento y vivienda). En todos estos casos, se defiende un modelo integracionista y políticas de acomodación orientadas por principios genéricos de acción específica.

Teniendo este enfoque como telón de fondo, aparece la lógica cultural. La mayoría de actores insiste en que al planificar acciones específicas deben considerarse ciertos bienes comunitarios de los inmigrantes. Estos bienes propios conforman lo que podríamos denominar como sus “culturas sanitarias”. Van desde la forma de entender la alimentación y la vacunación de sus hijos, a la forma de interpretar la planificación familiar sanitaria, pasando por los asuntos relacionados con temas ginecológicos en general. En este nivel cultural se reclama que en algunos casos es necesario reflexionar en la posibilidad de modificar ciertos aspectos de la estructura básica siguiendo principios específicos de grupo (según criterios de nacionalidad, religión, y cultura), comenzando por la misma base: un cambio de actitud cultural de ciertos profesionales sanitarios (médicos, enfermeras, personal sanitario administrativo en general). Es decir, que estos profesionales tengan una concepción pluricultural de la sanidad. Como primeras medidas, la intervención de la Administración debería comenzar difundiendo normativas para orientar la actuación de los profesionales con criterios de reconocimiento cultural, y evitar, así, la discrecionalidad existente.

## **EDUCACIÓN**

### ***Indicador 23***

#### **Tensión entre un modelo integracionista y autónómico**

De acuerdo con el marco analítico, la educación es la esfera que presenta el mayor número de propiedades que presionan directamente a la estructura básica actual. De hecho satisface todas las propiedades potencialmente conflictivas fuertes que hemos dado a los bienes, menos su escasez: es un bien simbólico, heterogéneo y colectivo. Esta

característica la hace especialmente polémica, y justifica de hecho que sea una de las esferas que más atención se le está prestando en los debates actuales. Antes de concretar las lógicas subyacentes, conviene señalar que el mayor problema estructural de esta esfera reside en la tensión que se produce entre optar por un modelo integracionista o autonómico. Esto significa que el debate de fondo de las lógicas que presentaremos a continuación es la tensión entre optar por modificar de forma débil o fuerte la estructura básica. Recuerdo que el primer caso implicaría que las modificaciones correrían a cargo de los mismos funcionarios, dependiendo de su buena predisposición y voluntad, y sólo algunos actores comprometidos en la distribución del bien se verían afectados, mientras que el segundo caso, la decisión sería estrictamente política, y por lo tanto, ya no dependería de la voluntad del funcionario, sino del gestor político, viéndose afectados por la decisión todos los actores ligados con la esfera, incluyendo sus relaciones con las demás esferas. Los actores muestran la complejidad de este problema a través de un sistema de dependencias en muchas ocasiones difíciles de desligar. Todos, eso sí, parten del convencimiento de que la educación es uno de los más importantes agentes de socialización, hasta tal punto que la estructura de esta esfera, su forma de distribuir bienes, es considerada a nivel reducido lo que es la sociedad a nivel amplio: "la educación como espejo de la sociedad". Sobre esta base, y de acuerdo con las tres propiedades que hemos señalado, se expresan tres respectivas lógicas argumentales. De acuerdo con (1) la *propiedad simbólica*, una *lógica cultural*; (2) respecto a su *heterogeneidad*, una *lógica de igualdad* en la libre elección; y respecto a su *propiedad colectiva*, una *lógica que percibe la educación como un proceso de socialización*. Veamos los detalles.

(1) *Propiedad simbólica*: la *lógica cultural* se manifiesta tanto en las dificultades que tienen los inmigrantes de acceder en esta esfera manteniendo su identidad cultural (lengua, costumbres, etc.), como en la necesidad, expresada de forma constante, de variar el currículum educativo introduciendo variables culturales. Respecto a este segundo punto, es interesante advertir que si bien en la esfera anterior (sanidad) ya se tuvo ocasión de insistir en la percepción cultural del problema en el nivel de coexistencia, llegando a la conclusión que el modelo defendido era más bien integracionista, centrado en los actores implicados más que en la estructura misma (una modificación débil de la estructura), en relación con la educación esta lógica cultural conduce a la defensa de un modelo autonómico. En efecto, los argumentos de los actores insisten en la necesidad de variar de forma *fuerte* la estructura misma,

demasiado homogénea, y contando con la participación de todos los grupos culturales en el diseño curricular. Percibiendo esta esfera en términos de sistema educativo, esta lógica insiste más en los aspectos cualitativos de la educación en el nivel entrada. Al respecto, se apunta sobretodo en la necesidad de variar el curriculum educativo tanto en su forma como en su contenido. En su forma, teniendo como objetivo la educación de la coexistencia entre culturas y la importancia de la interculturalidad; y en su contenido, incorporando en los programas variables culturales tanto histórica como sincrónicamente. Se insiste, así, en la importancia de conocer la historia de las migraciones, los simbolismos culturales autóctonos y de los inmigrantes (la Navidad para determinadas nacionalidades, el Ramadán para los escolares autóctonos, por ejemplo). En esta línea se sugiere tanto la organización periódica de semanas culturales, como el fomento de educación no formal como el excursionismo intercultural, por ejemplo. Se subraya igualmente en que estas políticas sólo tendrán el efecto deseado si se organizan cursos de formación cultural para los profesores, acompañando estos cursos con mayores recursos materiales, así como el fomento de la comunicación horizontal entre ellos, y vertical entre ellos y las Administraciones.

(2) *Propiedad heterogénea: la lógica de igualdad en la libre elección* se concreta en las dificultades que encuentran los inmigrantes de acceder a cualquier centro educativo, principalmente la polémica en el acceso entre escuelas públicas y concertadas, y la consecuente discusión sobre la concentración en las escuelas. En relación con el mapa escolar, especialmente el tema de la concentración comunitaria (la sobre-representación de una única nacionalidad inmigrante en una escuela determinada), se sugieren políticas de diversificación de culturas en las escuelas, y se señala la necesidad de controlar y de incentivar a las escuelas concertadas para que flexibilicen su monopolio de la selección y de la admisión. Esto implica que se parte del convencimiento de que la concentración escolar tiene como principal causa la estructura básica actual. En torno a esta cuestión, aparecen argumentos tanto explicativos como basados en los efectos.

En los primeros, se tiende a vincular la concentración con la esfera del empadronamiento y de la vivienda. Cabe insistir nuevamente que la concentración a la que aluden los actores no es en sí percibida como problema, sino más bien su dimensión comunitaria, es decir, la sobre-representación de una única nacionalidad. Esto tiene como efecto las exigencias, estrictamente vinculadas a un modelo



autonómico, de ciertas nacionalidades mayoritarias de seguir principios específicos de grupo, incorporando en ciertas escuelas la enseñanza de idiomas de los inmigrantes, e incluso sus religiones. Según otros argumentos, esta incorporación provocaría productos desiguales en la enseñanza, unos efectos de exclusión que vulnerarían la igualdad de resultados en la educación. Esta tensión muestra la necesidad de abrir un debate sobre esta cuestión.

- (3) *Propiedad colectiva*: la tensión se localiza en la existencia de una percepción diferente de la *educación como proceso de socialización*. En primer lugar, se mencionan como bienes mediadores necesarios para la acomodación las necesidades idiomáticas y culturales para los recién llegados. En relación con estas nuevas incorporaciones, una vez comenzado el curso escolar, no existe una posición clara tanto de los centros educativos como de la Administración. La creación de clases compensatorias es vista como marginadora, mientras que su ausencia provoca como consecuencias secundarias tanto el fracaso escolar como un cierta disminución del ritmo de enseñanza. Estos efectos se incrementan conforme aumenta la edad de los escolares. Asimismo, frente a nuestra cultura que formalmente no hace distinción de género en el proceso de educación, se producen ciertos problemas con determinadas culturas de tradición no occidental que perciben como normal (en contraste con nuestra noción de “normalidad”) la diferencia de sexos en el proceso de socialización escolar. El fracaso escolar en general, aunque aparece de forma secundaria, se aventura, así, como uno de los problemas venideros a tener en cuenta, junto con la necesidad de que los padres inmigrantes *asimilen* la importancia de seguir las pautas de la escolarización obligatoria.

Aparecen igualmente bienes más genéricos, como la información tanto institucional como de contenido de los centros escolares, y la orientación educativa para crear expectativas a los jóvenes al acabar la enseñanza obligatoria. Como bien colectivo, se diferencian las responsabilidades de los principales actores comprometidos directamente con la acomodación de los inmigrantes en la escuela, en concreto los maestros y los padres de alumnos. Los primeros desempeñan directamente el papel activo en la educación. En ciertos aspectos actúan bajo una lógica de “dejar hacer”, guiados más por sus experiencias personales y sus intuiciones que por referencias institucionales. Tienen dificultades tanto materiales como de preparación cultural para desempeñar convenientemente su tarea educativa. Respecto a los segundos, los padres de alumnos, se insiste más en factores

culturales de la estructura básica que estrictamente estructurales, como en el caso de los maestros. Ciertas actitudes de los padres (tanto autóctonos como inmigrantes) son consideradas como las principales causantes de problemas de relación intercultural que protagonizan sus hijos. En esta línea, para algunos actores existe una preocupación constante por encontrar mecanismos destinados a romper el círculo vicioso que se ha creado: la concentración en las escuelas provoca como primer efecto la "huida" de los padres autóctonos, ocasionando, por utilizar nuestros términos, consecuencias sobre la propiedad colectiva de la educación. Recuerdo que para identificar la propiedad colectiva nos debemos fijar en si el bien no pierde valor conforme aumenta su uso compartido. En el caso que discutimos, la entrada de inmigrantes en ciertas escuelas provoca como efecto de exclusión que los ciudadanos perciban el acceso de sus hijos en el mismo centro escolar como una pérdida del valor de la educación.

Si nos atenemos a las concreciones de estas tres lógicas, se constata que en esta esfera, aunque se manifiesta con mayor claridad la necesidad de reorientar la estructura básica asumiendo el pluralismo cultural, siguiendo un modelo autonómico y principios específicos de grupo, los efectos de exclusión juegan un papel "persuasivo" determinante a la hora de decidirse, en cada situación concreta, por seguir una orientación integracionista o autonómica. En todos los casos, eso sí, un modelo asimilacionista que mantenga la estructura básica actual (salvo en casos excepcionales de cultura de socialización, como hemos visto) es rechazado de forma prácticamente unánime.

<p style="text-align: center;"><b>SEGURIDAD</b> <b>Indicador 24</b> <b>Relación amigo/enemigo</b></p>
---

Los principales argumentos localizan el problema estructural de esta esfera en la relación amigo/enemigo que tienen los inmigrantes y los cuerpos de seguridad. Esta relación tiene su fuente de legitimación en el nivel estructural *micro* (concretamente en la legislación actual), percibido casi de forma unánime como contrario a la acomodación (véase al respecto el análisis del *Indicador 2*, relativo al nivel estructural *micro*). Teniendo este trasfondo como fundamento, y siguiendo el marco analítico, el potencial conflictivo fuerte de la seguridad reside en su *propiedad colectiva*. La lógica

discursiva que prima de acuerdo con esta propiedad se concentra en la percepción subjetiva de los inmigrantes. Aunque la mayoría de los actores rechazan el modelo asimilacionista actual, no se deciden entre un modelo integracionista, el cual implicaría la introducción de principios genéricos de acción específica y una variación débil de la estructura, y un modelo autonómico siguiendo principios específicos individuales y una modificación fuerte de la estructura actual de esta esfera. Veamos cómo se concreta este dilema.

La *lógica subjetiva* se centra en la imagen negativa que tienen los inmigrantes de los cuerpos de seguridad. En primer lugar, son concebidos como una figura de control y garante de la estructura básica, cuya misión es tutelar el nivel estructural *micro* (legislación). Para el inmigrante, en lugar de crear seguridad y confianza, fomenta lo contrario, inseguridad y miedo. Esta subjetividad se ve además legitimada por las actitudes estereotipadas de ciertos agentes. Siguiendo la percepción compartida de los estereotipos que hemos dado (véase *Indicador 15*), los cuerpos de seguridad son considerados como los principales representantes de estos “mecanismos de defensa de la estructura cuando se ve amenazada”. En este sentido, la mayoría de las propuestas de acción estratégica apuntan como prioridad la necesidad de cambiar sustancialmente la imagen de estos cuerpos. Se considera que este cambio es importantísimo puesto que de ello depende la desaparición de una base objetiva para legitimar los rechazos sociales.

En efecto, al igual que los medios de comunicación (véase *Indicador 17*), los cuerpos de seguridad son vistos como principal canal de intermediación entre el rechazo institucional y el social. Esta esfera juega, pues, un papel mediador fundamental para cambiar ciertas lógicas presentes en otras esferas, especialmente la de la convivencia.

Los discursos explicativos apuntan directamente a la estructura básica en los niveles estructurales *macro* (*causas que afectan a toda la población sin distinción*) y *micro* (*causas centradas en la legislación actual sobre extranjería*) y en los límites culturales. Vemos los argumentos:

- *Lógica macro* (*causas que afectan a toda la población sin distinción*): desde el punto de vista estructural *macro* se incide en que inevitablemente los cuerpos de seguridad actúan siempre ante la diferencia, sea ésta por edad, forma de vestir, color de la piel, hábitos, o nacionalidades. Es, podríamos decir, su misión estructural el reaccionar ante “lo distinto”. El problema es que solamente “actúan” cuando en sus formaciones las diferencias son vistas como potenciales amenazas para la seguridad. Unas políticas de formación intercultural reducirían sus espacios de “reacción”,

invirtiendo el supuesto de que la diferencia es siempre “fuente de sospecha” por la asunción de que forma parte del paisaje urbano y está en la base de su riqueza.

- *Lógica micro (causas centradas en la legislación actual sobre extranjería)*: en el nivel estructural *micro* los argumentos apuntan especialmente, como ya hemos avanzado, a la legislación actual. La legislación especialmente destinada a los inmigrantes sirve de base para legitimar actitudes de ciertos agentes, sobretodo en la “búsqueda y captura” de irregulares. La legislación vigente es, de alguna forma, el principal productor y legitimador de los estereotipos que orientan sus acciones.
- *Lógica cultural (causas centradas en límites culturales)*: en el nivel cultural se insiste reiteradamente en la importancia de controlar los niveles de sensibilización intercultural no sólo en el acceso a los cuerpos de seguridad, sino en su formación continua. En esta línea, se insiste en la pertinencia de que las asociaciones de inmigrantes consolidadas participen en cursos para su formación, para invertir el supuesto de la diferencia que les guía. Suele usarse igualmente el criterio generacional y el argumento de incorporar algunos inmigrantes, como determinantes para mejorar sus actitudes. Bajar la mediana de edad sería, pues, una medida a corto plazo a tener en cuenta, junto con posibilidad de favorecer un modelo autonómico dando acceso a los inmigrantes a los diferentes cuerpos de seguridad, empezando por la Guardia Urbana.

Asimismo, existen ciertas dificultades de separar los diferentes cuerpos de seguridad. En este caso se sugieren políticas de información sobre los diferentes cuerpos. Como primera medida al respecto se insiste en la necesidad de flexibilizar las acciones de la Guardia Urbana, sobretodo en sus funciones de control de las acciones legales municipales (por ejemplo, la venta en la calle) y en potenciar la denominada “policía de barrio”, que más que ejercer funciones de control, serían asesores y consejeros de la población del distrito. En general, pues, la Guardia Urbana se presenta como uno de los más importantes actores estructurales para contribuir en la acomodación, puesto que es la cara de la Administración más cercana y cotidiana del inmigrante. En lugar de detectar problemas o de causarlos, su función debería ser la de solucionarlos con una visión a largo plazo. En esta línea, se trazan actuaciones administrativas a corto plazo, como su participación activa en las comisiones interdepartamentales. En estas comisiones la Guardia Urbana podría servir de mediador para transmitir ciertos problemas de acomodación de los inmigrantes. Su función sería la de orientar y asesorar para diseñar políticas

concretas de acomodación. Debería iniciarse, así, una reflexión global sobre su función en temas de inmigración, y en qué medida podrían contribuir a la interculturalidad, articulando sus acciones y teniendo criterios comunes de actuación (una deontología profesional), en lugar de tener un amplio margen de discrecionalidad.

En este nivel, cabe destacar igualmente que existen argumentos centrados en ciertas acciones de los inmigrantes que generan inseguridad en la sociedad de acogida. Al respecto, se menciona reiteradamente el criterio socio-económico, aunque también representan un papel sus situaciones jurídicas, sus edades, sus estados civiles e incluso sus nacionalidades. Estos bienes mediadores de los inmigrantes contribuyen a crear estereotipos mediante simples procesos de generalización.

En resumen, como bien colectivo, la mayoría de los argumentos apuntan en ampliar sustancialmente la función de los cuerpos de seguridad. La tónica compartida es que en lugar de ser garantes y grandes defensores de la estructura actual, deberían ser sus principales agentes y orientadores para modificarla.

<p style="text-align: center;"><b>CULTURA</b> <b>Indicador 25</b> <b>Fomento de estereotipos basados en el exotismo</b> <b>y el intelectualismo</b></p>
---

El problema estructural de la esfera de la cultura es su tendencia a crear estereotipos. Por esta razón, la mayoría de los argumentos comparten propuestas que fomenten mecanismos destinados precisamente a su desaparición. Estos estereotipos se concretan en dos extremos indeseables. En un extremo, está la política que conduce a una *representación exótica de los inmigrantes*, con la organización de fiestas y festivales periódicos o puntuales que tienden a identificar sus culturas con sus tradiciones y su folklore. En otro extremo, existe una *tendencia a intelectualizar demasiado el tema cultural*, a abstraer sus dimensiones prácticas con las ideas de respeto del otro, del diferente, difícilmente comprensible para los receptores del bien y para los ciudadanos comunes. Estos extremos tienen en común la de ser el resultado de políticas orientadas más en las diferencias que en las similitudes entre las culturas, y tienen como efectos inmediatos contribuir a proporcionar argumentos para legitimar el rechazo social. La

política cultural debe ser de información histórica, social, económica y política, más que de mera tradición que en lugar de minimizar consolida estereotipos.

Cada uno de estos "extremos indeseables" se debe a un mal uso de políticas de acomodación siguiendo la propiedad potencialmente conflictiva fuerte (1) simbólica y (2) colectiva. Simbólicamente, la política de respeto mutuo o de igual respeto tiende a dar una imagen exótica del inmigrante; según la propiedad colectiva de la cultura, la política de tolerancia de la diferencia tiene como efecto el intelectualizar demasiado la diferencia cultural de los inmigrantes. La crítica de este modelo asimilacionista lleva a los actores a proponer dos lógicas que conducen a dos modelos de acomodación diferentes. Según la propiedad simbólica de la cultura, una lógica de reconocimiento institucional, que tiende a respaldar un modelo integracionista; según la propiedad colectiva de la cultura, una lógica intercultural y autonómica que demanda un modelo autonómico. Como ya hemos constatado en otras esferas, las respuestas de los actores no nos dan bases argumentales sólidas para inclinarlos hacia uno de estos dos modelos. Esto es, se tiene todavía dificultades para determinar cuál debería corresponder el justo medio entre los dos extremos indeseables. Como veremos enseguida, la tendencia es, no obstante, inclinarse hacia políticas específicas de grupo propias del modelo autonómico.

En cualquier caso, se insiste en que una política centrada en la expresión cultural constituye una última fase de política de acomodación (tal como muestra el análisis cuantitativo sobre prioridades entre las esferas, véase el *Indicador 9*). Asimismo, y a pesar de ser como no prioritaria respecto a la distribución de bienes de las otras esferas, todos están prácticamente de acuerdo en que es a través de la cultura que la persona expresa su identidad y su humanidad. Veamos cómo se concretan estas lógicas teniendo estas premisas como telón de fondo.

(1) *Propiedad simbólica*: según esta propiedad, se tiende a describir el fenómeno de la inmigración como la existencia de una pluralidad de culturas. En este nivel, esta diversidad es percibida positivamente, como generadora de riqueza, aunque se es consciente de que todavía estamos en una fase inicial, de "choque" por la presencia de la variedad de culturas que existen compartiendo un mismo espacio urbano. En este sentido, la estructura básica cree suficiente el fomento de una *política de respeto mutuo o de igual respeto*. Cada cultura, incluida la autóctona, debe respetar mutuamente sus diferencias. Este modelo típico asimilacionista recibe numerosas críticas, la mayor de las cual es un argumento basado en los efectos: la política de igual respeto puede tener como consecuencia la indiferencia mutua entre las

culturas y la creación de mundos paralelos. Conservando la estructura básica actual, pero incorporando políticas de respeto mutuo, el inmigrante tendrá la sensación de que mantener su propia cultura es más una pérdida que una ganancia para beneficiarse de los bienes que ofrece la sociedad de acogida. De ahí la defensa compartida de una política de *reconocimiento institucional*. En este caso, se aboga por fomentar acciones específicas, creando mecanismos y recursos para que las culturas minoritarias tengan una igualdad de oportunidad de expresarse. Con esta política, el sentimiento de ser un elemento exótico dentro de la cultura autóctona se reduciría considerablemente. Se respalda, pues, un modelo integracionista donde el inmigrante no vería ni como pérdida ni como ganancia la expresión de su cultura.

Esta *política de reconocimiento institucional* implicaría adecuar la estructura básica a expresiones culturales específicas, pero integrando esta modificación dentro de las políticas genéricas. Al respecto se mencionan, por ejemplo, la reestructuración de los cementerios, el apoyo para la creación de mataderos que sigan pautas culturales, y toda modificación cualitativa de los espacios públicos controlados por la Administración local. Los argumentos que siguen esta lógica advierten, no obstante, de que este reconocimiento institucional corre el peligro de popularizar la cultura del inmigrante convirtiéndola en folklore y en exotismo. Para ello, se insiste en que junto con esta política de reconocimiento institucional se fomenten espacios colectivos interculturales donde la diversidad sea percibida como mezcla y no compartimentos, como riqueza mutua, y no como “fiesta zoológica de la diversidad”. De hecho, entramos aquí en temas relativos a la propiedad colectiva de la cultura.

- (2) *Propiedad colectiva*: si se considera la cultura como bien colectivo se defiende una *lógica de la interculturalidad* frente a la política de la tolerancia de la diferencia. En efecto, los actores denuncian que esta política de la tolerancia conduce a un modelo asimilacionista, puesto que no sólo tiende a conservar la estructura básica actual, sino que también provoca un sentimiento permanente de inferioridad, de anulación de la cultura de origen, por no pertenecer a la cultura dominante. En términos ya utilizados, las culturas no autóctonas verían como pérdida la expresión de sus prácticas culturales para beneficiarse de los otros bienes estructurales. Este sistema de tolerancia tiene implícito un sistema de dominación de la cultura autóctona, quien en última instancia, por poseer más recursos y pertenecer a la cultura mayoritaria, sale más beneficiada. En este sentido, y respecto a los ciudadanos, se

denuncia que las actitudes que expresan sentimientos de superioridad están en la base de sus prejuicios y sus rechazos cuando surgen situaciones de competencia en el mercado laboral o en la adquisición de la vivienda, o incluso en las escuelas.

Una *política de la interculturalidad*, por el contrario, implicaría un cambio colectivo de percepción, al asumir en su base el fenómeno multicultural. Fomentaría, así, encuentros, diálogos entre las culturas autóctonas e inmigrantes. Siguiendo esta línea de razonamiento, se insiste, por ejemplo, en la necesidad de crear *una cultura de recepción* orientada por el fomento de la participación de los grupos de inmigrantes en las políticas culturales de la ciudad. La política cultural de la ciudad debería expresar en este caso la diversidad cultural de la sociedad, y no fomentar lo que algunos actores tachan de “cultura de elite”, solamente destinada a un sector determinado de la población. Se añaden, incluso, argumentos que apuntan a que el resultado de esta política de la interculturalidad, centrándose en los canales de participación, podría convertirse en un indicador de acomodación. Según este modelo autonómico, la expresión de la propia cultura sería percibida por el mismo inmigrante como ganancia y no como pérdida, en tanto que se sentiría co-partícipe (co-responsable) de la sociedad pluricultural, cómplice en la creación de lo que ciertos actores tipifican como “ideología multicultural”.

A partir de estas propuestas, y ya para terminar, los actores destacan dos nuevos temas no menos importantes. En primer lugar, la insistencia constante en que para lograr la acomodación en esta esfera debe vincularse con otras, como la educación, la sanidad, la convivencia, la vivienda, el trabajo. Se trata de hecho de una de las esferas donde se distribuye un bien, la cultura, que solamente puede tener existencia transversalmente. Es decir, cuando penetra y orienta las acciones de las otras esferas públicas. Desde esta óptica, y como segundo tema, la cultura es una de las esferas donde la dimensión del diálogo debe ser constante. Intervienen en esta comunicación no solamente las asociaciones de inmigrantes, sino el asociacionismo de Barcelona en general; no solamente el Ayuntamiento a través de su *Institut de Cultura*, sino también los distritos en general, sus respectivas asociaciones de vecinos en particular.



## V. BALANCE FINAL

### 1. Introducción

Como decíamos en el Prólogo, los resultados de este estudio aspiran a contribuir en el debate sobre el fenómeno emergente de la inmigración abriendo una línea de investigación desde la ciencia política en general, vinculando la política pública y la teoría política en particular. Basándonos en los resultados obtenidos, nuestra última tarea se concentra ahora en hacer un balance final.

Con este fin, estructuraremos esta parte tomando como orientación los cuatro componentes de marco analítico. De acuerdo con la hipótesis del estudio,<sup>1</sup> el epicentro para diseñar políticas de acomodación se encuentra en la relación entre la estructura básica institucional y los bienes primarios. Por lo tanto, tomaremos estrictamente esta relación como referencia básica. Siguiendo el sistema político de acomodación, esta relación se efectúa a través de dos mediadores: por un lado, a través de los actores que participan en las diferentes acciones colectivas; por otro lado, a través de los principios de justicia que orientan sus acciones. Cabe insistir de nuevo que el resultado final implica ambos procesos. Las distinciones que se hacen aquí son puramente analíticas. Pero antes de efectuar este balance específico siguiendo como variables a los actores (capítulo 3) y a los principios de justicia (capítulo 4), insistimos en un capítulo precedente que de la descripción de los resultados se infiere la necesidad de elaborar una *Plan Integral sobre la Inmigración*. A estos efectos, a continuación presentamos los once temas básicos que deberían orientar este debate.

### 2. Hacia un Plan Integral sobre la Inmigración: once temas básicos para el debate

Como preliminar para organizar el contenido de este balance final, a partir de los resultados obtenidos podemos inferir once temas básicos que aparecen con insistencia, independientemente de las esferas públicas y de los actores. Consideramos que estos temas deberían ocupar la reflexión de cualquier gestor público o equipo administrativo al iniciar el proceso de diseño de una política de acomodación concreta. Estas once "demandas" manifiestan la necesidad de elaborar un *Plan Integral sobre la Inmigración*. Esto significa en la práctica la necesidad de definir un marco de actuación política

---

<sup>1</sup> Recuerdo que la hipótesis se formuló de la forma siguiente: *no existe una única lógica de política de acomodación, sino varias. Esta multiplicidad depende de la combinación del bien que se quiere asignar a la población inmigrante y de los bienes mediadores que dicha población requiere para poder ser autónomos.*

directamente dirigida hacia la acomodación de los inmigrantes, que se centre en definir roles organizativos y líneas de actuación estratégicas. Insisto en que mi intención *no* es diseñar un modelo estratégico, sino indicar los principales temas que dicho futuro Plan debería considerar como prioritario.

Cada tema básico muestra que los que deben tomar decisiones concretas se encuentran con verdaderos dilemas. La profundización teórica sobre las potenciales consecuencias prácticas para salir de estas disyuntivas en numerosas ocasiones les paraliza. Al respecto, numerosos actores me indicaron que ante la dificultad de gestionar adecuadamente los efectos de exclusión de determinadas políticas, lo mejor era dejar de actuar. Esta tendencia a la "parálisis" constituye una de las mayores críticas recibidas. Los once temas que comentaremos a continuación aspiran precisamente a proporcionar a los actores algunas orientaciones que podrían servir de base para invitarles a evitar precisamente la pasividad.

Siguiendo esta línea, antes de presentar cada tema por separado, nos pareció útil indicar a qué pregunta intentan contestar.<sup>2</sup>

<p style="text-align: center;"><b>Tema básico 1</b></p> <p>¿La inmigración es un problema estructural global o coyuntural, socioeconómico o cultural?</p> <p style="text-align: center;"><b>Tema básico 2</b></p> <p>¿ Puede una única Administración afrontar los retos de la inmigración o bien el problema es intergubernamental?</p> <p style="text-align: center;"><b>Tema básico 3</b></p> <p>¿Debemos pensar en una o varias políticas de acomodación, dependiendo de la esfera estructural donde vaya destinada?</p> <p style="text-align: center;"><b>Tema básico 4</b></p> <p>¿Es posible encontrar indicadores objetivos de acomodación o bien todos los indicadores posibles tienen un carácter subjetivo, y por lo tanto polémico?</p> <p style="text-align: center;"><b>Tema básico 5</b></p> <p>¿Debemos intervenir en la formación de concentraciones de los inmigrantes o debemos "dejar hacer"?</p> <p style="text-align: center;"><b>Tema básico 6</b></p> <p>¿Es la acomodación una cuestión de acceso de los inmigrantes a todas las esferas públicas o bien un asunto de coexistencia con los ciudadanos?</p> <p style="text-align: center;"><b>Tema básico 7</b></p> <p>¿Pueden los límites competenciales de unas Administraciones justificar su inactividad?</p> <p style="text-align: center;"><b>Tema básico 8</b></p> <p>¿Las políticas de acomodación son un asunto que afecta estrictamente a los inmigrantes o bien nos concierne a todos?</p>
---

<sup>2</sup> Para evitar confusiones, la enumeración que sigue en ningún caso implica una relación de prioridad entre ellas. Algunas de estas preguntas constituyeron el objeto de un artículo (véase R. Zapata-Barrero, *La Vanguardia*, 29 de octubre de 2000).

**Tema básico 9**

El responsable último para acomodar a los inmigrantes ¿es el poder político o la sociedad en general, o ambos por igual?

**Tema básico 10**

¿Debe gestionarse el asociacionismo inmigrante como cualquier tipo de pluralismo o bien requiere una nueva forma de articulación?

**Tema básico 11**

El tema de la acomodación de inmigrantes ¿es un asunto de partido o de Estado?

## TEMA BÁSICO 1

### **¿La inmigración es un problema estructural global o coyuntural, socioeconómico o cultural?**

#### *Efectos de las bases legitimadoras socioeconómicas y culturales de las políticas de acomodación*

Este primer tema nos invita a centrar la reflexión en la relación que mantiene el inmigrante con nuestra estructura institucional. Esto implica un doble convencimiento. Por un lado, que nuestras reflexiones deben tener como premisa que la llegada de inmigrantes, y los consecuentes problemas de acomodación con los que se encuentran, no es un hecho aislado o coyuntural en una determinada zona de nuestro territorio, sino un hecho estructural global. Por lo tanto, las políticas que se elaboren deben hacer un esfuerzo por tener unos objetivos a largo plazo, con unos potenciales horizontes de resultados. Por otro lado, que para integrar a los inmigrantes necesariamente debemos plantearnos *en serio* algunas modificaciones de nuestra estructura básica institucional.

A pesar de esta base común, los actores nos proporcionan dos enfoques diferentes: los que creen que el problema es eminentemente socioeconómico, y los que se inclinan por percibir este problema desde una dimensión cultural. Cada uno de estos enfoques sirven en la práctica para legitimar políticas de acomodación diferentes.

En general, si se postula que el problema es socioeconómico, la tendencia es inclinarse por políticas genéricas (destinadas a todos, sin distinción entre ciudadanos e inmigrantes), con el efecto consecuente de que se mantiene la estructura institucional actual; mientras que si se identifica el problema como siendo cultural, la tendencia es defender acciones y políticas específicas, modificando, como consecuencia, ciertos aspectos culturales presentes en la estructura institucional actual.

## TEMA BÁSICO 2

### **¿Puede una única Administración afrontar los retos de la inmigración o bien el problema es intergubernamental?**

#### *Reforzar y profundizar las relaciones intergubernamentales*

Sabemos que tal como está organizada la división de competencias del Estado Español, el Gobierno Central tiene la última palabra para decidir los criterios de acceso en nuestro territorio y todas las cuestiones legales que limitan la acción pública del inmigrante. Las Administraciones autonómicas y locales tienen como responsabilidad el poner en marcha políticas de acomodación. Para llevar a cabo esta tarea, los actores piden que las políticas de acomodación sean el resultado de una relación coordinada entre las Administraciones. En este marco, denuncian no solamente la falta de incentivos materiales, humanos y económicos, sino también, la falta de comunicación (y complicidad) entre los diferentes niveles de los poderes públicos. Muchas asociaciones apuntan, así, que si bien cada Administración ha creado mecanismos de debate (foros para la integración, consejos consultivos, etc.) para diseñar políticas concretas, están simplemente cansados de repetir una y otra vez sus demandas en los diferentes niveles de la Administración, constatando además los pocos resultados efectivos de satisfacción. Las asociaciones no solamente expresan un "cierto cansancio", sino también una cierta impresión de estar ante un "muro de lamentaciones" con pocos resultados prácticos. Ante esta falta de coordinación, se reivindica que los diferentes niveles de la Administración "se pongan de acuerdo entre ellas" con la finalidad de ser más eficientes y eficaces. En esta línea, se insiste que la inmigración utilizada como objeto de competencia y lucha entre Administraciones es un espectáculo lamentable demasiado corriente.

### TEMA BÁSICO 3

**¿Debemos pensar en una o varias políticas de acomodación, dependiendo de la esfera estructural donde vaya destinada?**

#### *Reforzar y profundizar las relaciones transversales*

Este tercer punto sigue la misma lógica de demanda de reflexión que el anterior, pero en lugar de dirigirse a las relaciones intergubernamentales, apunta a las relaciones entre las principales esferas públicas afectadas por la inmigración (trabajo, sanidad, educación, vivienda, etc.). Los actores insisten en que el problema es eminentemente transversal, en el sentido que las políticas de acomodación que se planifiquen en una esfera concreta tiene un efecto directo sobre las otras esferas. Por lo tanto, toda política de acomodación debe seguir unos criterios conocidos por todas las esferas, y debe ser el resultado de una decisión consensual entre sus máximos gestores.

### TEMA BÁSICO 4

**¿Es posible encontrar indicadores objetivos de acomodación o bien todos los indicadores posibles tienen un carácter subjetivo, y por lo tanto polémico?**

#### *Reflexionar acerca de los indicadores de acomodación*

Este cuarto tema es fundamental. Nuestro estudio tan sólo permite plantearlo. Para diseñar políticas se necesitan referencias cuantitativas y cualitativas para describir situaciones en un momento dado y para orientar acciones estratégicas futuras. Por ejemplo, para algunos actores los matrimonios mixtos (entre inmigrante y ciudadano) podrían servir de indicador de acomodación; pero para otros, esta situación, en lugar de reflejar acomodación, manifiesta asimilación. Este carácter polémico indica la dificultad de encontrar indicadores de acomodación estrictamente objetivos. A lo largo de las entrevistas se han proporcionado varios ejemplos. Destacamos los más relevantes:

- Matrimonios mixtos entre inmigrantes y ciudadanos.
- Necesidad o no de mediadores para resolver conflictos.
- Número y tipología de conflictos de convivencia entre los inmigrantes y los ciudadanos.
- Número y tipología de conflictos racistas.
- El empadronamiento como indicador de acomodación.
- Igualdad de oportunidades en el acceso a las esferas estructurales (sanidad, educación, vivienda, etc.)
- Existencia y tipología de estereotipos en determinadas esferas estructurales.
- Grado de exclusión social y de marginación de la población inmigrante.
- Nivel de fracaso escolar de la población inmigrante.
- Oferta intercultural de las políticas culturales.
- Porcentaje de mortandad de los inmigrantes en comparación con los ciudadanos.

A partir de estos ejemplos pueden hacerse tres primeras tipologías:

- Indicadores *sociales* de acomodación: por ejemplo, matrimonios mixtos.
- Indicadores *económicos* de acomodación: por ejemplo, grado de marginación social.
- Indicadores *culturales* de acomodación: por ejemplo, necesidad o no de mediadores.

Aunque estas tipologías podrían orientar una futura clasificación de indicadores, insisto en que los ejemplos dados tienen todos un carácter discutible. Lo que manifiestan las tipologías, más allá de sus contenidos, es que se necesitan estudios e investigaciones científicas que tengan como objetivo esta cuestión, con la finalidad de tener unos instrumentos sólidos para describir situaciones determinadas y orientar el diseño de políticas futuras. Sus potencial utilidad está fuera de duda.

## TEMA BÁSICO 5

### ¿Debemos intervenir en la formación de concentraciones de los inmigrantes o debemos "dejar hacer"?

#### *Causas y efectos de las concentraciones*

Cuando se debate sobre políticas de acomodación, el tema de las concentraciones de los inmigrantes aparece en un momento dado. Los actores expresan varias formas de concentración. Concretamente existen tres esferas que se ven afectadas: la esfera de la vivienda (concentración urbana), de la educación (concentración escolar), y del trabajo (concentración laboral). De entrada, la concentración preocupa sobretodo cuando adquiere una dimensión comunitaria. Es decir, cuando supone una sobre-representación de una *única* nacionalidad. Por ejemplo, que se creen barrios, escuelas, con fuerte concentración de marroquies, peruanos, dominicanos, chinos, filipinos, etc.; o bien, que en la esfera del trabajo se vinculen algunos sectores laborales con una nacionalidad determinada. Por ejemplo, que el sector del servicio doméstico esté concentrado por mujeres filipinas o peruanas. En general, los actores se inclinan por proporcionar explicaciones estructurales para entender las causas de estas concentraciones comunitarias, sean éstas debidas a los límites socioeconómicos de los inmigrantes, como a los límites del mercado (precios de viviendas, acceso limitado a escuelas concertadas y/o privadas, demanda sectorial laboral vinculada a una nacionalidad, por ejemplo), y a los límites legislativos y culturales (estereotipos, principalmente). Frente a esta situación, los actores expresan una cierta preocupación por la situación de "circulo vicioso" que provoca tanto la intervención como la no intervención política. Por esta razón, todos están convencidos que el problema de la concentración solamente puede abordarse con un enfoque transversal, aunque también reconocen que estos "dilemas de acción política" pueden tener diferentes intensidades según las esferas estructurales.

- Respecto a la *no intervención* destacan principalmente los "efectos de huida" de la población autóctona. Por ejemplo, la "huida" de los padres ciudadanos o de otras nacionalidades de las escuelas a fuerte concentración marroquí.
- Respecto a la *intervención*, los actores expresan la preocupación de que al aplicar unas políticas específicas, se fomente la creación y consolidación de estereotipos sobre la base de los "efectos de exclusión" (aquellos excluidos del beneficio de cierta política, sean o no ciudadanos). Por ejemplo, que en determinadas políticas en la esfera de la vivienda, los ciudadanos en iguales circunstancias, o los inmigrantes de otras nacionalidades, perciban "favoritismos por nacionalidad", y por lo tanto, se fomente políticamente un racismo estructural.
- En lo que todos los actores parecen estar de acuerdo es que el tema de la concentración debe seguir un *enfoque transversal* entre todas las esferas afectadas. Por ejemplo, la concentración en las escuelas puede deberse a la política de empadronamiento, quien obliga a matricular a los escolares en unas zonas determinadas de la ciudad. Por esta razón, en el momento en que un gestor público planifica políticas en una esfera determinada, debe tener mecanismos para controlar los efectos potenciales en otras esferas. Esto implica la necesidad de crear comisiones inter-sectoriales con la presencia de técnicos y administrativos de todas las esferas estructurales.

## TEMA BÁSICO 6

### ¿Es la acomodación una cuestión de acceso de los inmigrantes a todas las esferas públicas o bien un asunto de coexistencia con los ciudadanos?

#### *Objetivos y medios de las políticas de acomodación*

Si consideramos que existen dos etapas en la aplicación de políticas de acomodación: la que busca extender el acceso a las esferas públicas, y la etapa más centrada en la coexistencia entre inmigrantes y ciudadanos, una vez que el acceso a determinados bienes estructurales (vivienda, educación, trabajo, ...) está asegurado, los actores muestran que no existe una percepción consensuada, sino más bien una tendencia de confundir los objetivos y los medios para la acomodación. Esta confusión nos indica que estamos en una fase inicial, puesto que la preocupación por el acceso predomina tanto sobre la coexistencia, que se llega a considerar el acceso (por ejemplo, a la sanidad) como un criterio suficiente de acomodación.

Según este argumento, el problema de los inmigrantes para acomodarse es que *no* tienen los recursos materiales y legales necesarios para poder tener acceso a las esferas y bienes estructurales que ofrece nuestro Estado de Bienestar a todos sus ciudadanos. Como consecuencia, se suele aceptar con demasiada precipitación que el acceso a estos recursos públicos es un indicador de acomodación. Los casos que se proporcionan expresan este supuesto vínculo entre acceso y acomodación: el acceso a las escuelas concertadas y/o privadas, el acceso a cualquier sector laboral, a cualquier centro sanitario, a cualquier vivienda, el acceso a cualquier canal de participación, incluso el derecho al voto. Por ejemplo, y considerando el empadronamiento, el acceso a este bien sería un indicador puesto que "cuando el inmigrante toma la decisión de empadronarse se supone que conoce todos los beneficios que implica (por ejemplo, acceso a servicios sociales)". En este caso, el acceso (el empadronarse) es considerado como un indicador de que se está acomodado. Las políticas de acomodación deberían tener como objetivo facilitar información, asesoramiento, y otros medios de socialización y de sensibilización, destinados sobretudo a los recién llegados y a las instituciones privadas que ofrecen determinados bienes (vivienda y trabajo, por ejemplo). Por ejemplo, se menciona la necesidad de planificar campañas de información y políticas de incentivos para los empresarios y los propietarios que deseen alquilar sus viviendas.

Ahora bien, para otros actores, el acceso *no* es un indicador de acomodación. Por lo tanto, en lugar de considerarlo como una finalidad, el acceso debería ser tratado como un medio que sin duda facilita la acomodación, pero que de ningún modo la asegura. Este segundo grupo de actores insiste en que una *política de acomodación bien diseñada* debería incluir también la segunda etapa, a saber, la coexistencia, una vez que el acceso esté asegurado. El principal argumento que tienen es que el sólo hecho de "dar acceso" no resuelve el problema de la acomodación. Por ejemplo, el hecho de dar acceso al derecho de voto, por poner un ejemplo que va adquiriendo fuerza, en ningún momento resolverá los problemas de coexistencia entre inmigrantes y ciudadanos en la esfera pública.

Confundir medios y finalidades para la acomodación es demasiado corriente en los foros de discusión. No debemos dejarnos confundir los horizontes.

## TEMA BÁSICO 7

**¿Pueden los límites competenciales de unas Administraciones justificar su inactividad?**

### *Límites competenciales para planificar políticas de acomodación*

Este tema hace referencia directamente a los límites de competencia de las Administraciones en el momento de planificar políticas de acomodación. Estas restricciones proceden tanto de los límites legales de acción en que se encuentran las ciudades y las Comunidades Autónomas (distribución de competencias), como de los límites legislativos de acción para poder dar una respuesta adecuada a las necesidades de la población inmigrante (límites de acción trazados por la legislación sobre extranjería desde el Gobierno Central).

Al respecto, existe un consenso en que los límites de competencias entre las Administraciones del Estado (centrales, autonómicas, locales) no deben constituir una razón suficiente para la inactividad de los poderes públicos. Todo lo contrario. Se insiste en que cuando los gestores públicos se encuentren con problemas competenciales, en lugar de tener como reacción (demasiado corriente según algunos actores) la pasividad, se fomenten mecanismos de presión hacia las Administraciones competentes. En términos políticos, esta demanda significa que los diferentes poderes públicos deben ejercer una función tipo *lobby*, en tanto que pueden jugar un doble papel: por un lado, en representación de las demandas que no pueden ser satisfechas por falta de competencias; por otro lado, como canalizadora de información y de reivindicaciones de los problemas prácticos con los que se encuentra su población inmigrante para ayudar a orientar a las Administraciones competentes a planificar políticas de acomodación.

## TEMA BÁSICO 8

**¿Las políticas de acomodación son un asunto que afecta estrictamente a los inmigrantes o bien nos concierne a todos?**

### *Los destinatarios de las políticas de acomodación también deben ser los ciudadanos*

Se trata de potenciar también unas políticas de acomodación destinadas a los ciudadanos, con la finalidad de crear una *cultura de recepción*. Debemos partir del convencimiento de que el problema de la acomodación no afecta solamente a los inmigrantes, sino también a los ciudadanos, los cuales deben adaptarse a la nueva situación generada por la presencia de inmigrantes. Al planificar políticas de acomodación debe tenerse en cuenta esta bidireccionalidad. Estamos acostumbrados (y hablo como ciudadano) a percibir estas políticas "por encima de nuestros hombros", como si "aquello" no fuera asunto de todos. Esta *cultura de recepción* debería ayudarnos a tener una visión pluralista de la cultura, a construir una *ideología multicultural*.



### TEMA BÁSICO 9

#### **El responsable último para acomodar a los inmigrantes ¿es el poder político o la sociedad en general, o ambos por igual?**

##### *Determinación de responsabilidades en la planificación y evaluación de políticas de acomodación*

El tema de quién debe ser el responsable último en políticas de acomodación es fundamental. Los actores se inclinan por defender lo que podríamos denominar como una *cultura de la co-responsabilidad*. Es decir, antes de planificar políticas, y también en el momento de evaluarlas, las Administraciones deberían contar con los representantes de los inmigrantes y con los colectivos de la sociedad civil que trabajan el tema. En este marco, deben crearse canales de comunicación con el objetivo de que toda propuesta política de acomodación sea el resultado de un consenso previo, y que existan también espacios para el debate público para hacer un seguimiento de dichas políticas hasta las primeras evaluaciones.

### TEMA BÁSICO 10

#### **¿Debe gestionarse el asociacionismo inmigrante como cualquier tipo de pluralismo o bien requiere una nueva forma de articulación?**

##### *Determinar mecanismos para articular el pluralismo asociativo existente*

Este tema preocupa fundamentalmente a los actores institucionales en el sentido estricto, a saber, a los partidos políticos y a los gestores y técnicos administrativos. Transmiten una doble preocupación respecto a sus relaciones con los colectivos sociales en general, las asociaciones de inmigrantes en particular. Por un lado, plantean el problema de la legitimidad de su representatividad (hasta qué punto las asociaciones de inmigrantes representan lo que pretenden); por otro lado, el problema de cómo articular sus demandas plurales muchas veces contradictorias.

- *Problema de la legitimidad de su representatividad:* los actores piden fomentar estudios para analizar hasta qué punto las asociaciones representan los intereses de la población inmigrante, las redes de comunicación que utilizan, etc.
- *Problema de cómo articular las demandas plurales de las asociaciones:* los actores manifiestan sus dificultades para articular las demandas de forma coherente, puesto que muchas de las reivindicaciones son inconmensurables. Por ejemplo, y en la esfera de la educación, existen asociaciones que reivindican la enseñanza de idiomas de origen, mientras que otras manifiestan una posición contraria; o en la esfera de la vivienda, existen asociaciones que piden políticas específicas de discriminación positiva, mientras que otras defienden políticas genéricas. Asimismo, en este debate se requiere discutir en profundidad si es lícito utilizar técnicas de gestión con unos efectos uniformadores para solventar tensiones que demandan una orientación "calidoscópica" (si se me permite la expresión). Por ejemplo, en los consejos y foros de discusión creados por las Administraciones, si es congruente con lo que desean solventar nombrar a un único interlocutor de las asociaciones de inmigrantes con el papel específico de filtrar todas las demandas. Deben discutirse los criterios para canalizar la pluralidad de demandas. Al respecto, algunos actores proponen considerar potenciales criterios, como el número de afiliados en la asociación, la nacionalidad, tipos de actividad, años de existencia, etc. Este tema necesita, pues, un debate profundo entre todos los implicados, apoyado por estudios e informes científicos que sirvan de base para la discusión.

## TEMA BÁSICO 11

**El tema de la acomodación de inmigrantes ¿es una asunto de partido o de Estado?**

*Crear canales de comunicación entre los partidos políticos e inter-partidos en diferentes niveles de la Administración*

Existe la convicción de que toda política de acomodación debe ser el resultado de un diálogo profundo entre los partidos políticos. Los actores, no obstante, perciben no solamente que no todos los partidos consideran el tema con la misma intensidad en su escala de prioridades, sino también que incluso en el interior de un mismo partido, existen muchas diferencias de discursos sobre la acomodación de los inmigrantes.

Este último punto apunta, pues, al papel de los partidos políticos en general, a la falta de debate entre ellos. Pero también se detecta una falta de canales de comunicación entre representantes de un mismo partido que actúan en diferentes Administraciones para discutir criterios comunes de actuación. Esta falta de preocupación por la acomodación de los inmigrantes queda reflejada en la ausencia, dentro del organigrama de algunos partidos, de secciones y departamentos directamente dirigidos hacia estos temas.

### 3. Los Actores

Siguiendo el esquema del marco analítico, en este capítulo nos interesa relacionar la estructura básica y los bienes estructurales utilizando como mediador las acciones colectivas en las que participan los principales actores. Sobre la base de los resultados descritos en la parte IV, resumiremos los principales argumentos y lógicas de acción que se han transmitido.

Dividimos este primer balance en dos secciones tomando al conjunto de los actores como variable dependiente. En una primera sección, nos ocupamos de la relación entre los actores y la estructura básica institucional; en una segunda sección, de la relación entre los actores con las ocho esferas estructurales.

#### 3.1. Los actores en relación con la estructura básica institucional

### LÍMITES ESTRUCTURALES MACRO

*Percepción de la inmigración como problema estructural*

Los actores comparten la necesidad de que la estructura básica debe modificarse para acomodar a los inmigrantes. Sobre esta base suelen seguir dos tipos de argumentos, dependiendo si encuentran el fenómeno de la inmigración como un problema futuro estructural o no. Esta percepción determina sus posiciones respecto a los cambios estructurales. Los argumentos culturales respaldan una modificación *fuerte* de la estructura básica (resultado de decisiones políticas). Los argumentos socioeconómicos abogan por no variar, o por modificar de forma *débil* (resultado de decisiones administrativas), la estructura básica.

### **LÍMITES ESTRUCTURALES MICRO**

#### ***Percepción de los límites de acción trazados por el Estado***

Los actores abogan por iniciar un debate para unificar criterios independientemente de las esferas siguiendo una lógica contractual, es decir, plantearse en serio dos tipos de preguntas: ¿Cómo sería, y qué efectos tendría, un Estado sin legislación sobre la inmigración? - ¿Cómo organizar, y qué contenidos debería tener, una legislación para favorecer la acomodación de los inmigrantes?

Para contestarlas comparten dos premisas:

- El convencimiento que los límites legislativos están determinados por los límites trazados por la UE.
- Existe una interrelación entre tres niveles de discusión: el nivel legislativo, el político y el social. Para que el nivel legislativo tenga un cierto grado de legitimidad, esta interrelación debe ser ascendente. Es decir, el nivel social debe orientar los discursos políticos, los cuales a su vez deben jugar un papel mediador para guiar los discursos legislativos. Cualquier otra dirección está abocada a tener consecuencias susceptibles de traducirse en tensiones entre actores.

### **LÍMITES POLÍTICOS**

#### ***Principios básicos de las políticas destinadas a los inmigrantes***

Existe una fractura entre actores en el momento de determinar la lógica de acción que debe orientar las políticas destinadas a los inmigrantes. Para unos, este tipo de políticas deben guiarse por una lógica de igualdad de oportunidades en derechos; mientras que para otros debe primar una lógica de compensación. La principal diferencia es que la primera tiene como referencia para comparar la situación actual de los ciudadanos, mientras que los segundos, los límites legislativos.

### **LÍMITES POLÍTICOS**

#### ***Parámetros básicos de las políticas de acomodación***

Los actores parten del convencimiento de que una política de acomodación debe ser entendida como una política de reconocimiento institucional. Ahora bien, se produce una tensión en el momento de interpretar este tipo de política. Para unos, esta política de reconocimiento institucional debe seguir una lógica cuantitativa (ampliar derechos a los inmigrantes hasta llegar al mismo nivel que los ciudadanos), mientras que para otros esta política debe guiarse por una lógica cualitativa (dotar a los inmigrantes, además de lo anterior, derechos de grupo, en correspondencia con sus bienes mediadores específicos comunitarios).

### **LÍMITES POLÍTICOS**

#### ***Parámetros básicos del marco adecuado para elaborar políticas de acomodación***

Los actores enfocan esta cuestión en términos de determinación de la responsabilidad. Aunque comparten la premisa de que el marco adecuado no debe hacer recaer toda la responsabilidad exclusivamente en los inmigrantes, existe una tensión en si la responsabilidad de los resultados debe ser exclusivamente de la Administración pública, o bien si debe crearse un sistema de co-responsabilidad entre los inmigrantes y la Administración pública.

## LÍMITES POLÍTICOS

### *Criterios para valorar el ritmo y el contenido de las políticas de acomodación*

Existe una percepción generalizada de que la situación es de estancamiento, causada fundamentalmente por la percepción de que falta un marco claro de actuación entre los actores implicados. Esta situación genera una lógica de acusaciones mutuas. En esta lógica de confrontación intervienen principalmente las asociaciones de inmigrantes y la Administración pública.

## LÍMITES CULTURALES

### *Percepción de los estereotipos*

Los actores comparten que para determinar la fuente de los estereotipos confluyen dos lógicas: por un lado, la existencia de los estereotipos depende de una lógica de la proximidad y distancia, es decir, que a más contacto directo entre inmigrantes y ciudadanos, más tendencia a generar actitudes y conductas estereotipadas; por otro lado, la consolidación de los estereotipos encuentra su apoyo para legitimarse en la estructura básica institucional.

Sobre esta base se produce conflicto entre actores en el momento de profundizar en la explicación de la consolidación de los estereotipos. Para unos, su arraigo no tiene una mínima base real; para otros, se acepta una mínima base real sobre la que se alimentan los estereotipos, pero trasladan las causas de su existencia hacia los límites de acción con los que se encuentran los inmigrantes, principalmente a nivel legislativo

## LÍMITES CULTURALES

### *Percepción de los mediadores*

Los actores discriminan claramente dos tipos de situaciones donde se requiere la figura del mediador. Según una lógica horizontal, el mediador interviene en situaciones de conflicto de convivencia entre inmigrantes y ciudadanos, sin necesidad de intervención directa de la Administración. Según una lógica vertical, la intervención del mediador se efectúa para solventar conflictos entre los propios inmigrantes y las instituciones públicas. En ambas situaciones se comparte también la necesidad de que su procedencia y su formación debe orientarse según criterios de nacionalidad, y por esferas estructurales, respectivamente.

Sobre esta base, la polémica entre actores se produce al determinar su control mediante su profesionalización y regulación. Para los que siguen una lógica social, el control del mediador debe estar exclusivamente en manos de las asociaciones; mientras que para los que se rigen por una lógica estructural, los mediadores deben ser regulados y controlados por la misma estructura básica, convirtiéndose automáticamente en una figura estructural.

En este segundo caso, se produce de nuevo una tensión que tiene como centro la relación entre el mediador y la propia estructura básica. La cuestión es determinar los límites de influencia recíproca entre ambos. Sobre la base compartida de que el mediador no es una figura neutra, los actores suelen diferenciar entre una dimensión pasiva y *blanda* del mediador, y una dimensión activa y *dura*. Según la primera dimensión, el mediador actuaría como tutor de la misma estructura básica, garantizando su permanencia y continuidad, e incidiendo en que para resolver el conflicto el cambio debe proceder principalmente del inmigrante; según la dimensión activa y *dura*, el mediador sería un portavoz del inmigrante, y presionaría a la misma estructura básica para que se modifique, incorporando en su seno los mecanismos que han permitido solventar la situación conflictiva.

## LÍMITES MEDIÁTICOS

### *Percepción de los medios de comunicación*

Sobre la base compartida de que los medios de comunicación tienen un papel activo negativo respecto de la acomodación de los inmigrantes, y que se han convertido en portavoces de la estructura básica, los actores se confrontan sobre el objetivo que debe orientar este cambio de discurso. Para unos, los discursos emitidos a través de los medios deben ser más neutros, descriptivos e imparciales; mientras que para otros, los medios deben tener un papel activo positivo, llegando a convertirse en principales motores para construir discursos alternativos y críticos, y en portavoces de los inmigrantes.

### *3.2. Los actores en relación con las esferas estructurales*

## CONVIVENCIA

Los actores asumen que existe un vínculo directo entre la convivencia y los límites que afectan a la población inmigrante, pero divergen en sus explicaciones. Para unos, la convivencia depende de una lógica socioeconómica; mientras que para otros, está determinada por una lógica cultural. Asimismo, aunque comparten la base de que el conflicto que se genera en la convivencia requiere una política de reconocimiento institucional, discrepan en la forma de entender esta política. Como ya hemos visto (parámetros básicos de una política de acomodación), para unos esta política debería seguir una lógica cuantitativa (ampliar derechos a los inmigrantes hasta llegar al mismo nivel que los ciudadanos); para otros, una lógica cualitativa (dotar a los inmigrantes, además de lo anterior, derechos de grupo, en correspondencia con sus bienes mediadores específicos comunitarios).

## EMPADRONAMIENTO

Aunque intuitivamente podríamos pensar que los actores tienen una posición común frente al empadronamiento, la realidad nos muestra serias controversias entre ellos. La polémica estriba en la función que desempeña el empadronamiento respecto a la acomodación misma. Para unos, el empadronamiento es percibido como un medio para conseguir la acomodación; mientras que para otros, el empadronamiento constituye un indicador importante de la acomodación. Teniendo esta tensión como base, se producen dos tipos de polémicas adicionales.

En la primera tensión, aparecen dos lógicas de acción diferenciadas. Por un lado, la lógica subjetiva de los inmigrantes, quienes perciben el empadronamiento como una finalidad y como prácticamente sinónimo de control administrativo y político; por otro lado, la lógica objetiva expresada por la misma estructura básica, quien tiene una percepción instrumental del empadronamiento, como bien mediador estructural que da acceso a los demás bienes distribuidos. Esta tendencia a la percepción dual del empadronamiento según los actores queda todavía más patente al considerar el segundo tipo de polémica.

En este caso, los actores expresan dos lógicas inconmensurables: una lógica estatal y una lógica de la ciudad. La primera establece que el empadronamiento es un indicador de acomodación, ubicándolo como una finalidad; la lógica de la ciudad respalda la percepción instrumental del empadronamiento. Si consideramos que en este último caso los principales actores enfrentados son la Administración estatal y local, el tema del empadronamiento tiene una difícil resolución, mientras una de las dos lógicas no ceda.

## VIVIENDA

Las posiciones de los actores respecto a la vivienda tienen un carácter inconmensurable, similar a la esfera del empadronamiento. La percepción estructural de la vivienda es ya fuente de polémica. Para unos, la vivienda es principalmente un problema socioeconómico; mientras que para otros, es un problema cultural. Esta base determina dos tipos de polémicas.

En el primer caso, se produce una tensión entre actores según cómo perciban el problema de la escasez de la vivienda. Para unos, la escasez de la vivienda afecta por igual a inmigrantes y ciudadanos; para otros, la legislación específica sobre extranjería provoca que la escasez afecte más a los inmigrantes. En el segundo tipo de polémicas, existe un conflicto entre actores según perciban que en el problema de la vivienda importa tanto asegurar el acceso como la elección de las condiciones (habitabilidad, precio del alquiler, situación urbana, etc.), o lo único que importa es el acceso, sin preocupación directa por asegurar las condiciones de su elección.

## TRABAJO

Aunque en las dos esferas anteriores las controversias se presentan para los actores en términos disyuntivos, las tensiones en la esfera del trabajo, aunque presentan también lógicas dicotómicas, se expresan en términos de prioridades. De nuevo se manifiestan dos tipos de polémicas.

En la primera polémica aparecen dos lógicas similares a las que ya aparecían en la vivienda. Para unos la escasez del trabajo afecta por igual a inmigrantes y ciudadanos; para otros, la legislación específica sobre extranjería provoca que la escasez afecte más a los inmigrantes. La diferencia respecto a la vivienda es que aquí se vincula esta segunda lógica con la dimensión horizontal (movilidad laboral) y vertical (expectativas de ascenso) del problema del trabajo.

Según la segunda polémica, vuelven a aparecer dos lógicas de acción. Para unos, en el problema del trabajo lo único que importa es el acceso; mientras que para otros, lo que importa es, además del acceso, las condiciones laborables y el tipo de sector, es decir, que no se accede al trabajo a cualquier precio.

## SANIDAD

Existen dos lógicas contrapuestas que parten de la base (similar a la que encontramos en la esfera del empadronamiento) de que el principal problema de la sanidad es su acceso universal. Para unos, este acceso a la sanidad es un medio para la acomodación, y, por lo tanto, por sí mismo el acceso universal no asegura la acomodación de los inmigrantes; para otros, este acceso universal es un indicador de acomodación, y, por lo tanto, es percibido como una finalidad. Teniendo esta controversia como trasfondo, los actores defienden posiciones.

El problema de la sanidad es para unos un tema estrictamente de acceso universal, de igualdad de derechos; mientras que para otros, es una cuestión donde también importa la coexistencia, y por lo tanto es una cuestión eminentemente cultural.

## EDUCACIÓN

Los actores tienden a percibir los problemas de la educación como siendo un reflejo a escala más reducida de los problemas que encuentra la sociedad en general. Partiendo de la base compartida de que la estructura en la esfera de la educación debe modificarse, la tensión básica reside en si dicha variación debe ser *débil* o *fuerte*, esto es, si debe ser el resultado de una decisión interna de los mismos administrativos (maestros, directores de escuela, etc.), o bien si debe ser fruto de una decisión política, respectivamente. A pesar de esta controversia, prácticamente todos los actores están de acuerdo en tres lógicas de acción que deben tomarse: una lógica cultural, una lógica de igualdad en la libre elección de centros (principalmente las dificultades que encuentran los inmigrantes de acceder a las escuelas no públicas -concertadas o privadas), y, por último, una lógica centrada en la educación como proceso de socialización.

## **SEGURIDAD**

En la esfera de la seguridad los actores expresan la convicción de que el problema básico es la relación amigo/enemigo que existe entre los cuerpos de seguridad y los inmigrantes. Esta percepción se explica por la confrontación entre dos lógicas subjetivas: la de los inmigrantes y la de los cuerpos de seguridad.

Para los inmigrantes esta lógica subjetiva se manifiesta en la imagen negativa que tienen. Consideran a los cuerpos de seguridad como figuras de control y como principales garantes de la estructura básica, generadora de sentimientos de desconfianza, de miedo, e incluso, aunque parezca paradójico, de inseguridad. Para los cuerpos de seguridad, esta lógica subjetiva opera en sus orientaciones uniformadoras y la presión que reciben de la misma estructura de actuar siempre con sospecha ante "la diferencia". Al ejercer su función de tutor de la legislación sobre extranjería, sienten que sus actitudes estereotipadas están legitimadas.

## **CULTURA**

En esta esfera existe prácticamente unanimidad en las posiciones de los actores. Casi todos comparten la crítica de que el problema básico es que las políticas culturales tienden a fomentar y a consolidar estereotipos basados en dos extremos: la imagen exótica y folklórica del inmigrante y el discurso intelectualista y abstracto que difunde de la diferencia cultural.

Frente a estos dos extremos los actores abogan por seguir una lógica de reconocimiento institucional, en lugar de políticas que fomenten el respeto mutuo o igual respeto, tendentes al exotismo; y respaldan una lógica de la interculturalidad, en lugar de políticas de la tolerancia cultural, quienes tienden al intelectualismo.

#### 4. Los Principios de Justicia

Siguiendo nuevamente el esquema del marco analítico, en este capítulo nos interesa relacionar la estructura básica y los bienes estructurales utilizando como mediador los principios de justicia que orientan los modelos de acomodación.

Tomando los principios de justicia como variable dependiente, dividimos este capítulo en dos secciones. En una primera sección, nos ocupamos de la relación entre los principios con la estructura básica institucional; en una segunda sección, de la relación entre los principios con las ocho esferas estructurales.

##### 4.1. Principios de Justicia en relación con la estructura básica institucional

#### **LÍMITES ESTRUCTURALES MACRO** *Percepción de la inmigración como problema estructural*

1. El cuadro siguiente resume los principales indicadores:

<b>Problema estructural</b>	<b>Causa del conflicto</b>	<b>Instrumentos para la acomodación</b>	<b>Modelo de acomodación</b>	<b>Principios de justicia</b>	<b>Efectos de exclusión si la estructura permanece</b>
Problema cultural	límites estructurales <i>micro</i> (legislativos)	Recursos institucionales	Modelo autonómico	Principios específicos (individuales o de grupo)	Creación de mundos paralelos, concentración y guetización
Problema socio-económico	Límites estructurales <i>macro</i> (afecta a toda la población sin distinciones)	Derechos (igualdad de tratamiento y de oportunidades)	Modelo integracionista	Principios genéricos de acción específica	Pervivencia de desigualdades sociales, problemas de seguridad

2. Rechazo compartido de un *modelo asimilacionista*, quien diría que la inmigración no es un problema estructural, sino del propio inmigrante.

#### **LÍMITES ESTRUCTURALES MICRO** *Percepción de los límites de acción trazados por el Estado*

1. Los límites *micro* (legislación específica hacia los inmigrantes) constituyen un factor explicativo fundamental para entender las políticas de acomodación existentes, e influyen directamente en las relaciones entre los inmigrantes y la Administración.
2. Estos límites *micro* tienen más en cuenta la lógica de la seguridad y de control de fronteras seguido por la UE que la realidad social.



3. Un cambio de prioridades de la UE (de una lógica de control de fronteras externas a una lógica de acomodación) afectaría positivamente todo el sistema de acomodación en un nivel estatal y local.

**LÍMITES POLÍTICOS**  
*Percepción de las políticas destinadas a los inmigrantes*

1. El siguiente cuadro resume los principales indicadores:

<b>Modelo</b>	<b>Criterios</b>	<b>Referencia para comparar</b>	<b>Principios de justicia</b>
<b>Asimilacionista</b>	Bienes mediadores económicos	Situación actual de los ciudadanos (sus esferas privadas)	Genéricos puros (Igualdad oportunidades en derechos)
<b>Integracionista</b>	Situación personal de los inmigrantes	Límites estructurales <i>micro</i> (acceso esferas públicas)	Genéricos de acción específica (Principio de compensación)
<b>Autonómico</b>	Bienes mediadores culturales	Límites estructurales <i>micro</i> (coexistencia esferas públicas)	Específicos de grupo (Principio de compensación)

**LÍMITES POLÍTICOS**  
*Parámetros básicos de las políticas de acomodación*

1. *Modelo integracionista*: Política de reconocimiento institucional siguiendo una lógica cuantitativa (amplía derechos a los inmigrantes hasta llegar al mismo nivel que los ciudadanos, incluso derechos a la participación política para ser consultados). Principios de acción específica. Modificación débil de la estructura básica.
2. *Modelo autonómico*: Puede ser entendido de dos formas:
  - Política de reconocimiento institucional siguiendo una lógica cuantitativa (amplía derechos a los inmigrantes hasta alcanzar los mismos derechos políticos que los ciudadanos). Principios específicos individuales. Modificación fuerte de la estructura básica.
  - Política de reconocimiento institucional siguiendo una lógica cualitativa (dota a los inmigrantes de derechos de grupo, en correspondencia con sus bienes mediadores culturales). Principios específicos de grupo. Modificación fuerte de la estructura básica.

**LÍMITES POLÍTICOS**  
*Parámetros básicos del marco adecuado para  
elaborar políticas de acomodación*

1. División de responsabilidades según los modelos:
  - *Modelo asimilacionista*: dejaría la responsabilidad exclusivamente a los inmigrantes, la Administración seguiría principios genéricos puros.
  - *Modelo integracionista*: abogaría por responsabilizar a la propia Administración, siguiendo principios genéricos de acción específica.
  - *Modelo autónomico*: co-responsabilizaría tanto a los inmigrantes como a la propia Administración, siguiendo principios específicos (individuales o de grupo).
2. Rechazo compartido del *modelo asimilacionista*.

**LÍMITES POLÍTICOS**  
*Criterios para valorar el ritmo y el contenido  
de las políticas de acomodación*

1. Modelos:
  - *Modelo asimilacionista*: la responsabilidad del ritmo y del contenido recae en los inmigrantes.
  - *Modelo integracionista*: la responsabilidad es de la Administración.
  - *Modelo autónomico*: co-responsabilidad entre Administración e inmigrantes.
2. Situación actual: entre *modelo asimilacionista* e integracionista. Falta de una cultura política de co-responsabilidad.
3. Indicador del ritmo y del contenido de la actuación de la Administración: grado de marginación de la población inmigrante.

**LÍMITES CULTURALES**  
*Percepción de los estereotipos*

1. Estereotipo como indicador si estructura básica existente es sensible o no a la multiculturalidad. Por esferas, a más estereotipos, menos carácter multicultural.
2. Lógica proximidad/distancia: a más contacto directo entre inmigrantes y ciudadanos, más tendencia a tener actitud y conducta estereotipada. El estereotipo tiene una procedencia social.

3. Lógica subjetiva/objetiva: procedencia del estereotipo es institucional (tanto debido a nuestro sistema liberal democrático como a la legislación específica de los inmigrantes). La lógica subjetiva niega la base real del estereotipo, la lógica objetiva acepta la base real, y traslada la causa a los límites legales de los inmigrantes.
4. Las esferas que con más frecuencia aparecen como siendo objeto de estereotipos son, y por orden, la esfera de la seguridad, del trabajo y de la educación.
5. La mayoría de las causas de estereotipos son socioeconómicas aunque se revistan de culturales. De ahí que las políticas estrictamente específicas sean injustificables.

<b>LÍMITES CULTURALES</b> <i>Percepción de los mediadores</i>
--

1. La lógica vertical (media entre inmigrante y Administración) y estructural (incide temporalmente en la estructura) percibe al mediador como indicador de multiculturalidad de las instituciones básicas. El mediador no es una figura neutra.
2. Dimensiones de la figura del mediador:
  - Dimensión pasiva y figura *blanda*: garantiza que las instituciones permanezcan en su estructura actual.
  - Dimensión activa y figura *fuerte*: obligaría a modificar la misma estructura incorporando en su seno las situaciones donde interviene.
3. *Modelo autónomo* (tanto su procedencia como control debe estar en manos de las mismas asociaciones de inmigrantes), regido por principios específicos de grupo (especializado por esferas y según nacionalidades).

<b>LÍMITES MEDIÁTICOS</b> <i>Percepción de los medios de comunicación</i>
--

1. El discurso actual de los medios es activo, pero contrario a la acomodación. Se rige por una lógica de mercado de noticias donde se generaliza la diferencia cultural y se particulariza los aspectos negativos.
2. Los medios de comunicación juegan una función retroalimentaria de estereotipos. Fomentan su creación y consolidación.
3. Los medios como principales canales de mediación entre el racismo institucional y el social.

#### 4.2. Principios de Justicia en relación con las esferas estructurales

### CONVIVENCIA

1. La localización de conflictos permanentes en la convivencia podría servir de referencia para orientar modificaciones de la estructura básica.
2. El siguiente cuadro resume los indicadores:

Convivencia	Lógica subyacente	Límites estructura básica	Tipo de Conflicto	Modelo de acomodación	Principios de Justicia
<b>Bien colectivo</b>	Socioeconómica	Límites estructurales <i>macro</i> (clase social, lógica competitiva de mercado)	Conflicto de necesidades	Modelo asimilacionista	Principios genéricos puros
	Cultural	Límites culturales (falta de conocimiento e información cultural)	Conflicto cultural	Modelo integracionista	Principios genéricos de acción específica
<b>Bien simbólico</b>	Política de reconocimiento institucional	Límites estructurales <i>micro</i> (legislación)	Conflicto de derechos	Modelo autonómico	Principios específicos individuales o de grupo

### EMPADRONAMIENTO

1. Principales correlaciones:

Empadronamiento	Lógica subyacente	Relación con la acomodación
<b>Bien simbólico</b>	Lógica subjetiva	Finalidad
	Lógica objetiva	Medio
<b>Bien colectivo</b>	Lógica estatal	Finalidad
	Lógica de la ciudad	Medio

2. Según el cuadro anterior, comprobamos que la Administración local se encuentra entre dos extremos. Si consideramos la lógica objetiva y de la ciudad como indicador para orientar modificaciones de la estructural básica existente, principalmente en el nivel legislativo, existen dos posibles respuestas políticas:
  - Si trata el empadronamiento como bien simbólico, se enfrentará a la lógica estatal, quien percibe el empadronamiento como indicador de acomodación y sigue un

*modelo asimilacionista*. La acción de la Administración local sería defender una función política del empadronamiento, siguiendo un *modelo autonómico* (principio individual), sustituyendo la nacionalidad por el empadronamiento como criterio para el derecho al voto.

- Si trata el empadronamiento como bien colectivo, se enfrentará a la lógica subjetiva del inmigrante, quien percibe el empadronamiento con desconfianza y control policial. La acción de la Administración local debería insistir en la concepción del empadronamiento como un recurso administrativo para conseguir la acomodación en las demás esferas. Seguiría un *modelo integracionista*, siguiendo principios genéricos de acción específica.

## VIVIENDA

### 1. Principales correlaciones:

Vivienda	Problema estructural	Lógica subyacente	Modelo de acomodación
<b>Bien escaso</b>	Cultural	Lógica <i>micro</i> (legislación)	Integracionista
	Socioeconómico	Lógica <i>macro</i> (afecta a toda la población sin distinciones)	Asimilacionista
<b>Bien heterogéneo/homogéneo</b>	Cultural	Lógica heterogénea (sus unidades no tienen igual valor)	Integracionista
	Socioeconómico	Lógica homogénea (sus unidades tienen igual valor)	Asimilacionista

## TRABAJO

1. *Modelo integracionista*: Relación *macro/micro*: se considera como prioritario el nivel *macro* (límites que afecta a toda la población sin distinciones), pero también se contempla, de forma secundaria, el nivel *micro* (legislación). Políticas genéricas de acción específica.
2. *Modelo integracionista*: Relación homogénea/heterogénea: la estructura considera como prioritaria la concepción homogénea del trabajo (sus unidades tienen igual valor), mientras que el inmigrante da prioridad a la propiedad heterogénea (sus unidades no tienen igual valor). Políticas genéricas de acción específica.
3. Fase inicial de la acomodación: prioridad sobre problemas de acceso frente a los de coexistencia.
4. La situación de los trabajadores inmigrantes es corresponsabilidad tanto de los empresarios como de los sindicatos y partidos políticos.

## SANIDAD

1. Problema estructural básico: preocupación por el acceso universal. Percepción de la sanidad como un fin o un medio para la acomodación. Tres opciones posibles:
  - *Modelo asimilacionista*: el acceso a la sanidad es la finalidad de la acomodación. Su referencia es la situación actual de derechos de los ciudadanos. Defendería, una vez reconocido universalmente la igualdad de derechos en el acceso, políticas genéricas puras.
  - *Modelo integracionista*: el acceso a la sanidad es un medio para la acomodación. Su referencia son los bienes mediadores individuales de los inmigrantes (edad, género, situación jurídica, conocimiento de la lengua, etc.). Defendería, una vez reconocido universalmente la igualdad de recursos en el acceso, políticas genéricas de acción específica.
  - *Modelo autonómico*: preocupado más por la coexistencia. Percibe el problema de la sanidad como eminentemente cultural. Defendería una modificación de la estructura básica para integrar aspectos culturales. Su referencia no es ni el ciudadano ni los bienes individuales de los inmigrantes, sino sus bienes comunitarios (nacionalidad, religión, cultura). Sigue principios específicos de grupo.

## EDUCACIÓN

1. Como bien colectivo: dos opciones:
  - Si existen "efectos de exclusión" (un sector de la población se ve excluida): *modelo integracionista* siguiendo principios genéricos de acción específica.
  - Si no existen potenciales "efectos de exclusión": *modelo autonómico* siguiendo principios específicos de grupo.
2. Como bien heterogéneo: *modelo integracionista* siguiendo principios genéricos de acción específica.
3. Rechazo compartido del *modelo asimilacionista* y de principios genéricos puros.

## SEGURIDAD

1. El *modelo actual* es *asimilacionista*: los cuerpos de seguridad como tutores de la legislación vigente.
2. Un *modelo integracionista* tendería a invertir el supuesto de la diferencia que guía a los cuerpos de seguridad, siguiendo principios genéricos de acción específica, con una modificación *débil* de la estructura básica (variación administrativa).
3. Un *modelo autónomico* implicaría una variación *fuerte* de la estructura (variación política), dando acceso a las asociaciones en la formación de los cuerpos de seguridad, y a los inmigrantes a la función pública, siguiendo principios específicos individuales.

## CULTURA

1. *Modelo asimilacionista*: política de respeto mutuo (igual respeto) y de tolerancia. La expresión de la propia cultura como pérdida. Consecuencia: mundos paralelos e indiferencia cultural. Efectos: exotismo e intelectualismo.
2. *Modelo integracionista*: política de reconocimiento institucional. La expresión de la propia cultura ni como ganancia ni como pérdida.
3. *Modelo autónomico*: política intercultural. La expresión de la propia cultura como ganancia. Política de participación de colectivos inmigrantes en políticas culturales de la ciudad. Co-responsabilidad en la política cultural.
4. Indicador de acomodación en la esfera de la cultura: *modelo autónomico*.

## VI. RECOMENDACIONES: ESTRUCTURA BÁSICA INSTITUCIONAL Y ESFERAS ESTRUCTURALES

### 1. Introducción

Para elaborar las siguientes recomendaciones hemos evitado introducir el instrumental conceptual y técnico utilizado hasta ahora. Aunque está vinculado al conjunto del estudio, este capítulo puede tener una lectura independiente. Está especialmente destinado a los gestores políticos y técnicos administrativos, y al conjunto de actores implicados en el diseño de políticas de acomodación en general. Para orientar al lector recuerdo que cuando hablo de la *estructura básica institucional* hago referencia a las principales instituciones políticas, sociales y económicas de la sociedad, y cómo se relacionan entre ellas en un sistema político de acomodación estable (véase la segunda parte, el marco analítico). De acuerdo con nuestro estudio de caso, el marco de referencia territorial es la Administración local de la ciudad de Barcelona, aunque haremos mención de la estructura institucional del Estado en tanto que es en este nivel donde se estipula el sistema de competencias del gobierno local. Asimismo, cuando hablo de *esferas estructurales* me refiero al conjunto de sectores públicos que articulan esta estructura básica. Finalmente, recuerdo que utilizo el término *acomodación* en lugar de integración, por las razones indicadas en el capítulo 2 de la segunda parte (marco analítico).

Articularemos el contenido de cada una de las categorías e indicadores en dos partes:

- *Marco estratégico común*: indicamos las principales líneas estratégicas defendidas por el conjunto de los actores, las cuales conforman un marco concreto de actuación.
- *Recomendaciones básicas*: enumeramos las medidas concretas propuestas por el conjunto de los actores para orientar la planificación de políticas de acomodación.



## 2. Estructura básica institucional: marco estratégico y recomendaciones básicas

### LÍMITES ESTRUCTURALES MACRO

#### *Percepción de la inmigración como problema estructural*

#### **Marco Estratégico Básico**

La estructura básica institucional se ha construido sin tener en cuenta como receptores de bienes a los inmigrantes. Este problema se expresa a través de un doble reconocimiento estatal, y tiene dos correspondientes consecuencias estructurales.

El doble reconocimiento apunta al hecho que los inmigrantes desean:

- Establecerse de forma permanente en nuestro país, comunidades y ciudades
- Practicar sus formas de vida culturales en la esfera pública, como cualquier ciudadano.

Como consecuencia, los dos efectos estructurales son:

- Redefinir la condición del inmigrante, rechazando la concepción tradicional de su situación, como un período transitorio antes de adquirir la nacionalidad y la ciudadanía.
- Necesidad de elaborar un sistema de derechos y de deberes que clásicamente se le habían negado, que obligue a redefinir el carácter cultural de la esfera pública.

#### **Recomendaciones Básicas**

1. Asumiendo que la inmigración es un problema estructural, reflexionar sobre si este problema es socioeconómico o cultural.
2. Propuestas globales considerando la inmigración como problema socioeconómico:
  - Diseñar políticas centrándose en el racismo social.
  - Regular los problemas de la convivencia a través de políticas de sensibilización, incorporando la multiculturalidad como principal enfoque de una cultura de recepción.
  - Controlar la esfera de la seguridad para impedir que se fusionen y que se vinculen problemas sociales estructurales ya existentes (como la delincuencia juvenil, la drogadicción, la prostitución, etc.) con la inmigración.
3. Propuestas globales considerando la inmigración como problema cultural:
  - Diseñar políticas centrándose en el racismo institucional.
  - Coordinar acciones con las diferentes Administraciones.
  - Coordinar acciones entre las diferentes esferas estructurales (trabajo, sanidad, educación, vivienda, etc.).
  - Planificar acciones preventivas proporcionando a los inmigrantes recursos para evitar que pierdan sus prácticas culturales cuando actúan en la esfera pública ("perder la cultura es como perder humanidad").
  - Potenciar espacios públicos interculturales.

### LÍMITES ESTRUCTURALES MICRO

#### **Percepción de los límites de acción trazados por el Estado**

#### **Marco Estratégico Básico**

El contenido de la legislación estatal sobre la inmigración depende de las decisiones que se toman en el nivel de la Unión Europea. Al mismo tiempo, esta legislación condiciona la propia relación entre los inmigrantes y las Administraciones públicas. Por lo tanto, estos límites afectan directamente las posibilidades de planificación para diseñar políticas de acomodación. Se debería replantear la legislación teniendo en cuenta este segundo efecto. Es decir, en lugar de ser un obstáculo para acomodar a los inmigrantes, facilite la aplicación de políticas públicas que proporcionen a los inmigrantes los recursos necesarios para participar como un ciudadano más en

los asuntos de la comunidad, y para poder practicar sus culturas en la esfera pública. En este marco es necesario introducir en el debate los siguientes temas básicos:

- Vincular el debate legislativo, político y social de forma ascendente y no descendente (de la sociedad civil hacia la política y la legislación, y no al revés).
- Que el Estado actúe como mediador ante la UE para comunicar las necesidades que tienen las Comunidades Autónomas y los poderes locales para llevar a cabo políticas de acomodación.

### **Recomendaciones Básicas**

1. Dado que el flujo es imparable, una política de control de contingentes es inevitable, pero que sea a través de criterios claros, no discriminatorios entre nacionalidades, y que tenga como restricción evitar la creación mundos paralelos.
2. Diseño de una categoría de inmigrantes y no varias según sus recursos económicos y/o sus nacionalidades.
3. Unificación de los permisos de residencia y de trabajo.
4. Reglamentación de los centros de internamiento con los irregulares.
5. Aceleración de los pasos burocráticos para regularizar la situación de los inmigrantes: "la Administración es muy lenta".
6. Evitar "escenarios de geometría variable". Es decir, que la legislación marque diferentes ritmos de acomodación según las esferas estructurales (sanidad, trabajo, educación, ...).
7. Determinación clara de los objetivos y competencias en materia de acomodación en todos los niveles para cada Administración afectada por la inmigración.
8. Proporcionar a escala estatal mecanismos para que los inmigrantes puedan participar en las decisiones sobre políticas de acomodación que les afectan directamente, siguiendo como criterio la residencia.
9. Ampliar las competencias a escala municipal, otorgando la carta de ciudadanía siguiendo el criterio del empadronamiento y no el de la nacionalidad.
10. Acceso de los inmigrantes a la función pública.
11. Dotación a los inmigrantes de una defensa jurídica y que las expulsiones sean por orden judicial y no policial.
12. Que los partidos políticos actúen como mediadores entre el debate social y el debate legislativo, jugando un papel de presión en la UE para que cambie la prioridad que concede a su lógica de control y de seguridad de fronteras externas por una lógica de acomodación.

## **LÍMITES POLÍTICOS**

### ***Principios básicos de las políticas destinadas a los inmigrantes***

#### **Marco Estratégico Básico**

Al decidir sobre qué principios deben seguirse para planificar políticas de acomodación, debe darse prioridad como criterio de referencia a los límites estructurales *micro* (legislación), frente al criterio de las diferencias socioeconómicas y/o culturales que puedan existir entre las situaciones que viven los inmigrantes y las de los autóctonos. En el primer caso, el principio básico que debe orientar toda política de acomodación es el *principio de compensación*; en el segundo caso, el *principio de la igualdad de oportunidades*. Se sigue, pues, que el *principio de compensación* tiene prioridad sobre el *principio de igualdad de oportunidades*.

#### **Recomendaciones Básicas**

Como esquema general, al considerar qué política de acomodación debe diseñarse una esfera concreta (educación, vivienda, etc.), debemos fijarnos los problemas en el acceso y la coexistencia, comparando los inmigrantes y los ciudadanos, están causados fundamentalmente por los límites estructurales *micro* (jurídicos) o no. Los pasos lógicos recomendados son los siguientes:

1. Si está limitado, el objetivo básico de una política de acomodación debe regirse por el *principio de compensación* y por *políticas específicas* (destinadas únicamente a los inmigrantes).
2. Si no está restringido por otras causas (además de las jurídicas), se debe pasar a tener como criterio de referencia la situación de libertad de oportunidades cultural y socioeconómica que tienen los ciudadanos.
3. Si las diferencias entre las situaciones de los inmigrantes y las de los ciudadanos radican en que los inmigrantes no tienen las mismas oportunidades de practicar sus culturas en una esfera pública determinada, la política de acomodación debe seguir nuevamente el *principio de compensación*, pero esta vez siguiendo políticas genéricas de acción específica.
4. Si las diferencias entre los inmigrantes y los ciudadanos son socioeconómicas, por los límites estructurales *macro* que afectan a toda la población por igual (precios de alquiler de viviendas, por ejemplo), entonces el objetivo de una política de acomodación debe tener como prioridad asegurar la igualdad de oportunidades y seguir *principios genéricos*.

### **LÍMITES POLÍTICOS**

#### *Parámetros básicos de las políticas de acomodación*

#### **Marco Estratégico Básico**

Independientemente de la esfera donde se aplique, el parámetro básico de toda política de acomodación debe seguir una *política de reconocimiento institucional*. El mejor mecanismo para implementar este reconocimiento es asegurar una igualdad de oportunidad en el acceso a los canales de participación social y políticos ya existentes, y crear otros con carácter transitorio bajo forma de consejos, foros de debate, etc.

#### **Recomendaciones Básicas**

1. Para conducir la reflexión sobre los diferentes mecanismos para satisfacer el *reconocimiento institucional*, deben tenerse en cuenta dos posibles líneas estratégicas:
  - Seguir una *lógica cuantitativa*: el *reconocimiento institucional* se expresa mejor ampliando los derechos a los inmigrantes hasta alcanzar el mismo sistema de derechos y de deberes que los ciudadanos, incluso los políticos.
  - Seguir una *lógica cualitativa*: el *reconocimiento institucional* se expresa mejor dotando a los inmigrantes de unos derechos diferentes a los individuales que tienen los ciudadanos. Unos derechos de grupo en función de las diferentes comunidades culturales.
2. Iniciar un debate sobre si los consejos de participación política paralelos a los convencionales satisfacen mejor el reconocimiento institucional teniendo un carácter consultivo o vinculante.
3. Asegurar una igualdad de oportunidades para todos los grupos culturales y/o religiosos.

### **LÍMITES POLÍTICOS**

#### *Parámetros básicos del marco adecuado para elaborar políticas de acomodación*

#### **Marco Estratégico Básico**

El marco adecuado para planificar políticas de acomodación debe seguir una *lógica de la co-responsabilidad* entre todos los actores implicados (Administraciones, partidos políticos, organizaciones de interés, asociaciones de inmigrantes y ONGs). Esto significa que todos sin excepción deben tener la posibilidad de participar en su elaboración, teniendo la seguridad que tanto los mecanismos de decisión como los temas que se decidan serán el resultado de un consenso entre todos.

### **Recomendaciones Básicas**

1. Crear una *cultura de la co-responsabilidad*.
2. Fomentar el asociacionismo: potenciar políticas de difusión de información y de sensibilización, creando incentivos y recursos, para los inmigrantes aislados del mundo asociativo
3. Reflexión sobre el carácter representativo de las asociaciones de inmigrantes.
4. Reflexión sobre cómo gestionar administrativamente y articular políticamente el pluralismo de grupo.
5. Descentralización de competencias siguiendo el principio de subsidiaridad, teniendo como primera referencia territorial al distrito.
6. Cuando se produzcan situaciones de límites de competencias, crear mecanismos para que las Administraciones inferiores puedan actuar como grupo de presión hacia las otras Administraciones, en representación de los intereses de su población inmigrada.
7. Reflexionar sobre la conveniencia de crear mecanismos de representación de colectivos inmigrantes en plenarios de los Ayuntamientos.

### **LÍMITES POLÍTICOS**

#### ***Criterios para valorar el ritmo y el contenido de las políticas de acomodación***

### **Marco Estratégico Básico**

Una de las cuestiones básicas que más requieren una reflexión en términos de acción estratégica es que tanto el ritmo como el contenido de las políticas de acomodación debe determinarse en un marco de adecuado de co-responsabilidad (donde todos los actores hayan consensuado previamente los mecanismos de toma de decisiones). Para conducir esta reflexión se recomiendan una serie de medidas básicas.

### **Recomendaciones Básicas**

1. Si no tenemos una idea clara del modelo de sociedad multicultural que queremos, determinar al menos entre todos los actores el modelo de sociedad futura que no deseamos, en lugar de concentrar los esfuerzos en mutuas acusaciones.
2. Que los límites competenciales de las Administraciones, cualquiera que sea su nivel de actuación, en lugar de justificar su pasividad o carencia de responsabilidad, sirvan de fundamento legitimador para presionar a las Administraciones superiores competentes, en representación de los intereses y necesidades de su población inmigrante.
3. Delimitar claramente un marco de actuación entre las Administraciones y las asociaciones de inmigrantes, teniendo como objetivo alcanzar una *división consensuada de responsabilidades*.
4. Coordinación transversal entre las esferas públicas afectadas por la presencia de inmigrantes.
5. Reflexión sobre las prioridades según las esferas para consensuar ritmos de actuación.
6. Fomentar canales de comunicación entre los mismos partidos políticos en niveles administrativos diferentes.

### **LÍMITES CULTURALES**

#### ***Percepción de los estereotipos***

### **Marco Estratégico Básico**

Fomentar que los principales representantes institucionales y mediáticos (Administración pública en todos sus niveles, los partidos políticos, y los medios de comunicación) generen unos discursos paralelos alternativos, para contrastarlos con las bases que nutren los estereotipos. En la formación de estos discursos paralelos se deberían abordar los temas de la inmigración

centrándose en argumentos explicativos (causas), y no consecuencialistas (efectos), principales bases generadores de estereotipos. Las recomendaciones se centran en las diferentes formas de actuar para articular este discurso alternativo.

### **Recomendaciones Básicas**

1. Crear mecanismos de control de los discursos de los medios de comunicación.
2. Acabar con difusión exótica del inmigrante.
3. Fomentar una visión pluralista de las culturas no autóctonas (integrar idea de pluralismo en concepción de culturas).
4. Acciones en la esfera de la convivencia: potenciar políticas de prevención para evitar que los conflictos sociales alimenten los estereotipos.
5. Acciones en la esfera de la educación: romper los vínculos negativos históricos (moros/cristianos), y revisar libros de texto bajo esta óptica. El léxico (canciones, cuentos, cultura populares) también debe revisarse siguiendo una campaña de lo "políticamente correcto".
6. Acciones en la esfera de la seguridad: fomentar la formación intercultural de los cuerpos de seguridad.
7. Incorporar a los inmigrantes en la Administración pública en general, en los cuerpos de seguridad y en los medios de comunicación en particular.
8. Fomentar relaciones y diálogo inter-religioso e inter-cultural para eliminar los prejuicios que existen entre las diferentes visiones del mundo.
9. Evitar la visión utilitarista de los inmigrantes, aunque sea con intenciones positivas. Como, por ejemplo, que "los inmigrantes contribuyen al desarrollo y al bienestar del país". Toda lógica instrumental fomenta una visión mercantilista del inmigrante. El inmigrante no es un objeto, sino una persona.
10. Difundir el *modelo catalán* como comunidad históricamente formada por la inmigración.
11. Crear y fomentar una *cultura de recepción*. Los ciudadanos deben saber situarse desde el punto de vista de los inmigrantes y deben asumir de que ellos también deben estar dispuestos a acomodarse a los inmigrantes. Las políticas de acomodación deben también estar destinadas a los ciudadanos.
12. Difundir la idea de que las situaciones estereotipadas del inmigrante dependen de los límites de acción trazados por la legislación. Por lo tanto, la responsabilidad última es siempre institucional y no social ("el racismo social está legitimado por la existencia de un racismo institucional").

## **LÍMITES CULTURALES**

### *Percepción de los mediadores*

### **Marco Estratégico Básico**

Para actuar estratégicamente hacia la figura del mediador se contemplan tres premisas: debe tener un carácter temporal, no es una figura "neutra" (sino que tiende a favorecer más a unos que a otros), no es un generalista (sino que debe estar especializada por esferas públicas y por nacionalidades).

### **Recomendaciones Básicas**

1. Reflexión sobre la determinación de las situaciones donde debe intervenir y sobre las ventajas e inconvenientes de su regulación.
2. Establecer un marco de decisión co-responsable al determinar los criterios de su formación. Su currículum mínimo debe contemplar dos líneas básicas: su especialización por esferas públicas y por nacionalidades.
3. Que su procedencia sea del mundo asociativo inmigrante. Rechazo generalizado de la figura como "asistente social".

4. Figura que actúa en el nivel de acceso de la acomodación, y no en el de la coexistencia, una vez el acceso está asegurado.
5. Reflexión sobre el sentido que debe darse a su carácter temporal. Puede ser una figura temporal o bien para la estructura básica (como recurso instrumental), o bien para el inmigrante (como recurso social).
6. Reflexión sobre la doble percepción del mediador: por un lado, el mediador es una figura pasiva y *blanda* (garantiza que la estructura básica institucional no se modifique, sino que la variación debe venir del propio inmigrante); por otro lado, el mediador es una figura activa y *dura* (actúa como portavoz del inmigrante y como canal de transmisión de sus demandas para incidir en los cambios que debe asumir la estructura básica institucional).

## **LÍMITES MEDIÁTICOS**

### *Percepción de los medios de comunicación*

#### **Marco Estratégico Básico**

Sobre la base compartida de que el papel actual de los medios de comunicación es contrario a la acomodación de los inmigrantes, la acción estratégica debe asumir que sus discursos negativos son un problema estructural. La serie de recomendaciones aspiran más a invertir el signo para que incidan positivamente en la acomodación, que en apoyar unos discursos más neutros e imparciales.

#### **Recomendaciones Básicas**

1. Incorporación de la multiculturalidad en los medios de comunicación.
2. Formación de profesionales de la información para que tengan más sensibilidad multicultural.
3. Creación de canales externos para denunciar el tratamiento de las noticias.
4. Creación de medios internos de control "ético".
5. Presentación de las noticias desde el punto de vista de los inmigrantes y no sólo de la estructura básica o cultura autóctona.
6. Fomento de noticias explicativas (causas) de las situaciones que viven los inmigrantes, y no sólo descriptivas y descontextualizadas.
7. Seguimiento a través de los medios de los debates sobre planificaciones de políticas de acomodación y sobre la creación de nuevos organismos administrativos.
8. Inclusión de secciones con cierta periodicidad sobre las actividades de los inmigrantes, de las asociaciones implicadas en la acomodación (por ejemplo, manifiestos conjuntos reivindicativos, actividades festivas culturales y/o religiosas, encuentros interculturales, etc.), y sobre sus países de procedencia.
9. Tratamiento mundializado del fenómeno de la inmigración, como resultado de la nueva corriente migratoria inevitable de cambio de sociedad.

### **3. Esferas estructurales: marco estratégico y recomendaciones básicas**

## **CONVIVENCIA SOCIAL**

#### **Marco Estratégico Básico**

Identificar los conflictos de convivencia permanentes siguiendo la tipología siguiente: conflicto de necesidades (socioeconómicas), conflicto cultural, y conflicto de derechos (debido a la legislación).

#### **Recomendaciones Básicas**

1. *Conflicto de necesidades* (lógica socioeconómica): reforzar las políticas genéricas ya existentes.
2. *Conflictos culturales*: dos tipos de acciones específicas:
  - ❑ Políticas de difusión de información y de sensibilización destinadas a los ciudadanos, con la finalidad de que asuman el fenómeno de la multiculturalidad como dinámica normal.
  - ❑ Política de incentivos para que los inmigrantes utilicen las redes sociales de participación existentes, como, por ejemplo, las asociaciones de vecinos.
3. *Conflicto de derechos*: políticas de reconocimiento institucional.

## EMPADRONAMIENTO

### Marco Estratégico Básico

Las acciones estratégicas deben asumir que el empadronamiento es un recurso y no una finalidad para la acomodación. Sobre esta base deben planificarse acciones con el objetivo de contrarrestar la percepción subjetiva de control que tiene el inmigrante. La distribución del empadronamiento continuará siendo polémica mientras el principal factor explicativo de la desconfianza del inmigrante sea la estructura básica en general, la esfera de la seguridad en particular.

### Recomendaciones Básicas

1. **Debatir la función que debe tener el empadronamiento en la ciudad:**
  - ❑ *Función administrativa*: el empadronamiento como recurso para acceder a servicios sociales existentes.
  - ❑ *Función política*: el empadronamiento como criterio sustitutivo de la nacionalidad para dotar a los inmigrantes de derechos de participación política.
2. La Administración municipal debe actuar como grupo de presión en la defensa de los intereses de su población inmigrante empadronada (por ejemplo, para orientar modificaciones de los límites de acción del inmigrante trazados por la legislación sobre la extranjería).
3. Difusión de información clara que contraste con la lógica subjetiva de control que orienta al inmigrante.
4. Mejorar el tratamiento policial de los cuerpos de seguridad para crear un clima de confianza.

## VIVIENDA

### Marco Estratégico Básico

La acción estratégica debe centrarse en dos problemas estructurales: el acceso a la vivienda (teniendo en cuenta las condiciones de su elección), y la concentración urbana. Estos problemas pueden tener dos orígenes, cada uno de los cuales pueden orientar políticas de acomodación diferentes: un origen socioeconómico o cultural.

### Recomendaciones Básicas

1. *Como problema socioeconómico*:
  - ❑ Acceso: políticas genéricas destinadas a toda la población, sin distinción de nacionalidad.
  - ❑ Concentración urbana: políticas regulativas de precios de las viviendas y de dispersión de precios en el espacio urbano.
2. *Como problema cultural*:
  - ❑ Acceso: políticas de difusión de información multicultural a los principales actores que intervienen en esta esfera (por ejemplo, propietarios, agencias inmobiliarias, y vecinos).
  - ❑ Concentración urbana: políticas regulativas para la convivencia intercultural.

## TRABAJO

### Marco Estratégico Básico

La acción estratégica debe concentrarse en dos temas. Debe tener en cuenta que los inmigrantes se encuentran con problemas adicionales de acceso, debido básicamente a los límites jurídicos de acción trazados por la legislación sobre extranjería. Debe buscar soluciones entre la prioridad que concede la estructura básica en el acceso, y la prioridad de los inmigrantes de no querer acceder a cualquier precio (sin consideración del sector laboral, y sus condiciones).

### Recomendaciones Básicas

1. Reflexión sobre el sistema de prioridades que debe concederse en el momento de planificar políticas de acomodación, teniendo en cuenta dos tipos de argumentos:
  - *Argumentos macro-económicos*: el problema del trabajo afecta por igual a los inmigrantes y a los ciudadanos.
  - *Argumentos legislativos*: el problema del trabajo afecta más a los inmigrantes, por sus condiciones jurídicas particulares.
2. Reflexión sobre la posibilidad de que las Administraciones autonómicas y locales puedan participar con el Gobierno y la patronal en la determinación de políticas de cupos.
3. Plenos derechos laborales para los inmigrantes (derechos al subsidio de paro, pensiones, seguridad social).
4. Crear mecanismos de control para detectar y denunciar el trabajo precario.
5. Crear una comisión compuesta por representantes de la Administración pública, de los sindicatos, de los partidos políticos, de las principales asociaciones de inmigrantes, y de la patronal, para reflexionar conjuntamente sobre los problemas específicos que encuentran los trabajadores inmigrantes (por ejemplo, los límites en movilidad laboral y en expectativas de ascenso).
6. Los sindicatos deberían redefinir claramente la función mediadora que le corresponde, evitando ejercer las funciones de asistencia ya cubiertas por otros actores (por ejemplo, por ONGs y por asociaciones de inmigrantes).

## SANIDAD

### Marco Estratégico Básico

La acción estratégica debe asumir que el reconocimiento institucional del acceso universal a los servicios sanitarios no implica necesariamente acomodación, sino que existen problemas de coexistencia específicamente culturales.

### Recomendaciones Básicas

1. Políticas de difusión para distribuir recursos sanitarios a todos los sectores de la población inmigrante.
2. Reflexionar sobre el vínculo entre la acomodación en la esfera de la sanidad con la estabilidad laboral y la residencia (empadronamiento y vivienda).
3. Identificar en la cultura sanitaria de las diferentes nacionalidades las prácticas autóctonas que pueden asumir y las que no.
4. Políticas de difusión de información sobre nuestra cultura sanitaria (alimentación y vacunación de los hijos, planificación familiar, y asuntos relacionados con temas ginecológicos).
5. Políticas de formación multicultural para los profesionales sanitarios (médicos, enfermeras, auxiliares sanitarias, personal técnico y administrativo).



6. Creación y difusión de normativas para orientar la actuación de los profesionales con criterios comunes y claros de reconocimiento cultural.

## EDUCACIÓN

### Marco Estratégico Básico

Convencimiento de que la intervención política y administrativa es imprescindible para hacer variar la situación actual. Los problemas en la educación reflejan las dificultades que encuentran los inmigrantes para acomodarse en la sociedad en general. Existen tres temas prioritarios que deberían orientar toda acción estratégica: el tema de la interculturalidad, el tema de la igualdad y de la libertad en el acceso a cualquier centro educativo (público, concertado, y privado), y el tema del papel de la educación como proceso de socialización.

### Recomendaciones Básicas

1. *Medidas respecto a temas de interculturalidad:*
  - Políticas de sensibilización destinadas a los padres para que asuman la multiculturalidad. Que los padres autóctonos se adapten a los inmigrantes (evitar "huidas"), y que los inmigrantes tengan una visión laica de la educación (difusión entre ciertas nacionalidades de la obligatoriedad escolar usando, si es necesario, mediadores a través asociaciones y de ONGs).
  - Fomento de actividades extraescolares entre escolares autóctonos e inmigrantes, como el excursionismo, la visita de museos, de edificios y ciudades históricas.
  - Potenciar actividades de ocio, espacios de juegos interculturales.
  - Formación de los profesionales de la educación en la interculturalidad, con la participación de asociaciones consolidadas de inmigrantes.
  - Políticas de incentivos para los maestros, acompañadas de aumento de recursos materiales y humanos, y con el respaldo de sus iniciativas interculturales.
  - Potenciar estudios sobre los efectos positivos y negativos de las clases compensatorias, y sobre el fracaso escolar entre los escolares inmigrantes.
2. *Medidas para facilitar la igualdad y la libertad en el acceso a cualquier centro educativo:*
  - Reflexión sobre las causas y los efectos de la concentración escolar, especialmente la concentración comunitaria (sobre-representación de una única nacionalidad).
  - Descentralización por distritos de la matriculación.
  - Asegurar una igualdad de condiciones y una libertad en la elección de los centros, acompañados de los medios técnicos para reducir la discrecionalidad en la aceptación de alumnos inmigrantes en escuelas no públicas (concertadas y privadas).
  - Unificar criterios para el tratamiento de los recién llegados, especialmente para los de incorporación tardía (una vez comenzado el curso escolar) y para los de edad avanzada.
3. *Medidas en temas de socialización:*
  - Inclusión en el sistema educativo de cuestiones sobre la acomodación y la existencia de otras culturas.
  - Incorporar en el curriculum educativo la historia de la inmigración, concentrando el tema con argumentos explicativos (centrados en las causas).
  - Reflexión sobre los efectos positivos y negativos de la incorporación del conocimiento de idiomas y religión de las nacionalidades de los inmigrantes. Por ejemplo, contemplando la posibilidad de tener como criterio la *ratio* dentro de un mismo centro escolar de alumnos de la misma nacionalidad (por ejemplo, un 15%/20%).
  - Incorporar el conocimiento de otras culturas en los programas, invitando a representantes de asociaciones consolidadas de inmigrantes.
  - Educación comunitaria en los barrios y distritos a través de asociaciones de vecinos.
  - Fomento de reuniones periódicas entre padres autóctonos y padres inmigrantes, creando comisiones para discutir problemas y potenciar una sensibilidad multicultural recíproca.

## SEGURIDAD

### Marco Estratégico Básico

Debe asumirse que el papel de los cuerpos de seguridad en general, de la Guardia Urbana en particular, tiene una influencia directa para facilitar la acomodación de los inmigrantes. A partir de esta base compartida, la acción estratégica debe centrarse en modificar la relación amigo/enemigo que existe actualmente entre los cuerpos de seguridad y los inmigrantes.

### Recomendaciones Básicas

1. Reflexión global sobre la función de los cuerpos de seguridad (especialmente la Guardia Urbana) en temas de acomodación de los inmigrantes.
2. Cambiar imagen de los cuerpos de seguridad para que el inmigrante pierda su percepción subjetiva de inseguridad.
3. Formación intercultural, con la participación de los colectivos consolidados de inmigrantes.
4. Unificar criterios de actuación para reducir la discrecionalidad. Crear una "deontología profesional".
5. Incorporación de inmigrantes en los cuerpos de seguridad en general, en la Guardia Urbana en particular.
6. Bajar la mediana de edad de los cuerpos de seguridad.
7. Políticas de información destinadas a los inmigrantes sobre las funciones de los diferentes cuerpos de seguridad.
8. Potenciar la "policía de barrio", por distritos.
9. Crear mecanismos de mediación entre los cuerpos de seguridad y sus correspondientes Administraciones públicas, para canalizar información sobre problemas de acomodación.

## CULTURA

### Marco Estratégico Básico

Aunque la acción estratégica debe asumir que la distribución de la cultura no es un tema prioritario para facilitar la acomodación de los inmigrantes, también debe aceptar que es a través de la cultura que la persona expresa su humanidad e identidad. Existen, en este sentido, dos temas prioritarios en relación con los efectos de la distribución de la cultura: por un lado, puede producir estereotipos (exotismo y visión abstracta de la cultura de los inmigrantes); por otro lado, puede estar al origen de la creación de "mundos paralelos", de una "sociedad culturalmente compartimentada". Las recomendaciones se centran en el reconocimiento institucional de la diversidad cultural y en el fomento de una sociedad interculturalidad.

### Recomendaciones Básicas

1. Evitar el fomento y la consolidación de estereotipos basados en el exotismo y en la abstracción de la cultura de los inmigrantes, creando mecanismos para una *ideología multicultural*.
2. Políticas de reconocimiento institucional: fomentar la idea de que expresar la propia cultura no debe necesariamente suponer una pérdida, sino una ganancia, para actuar en la esfera pública.
3. Políticas de interculturalidad: fomentar espacios colectivos interculturales, donde la diversidad sea percibida como mezcla (y no como compartimentos) y como riqueza mutua (y no como folklore)
4. Crear una *cultura de recepción*, orientada por el fomento de la participación de los grupos de inmigrantes en las políticas culturales de la ciudad.
5. Vincular la política de reconocimiento institucional y de interculturalidad con otras esferas, como la educación, la sanidad, la convivencia, la vivienda y el trabajo.

## ANEXO 1 TABLAS DE LOS INDICADORES CUANTITATIVOS <sup>1</sup>

Este Anexo tiene como objetivo describir los resultados obtenidos siguiendo los indicadores cuantitativos de los cuestionarios. Antes de mostrar las tablas con los datos detallados, incluimos un primer capítulo destinado a informar al lector sobre los criterios y la metodología seguida para ordenar los datos.

### 1. Criterios y metodología

En el cuestionario (véase *Anexo 2*) se han distinguido dos tipos de variables, las numéricas (con valoración del 1 al 10), las nominales dicotómicas (sí/no) y triconómicas (en desacuerdo, parcialmente de acuerdo, totalmente de acuerdo). Los criterios para diseñar y ordenar las tablas porcentuales han sido los siguientes:

- Variable dependiente: Cuatro tipos de actores (asociaciones en general, partidos políticos, organizaciones de interés, Administración pública local).
- Las variables numéricas de 1 a 10 se han reducido a tres: valoración baja (de 1 a 4), valoración media (de 5 a 6), y valoración alta (de 7 a 10).
- Inclusión de unos comentarios descriptivos adjuntos en cada tabla dónde se señalan las principales tensiones. El orden de exposición ha sido destacar en primer lugar los resultados totales, y luego los porcentajes tomando como variable dependiente los actores. Al respecto, señalamos que los comentarios indicarán tendencias y no conclusiones definitivas.
- Para ubicar cada tabla dentro del marco analítico se seguirán los diferentes niveles expuestos dentro de la estructura básica institucional. Entre paréntesis indicamos el número de la pregunta que el lector podrá localizar en el *Anexo 2*. Es decir:

---

<sup>1</sup> En colaboración con A. Giménez.

### **Límites estructurales *macro***

- Grupo de Tablas 1. La inmigración como problema estructural (B 2-1.2)
  - Tabla 1.1. Inmigración: problema cultural
  - Tabla 1.2. Inmigración: problema socioeconómico
  - Tabla 1.3. Inmigración: problema políticos

### **Límites políticos**

- Grupo de Tablas 2. Objetivo prioritario de las políticas de acomodación (B2-1.1)
  - Tabla 2.1. Objetivo acomodación: la participación política
  - Tabla 2.2. Objetivo acomodación: la igualdad de oportunidades
  - Tabla 2.3. Objetivo acomodación: la igualdad de trato
  - Tabla 2.4. Objetivo acomodación: la autorrealización individual
- Grupo de Tablas 3. Modelos de acomodación (B2-1.3)
  - Tabla 3.1. Acomodación = Modelo autonómico
  - Tabla 3.2. Acomodación = Modelo asimilacionista
  - Tabla 3.3. Acomodación = Modelo integracionista
- Tabla 4. Esfera prioritaria para la acomodación (B2-6.6)
- Tabla 5. Políticas de acomodación ligada a la ideología (B2-5)
- Grupo de Tablas 6. Valoración de las iniciativas del Ayuntamiento de Barcelona (B3-3)
  - Tabla 6.1. Valoración iniciativa: *SAIER*
  - Tabla 6.2. Valoración iniciativa: Observatorio Permanente
  - Tabla 6.3. Valoración iniciativa: Plan de Interculturalidad
  - Tabla 6.4. Valoración iniciativa: Consejo Municipal de Inmigración
  - Tabla 6.5. Valoración iniciativa: Oficina de No Discriminación
- Grupo de Tablas 7. Valoración relaciones Ayuntamiento de Barcelona con otras Administraciones (B3-4)
  - Tabla 7.1. Valoración relaciones: Ayunt./Diputación de Barcelona
  - Tabla 7.2. Valoración relaciones: Ayunt./Generalitat de Catalunya
  - Tabla 7.3. Valoración relaciones: Ayunt./Administración Central
  - Tabla 7.4. Valoración relaciones: Ayuntamiento/Unión Europea
- Grupo de Tablas 8. Percepción del grado de influencia de los actores (B4-1) (incluye 59 tablas, una por entidad)
- Grupo de Tablas 9. Valoración de los tipos de actores (B4-2) y (B5-3)
  - Tabla 9.1. Valoración general: Asociaciones de Inmigrantes
  - Tabla 9.2. Valoración general: Sindicatos
  - Tabla 9.3. Valoración general: Iglesia/Cáritas
  - Tabla 9.4. Valoración general: Empresarios/Fomento de trabajo
  - Tabla 9.5. Valoración general: ONGs
  - Tabla 9.6. Valoración general: Partidos políticos
  - Tabla 9.7. Valoración general: Unión Europea
  - Tabla 9.8. Valoración general: Administración central
  - Tabla 9.9. Valoración general: Generalitat de Catalunya
  - Tabla 9.10. Valoración general: Diputación de Barcelona
  - Tabla 9.11. Valoración de la Política del Ayuntamiento (B3-2)

### **Límites mediáticos**

- Tabla 10: Percepción de los medios de comunicación (B5-4)

## 2. Tablas

### LÍMITES ESTRUCTURALES MACRO

#### *Percepción de la inmigración como problema estructural* Grupo de Tablas 1

Tabla 1.1		Inmigración: problema cultural			
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	32%	20%	48%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	50%	25%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	40%	20%	100%
	4. Administración local	32%	26%	42%	100%
	<b>Total actores</b>	32%	34%	34%	100%

#### Comentario

Los resultados totales muestran una clara fragmentación, aunque la mayoría de los actores se ubican en una valoración medio-alta (68%). Entre los actores resalta una valoración alta (48%) por parte de las asociaciones, aunque ninguno supera el 50%. Los resultados muestran una cierta concepción común entre las asociaciones y la Administración local, y una cierta tensión entre estos dos actores con las organizaciones de interés.

Tabla 1.2		Inmigración: problema socio-económico			
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	16%	24%	60%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	0%	75%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	0%	80%	100%
	4. Administración local	11%	5%	84%	100%
	<b>Total actores</b>	18%	7%	75%	100%

#### Comentario

La inmigración es considerada claramente como un problema socio-económico por la totalidad de los actores (75%). Entre ellos cabe destacar que todos superan el 59%. Entre ellos, la Administración local y las organizaciones de interés alcanzan un 84% y un 80 %, respectivamente. Los resultados muestran, pues, un consenso generalizado.

Tabla 1.3		Inmigración: problema político			
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	32%	20%	48%	100%
	2. Partidos Políticos	75%	25%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	20%	60%	100%
	4. Administración local	21%	42%	37%	100%
	<b>Total actores</b>	37%	27%	36%	100%

#### Comentario

Los actores muestran fragmentación entre sí y una falta de posicionamiento claro, llegando a una tendencia polarizada (el 37% no lo consideran como problema, y el 36% lo valoran en nivel alto). Entre los actores destacan los partidos políticos, que no lo consideran mayoritariamente como problema (75%). Destacamos, asimismo, la valoración alta de las organizaciones de interés y de las asociaciones (60% y 48%, respectivamente). Los resultados muestran, pues, que existe una clara tensión entre organizaciones de interés y partidos políticos.

## LÍMITES POLÍTICOS

### *Objetivo prioritario de las políticas de acomodación* Grupo de Tablas 2

Tabla 2.1		Objetivo acomodación: la participación política			
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	4%	20%	76%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	100%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	20%	60%	100%
	4. Administración local	0%	21%	79%	100%
	Total actores	6%	15%	79%	100%

#### Comentario

Un 79% de los actores está plenamente de acuerdo en que el objetivo prioritario para la acomodación es la participación política. Dentro de esta tendencia destaca la unanimidad de los partidos políticos (100%), y la práctica coincidencia entre la Administración local (79%) y las asociaciones (76%).

Tabla 2.2		Objetivo acomodación: la igualdad de oportunidades			
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	0%	8%	92%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	100%	100%
	3. Organizaciones de interés	0%	20%	80%	100%
	4. Administración local	0%	0%	100%	100%
	Total actores	0%	7%	93%	100%

#### Comentario

Un 93% de los actores está plenamente de acuerdo en que un objetivo prioritario de la acomodación es la igualdad de oportunidades. Dentro de esta opinión destacan los partidos políticos (100%) y la Administración local (100%). Este objetivo prioritario no obtiene ninguna valoración por debajo de la media por parte de los actores.

Tabla 2.3		Objetivo acomodación: la igualdad de trato			
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	0%	4%	96%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	100%	100%
	3. Organizaciones de interés	0%	0%	100%	100%
	4. Administración local	0%	5%	95%	100%
	Total actores	0%	2%	98%	100%

#### Comentario

Un 98% está plenamente de acuerdo en que un objetivo prioritario de la acomodación es la igualdad de trato. Entre los actores destacan los partidos políticos (100%) y las organizaciones de interés (100%). Igual que en la tabla anterior, este objetivo prioritario no obtiene ninguna valoración por debajo de la media por parte de los actores.

Tabla 2.4		Objetivo acomodación: la autorrealización individual			
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	12%	20%	68%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	100%	100%
	3. Organizaciones de interés	0%	20%	80%	100%
	4. Administración local	0%	5%	95%	100%
	Total actores	3%	11%	86%	100%

#### Comentario

Un 86% está plenamente de acuerdo en que un objetivo prioritario de la acomodación es la autorrealización individual. Entre los actores destacan los partidos políticos (100%) y la Administración local (95%). Las asociaciones son las que muestran mayor fragmentación, aunque siguen la tendencia general.

**Modelos de acomodación**  
**Grupo de Tablas 3**

<b>Tabla 3.1</b>		<b>Acomodación = Modelo autonómico</b>			
<b>Valoración</b>		<b>En desacuerdo</b>	<b>Parcialmente de acuerdo</b>	<b>Totalmente de acuerdo</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	8%	20%	72%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	50%	50%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	20%	60%	100%
	<b>4. Administración local</b>	0%	47%	53%	100%
	<b>Total actores</b>	7%	34%	59%	100%

**Comentario**

El modelo de acomodación autonómico obtiene un grado de acuerdo alto con un 59%. Cabe destacar que las asociaciones y las organizaciones de interés muestran el mayor grado de acuerdo (un 72% y un 60%, respectivamente); mientras que los partidos políticos y la Administración local muestran un acuerdo menos pronunciado (un 50% y un 53%, respectivamente). El total de actores está parcial o totalmente de acuerdo en un 93%.

<b>Tabla 3.2</b>		<b>Acomodación = Modelo asimilacionista</b>			
<b>Valoración</b>		<b>En desacuerdo</b>	<b>Parcialmente de acuerdo</b>	<b>Totalmente de acuerdo</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	40%	48%	12%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	25%	75%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	60%	20%	100%
	<b>4. Administración local</b>	32%	58%	11%	100%
	<b>Total actores</b>	29%	60%	11%	100%

**Comentario**

Estos resultados fragmentados muestran poca claridad en el posicionamiento de los actores. Destacamos que el 11% está totalmente de acuerdo. En general, los actores están en un 60% parcialmente de acuerdo respecto a la orientación de un modelo asimilacionista, exceptuando las asociaciones que quedan parcialmente de acuerdo por debajo del 50%. En desacuerdo con este modelo destacan las asociaciones con un 40%. Si comparamos los actores existe un contraste, y por lo tanto un potencial conflicto entre ellos, entre las asociaciones y partidos políticos (un 48% y un 75%, respectivamente, en sus valoraciones parcialmente de acuerdo), y entre las organizaciones de interés y las asociaciones (un 20% y un 40%, respectivamente, en sus valoraciones en desacuerdo).

<b>Tabla 3.3</b>		<b>Acomodación = Modelo integracionista</b>			
<b>Valoración</b>		<b>En desacuerdo</b>	<b>Parcialmente de acuerdo</b>	<b>Totalmente de acuerdo</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	4%	44%	52%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	25%	75%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	60%	20%	100%
	<b>4. Administración local</b>	5%	21%	74%	100%
	<b>Total actores</b>	7%	38%	55%	100%

**Comentario**

Los actores que se declaran parcial y totalmente de acuerdo llegan al 93%. Globalmente se muestran totalmente de acuerdo en un 55%. Cabe destacar principalmente la Administración local y los partidos políticos con un 74% y un 75%, respectivamente, de valoración alta. Sorprende que las organizaciones de interés estén tan por debajo de este promedio del 55% (únicamente se muestran altamente favorables en un 20%).

**Esfera prioritaria para la acomodación**

**Tabla 4**

Tabla 4	Esfera prioritaria acomodación								
	Empadron.	Vivienda	Trabajo	Educación	Segur. (GU)	Sanidad	Cultura	Convivencia	Total
1. Asociaciones	8%	8%	56%	24%	4%	0%	0%	0%	100%
2. Partidos Políticos	25%	0%	25%	50%	0%	0%	0%	0%	100%
3. Organizaciones de interés	0%	40%	60%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
4. Administración local	16%	0%	37%	37%	0%	0%	11%	0%	100%
Total actores	12%	12%	44%	28%	1%	0%	3%	0%	100%

**Comentario**

Los actores en general valoran el trabajo y la educación como esferas prioritarias, la primera con un 44% y la segunda con un 28%. Las asociaciones y las organizaciones de interés son las que otorgan valoraciones más altas a la esfera del trabajo con un 56% y un 60%, respectivamente. Respecto a la esfera de la educación cabe destacar el 50% que le otorgan los partidos políticos y el 37% de la Administración local. Respecto a las otras esferas señalamos que la vivienda es considerada como esfera prioritaria por un 40% de las organizaciones de interés. Por su contundencia destacamos también que la esfera de la cultura y de la seguridad obtienen respuestas residuales, y la sanidad y la convivencia no obtiene ninguna.

**Política de acomodación ligada a la ideología**

**Tabla 5**

Tabla 5	Política de acomodación ligada a la ideología				
	Valoración	No	Sí	Ns/Nc	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	36%	60%	4%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	75%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	80%	0%	100%
	4. Administración local	0%	100%	0%	100%
	Total actores	20%	79%	1%	100%

**Comentario**

Todos los actores creen que las políticas de acomodación están ligadas a la ideología del partido gobernante (79%). Las asociaciones de inmigrantes muestran, no obstante, un convencimiento menor que el resto de actores (60%) En el otro extremo se encuentra la Administración local con un 100% afirmativo.

**Valoración de las iniciativas del Ayuntamiento de Barcelona**

**Grupo de Tablas 6**

Tabla 6.1	Valoración iniciativa: SAIER					
	Valoración	Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	12%	16%	40%	32%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	50%	50%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	0%	40%	20%	100%
	4. Administración local	5%	5%	68%	21%	100%
	Total actores	14%	5%	50%	31%	100%

**Comentario**

Un 50% de los actores ofrecen una valoración alta. Entre ellos cabe señalar los procedentes de las Administración local con un 68% de valoración muy positiva. Un 40% de las asociaciones valoran la iniciativa en grado alto y un 40% de los organizaciones de interés en grado bajo. Destacamos igualmente que el porcentaje de desconocimiento de la iniciativa llega a una media del 31%, llegando a alcanzar un 50% en los partidos políticos



Tabla 6.2		Valoración iniciativa: <i>Observatori Permanent</i>				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	20%	20%	24%	36%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	75%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	0%	0%	60%	40%	100%
	4. Administración local	11%	16%	58%	16%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>8%</b>	<b>15%</b>	<b>54%</b>	<b>23%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 54% de los actores dan una valoración alta a l'*Observatori Permanent*. Entre ellos, destacan los partidos políticos que valoran muy positivamente la iniciativa en un 75%, un 36% de las asociaciones y un 40% de las organizaciones de interés desconocen la iniciativa.

Tabla 6.3		Valoración iniciativa: <i>Pla d'Interculturalitat</i>				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	12%	36%	32%	20%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	25%	50%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	0%	20%	40%	100%
	4. Administración local	5%	21%	74%	0%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>21%</b>	<b>21%</b>	<b>44%</b>	<b>15%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

El *Pla d'Interculturalitat de l'Ajuntament* es valorado de manera relativamente alta en general (44%). Entre los que destacan la Administración local con un 74%. Es importante señalar, no obstante, que esta iniciativa es valorada en un sentido bajo por el 40% de las organizaciones de interés, y en un grado medio por un 36% de las asociaciones. Las organizaciones de interés desconocen esta iniciativa en un 40%.

Tabla 6.4		Valoración iniciativa: <i>Consell Municipal d'Immigració</i>				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	20%	28%	44%	8%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	25%	50%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	20%	40%	20%	100%
	4. Administración local	5%	21%	58%	16%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>18%</b>	<b>24%</b>	<b>48%</b>	<b>11%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 48% valora positivamente el *Consell Municipal d'Immigració*. Cabe destacar que los partidos políticos y la Administración local son los que valoran la iniciativa por encima de la media (un 50% y un 58% respectivamente), y las asociaciones y las organizaciones de interés por debajo (un 44% y 40%, respectivamente).

Tabla 6.5		Valoración iniciativa: <i>Oficina de No Discriminació</i>				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	12%	20%	20%	48%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	50%	50%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	0%	40%	40%	100%
	4. Administración local	16%	21%	21%	42%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>12%</b>	<b>10%</b>	<b>33%</b>	<b>45%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

El dato importante a retener hace referencia al grado de desconocimiento de la *Oficina de No Discriminació*, que llega hasta un 45%, aunque un 33% de los actores que afirman conocerla la valoran positivamente. Sólo los partidos políticos y las organizaciones de interés la valoran por encima de la media alta (con un 50% y 40%, respectivamente).

**Valoración de las relaciones entre el Ayuntamiento de  
Barcelona y otras Administraciones  
Grupo de Tablas 7**

<b>Tabla 7.1</b>		<b>Valoración relaciones: Ayuntamiento/Diputación de Barcelona</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	24%	24%	36%	16%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	25%	0%	75%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	20%	20%	40%	100%
	<b>4. Administración local</b>	0%	21%	42%	37%	100%
	<b>Total actores</b>	17%	16%	43%	23%	100%

**Comentario**

La valoración general de las relaciones Ayuntamiento/Diputación puede considerarse como medio-alta con un 59%, destacando el 75% de valoración alta que dan los partidos políticos. Sorprende el alto porcentaje de desconocimiento de las relaciones por parte de las organizaciones de interés (40%), y de la Administración pública (37%). Las asociaciones son las que muestran unas valoraciones más fragmentadas.

<b>Tabla 7.2</b>		<b>Valoración relaciones: Ayuntamiento/Generalitat de Catalunya</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	68%	12%	8%	12%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	25%	75%	0%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	60%	20%	0%	20%	100%
	<b>4. Administración local</b>	47%	21%	5%	26%	100%
	<b>Total actores</b>	50%	32%	3%	15%	100%

**Comentario**

Un 50% valora en grado bajo las relaciones Ayuntamiento/Generalitat. Solo el 3% se pronuncian muy positivamente. Destacan dentro de la valoración baja, el 68% y el 60% de las asociaciones y las organizaciones de interés, respectivamente. Los partidos políticos, por su parte, valoran estas relaciones en un grado medio en un 75%. La Administración local manifiesta desconocimiento de estas relaciones en un 26%.

<b>Tabla 7.3</b>		<b>Valoración relaciones: Ayuntamiento/Administración Central</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	32%	20%	16%	32%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	25%	50%	0%	25%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	60%	20%	0%	20%	100%
	<b>4. Administración local</b>	32%	16%	0%	53%	100%
	<b>Total actores</b>	37%	26%	4%	32%	100%

**Comentario**

El 63% valoran en un grado bajo-medio las relaciones entre Ayuntamiento/Administración central. Solo el 4% lo considera muy positivo. Es importante destacar que por lo menos un 32% no las conocen (o no las quieren valorar), entre las cuales destaca la Administración local con un 53%. Finalmente, los partidos políticos valoran en un 50% de grado medio esta relación, y las organizaciones de interés en un 60% de grado bajo. Sorprende que los únicos actores que valoran muy positivamente estas relaciones sean las asociaciones con un 16%.

Tabla 7.4		Valoración relaciones: Ayuntamiento/Unió Europea				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	20%	24%	32%	24%	100%
	2. Partidos Políticos	50%	25%	25%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	60%	0%	20%	20%	100%
	4. Administración local	11%	47%	21%	21%	100%
	Total actores	35%	24%	25%	16%	100%

#### Comentario

En general, las relaciones Ayuntamiento/UE son valoradas de forma fragmentada en un grado bajo-medio con un total de un 59%. Cabe destacar entre las valoraciones más bajas las de los partidos políticos (50%) y las de las organizaciones de interés (60%). Un dato importante se aprecia también en la valoración de la Administración local que, en general, ofrece un aprobado (47% de valoración media y 21% de valoración alta).

### Percepción del grado de influencia de los actores Grupo de Tablas 8

Tabla 8.1		Tipo actor 1. Grado de influencia: Colectivo Tripartito				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	38%	25%	13%	25%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	0%	0%	75%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	20%	0%	40%	100%
	4. Administración local	32%	11%	0%	58%	100%
	Total actores	34%	14%	3%	50%	100%

#### Comentario

La valoración del grado de influencia de esta entidad queda diluido por un desconocimiento importante (50%). Respecto a las valoraciones, esta entidad obtiene una valoración baja en un 34%. Entre los actores, destacan el 40% de valoración baja de las organizaciones de interés y el 38% de las asociaciones.

Tabla 8.2		Tipo actor 1. Grado de influencia: Asociación Cultural Nahda				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	25%	25%	21%	29%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	25%	50%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	20%	0%	40%	100%
	4. Administración local	11%	11%	5%	74%	100%
	Total actores	19%	20%	13%	48%	100%

#### Comentario

La valoración del grado de influencia de esta entidad queda diluido por un desconocimiento importante (48%). En lo que concierne a las valoraciones, la entidad obtiene una valoración medio-baja en un 39% de los entrevistados. Entre los actores, cabe destacar de nuevo el 40% de valoración baja de las organizaciones de interés.

<b>Tabla 8.3</b>						
<b>Tipo actor 1. Grado de influencia: Asociación Nigeriana de Barcelona</b>						
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	13%	29%	8%	50%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	25%	0%	0%	75%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	40%	0%	0%	60%	100%
	<b>4. Administración local</b>	5%	5%	0%	89%	100%
	<b>Total actores</b>	21%	9%	2%	69%	100%

#### **Comentario**

La valoración del grado de influencia de esta entidad se diluye por un desconocimiento importante por parte de los entrevistados (69%). Entre los actores, destacan en desconocimiento la Administración local y a los partidos políticos (con un 89% y un 75% respectivamente). Entre los que la conocen, destaca el 21% de valoración baja en general, y de nuevo las organizaciones de interés con un 40%

<b>Tabla 8.4</b>						
<b>Tipo actor 1. Grado de influencia: Bayt al-Thaqafa</b>						
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	13%	29%	50%	8%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	25%	25%	50%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	20%	40%	20%	100%
	<b>4. Administración local</b>	5%	21%	47%	26%	100%
	<b>Total actores</b>	10%	24%	41%	26%	100%

#### **Comentario**

El grado de influencia de esta entidad se valora altamente por un 41% (un 65% de valoración alta-media). Destacan entre los actores las asociaciones con un 50% de valoración alta.

<b>Tabla 8.5</b>						
<b>Tipo actor 1. Grado de influencia: Papeles para Todos</b>						
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	12%	16%	48%	24%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	50%	50%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	40%	0%	20%	40%	100%
	<b>4. Administración local</b>	5%	16%	11%	68%	100%
	<b>Total actores</b>	14%	21%	32%	33%	100%

#### **Comentario**

El grado de influencia de esta entidad obtiene una valoración alta-media de un 53%. Destacan como datos concretos que un 40% de las organizaciones de interés valora en un nivel bajo el grado de influencia de esta entidad, y un 68% de la Administración local la desconocen.

<b>Tabla 8.6</b>						
<b>Tipo actor 1. Grado de influencia: La Claca</b>						
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	13%	38%	38%	13%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	25%	50%	25%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	60%	0%	20%	20%	100%
	<b>4. Administración local</b>	0%	32%	21%	47%	100%
	<b>Total actores</b>	18%	24%	32%	26%	100%

#### **Comentario**

El grado de influencia de esta entidad obtiene una valoración alta-media por un 56%. Destacan como datos concretos que un 60% de las organizaciones de interés la valora en un nivel bajo e, y un 47% de la Administración local la desconocen.

Tabla 8.7		Tipo actor 1. Grado de influencia: SOS Racismo				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	8%	46%	46%	0%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	75%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	0%	60%	0%	100%
	4. Administración local	11%	11%	79%	0%	100%
	Total actores	15%	21%	65%	0%	100%

#### Comentario

Es importante destacar de entrada, que el grado de conocimiento de esta entidad es del 100%. Además, la valoración que obtiene es alta (65%). Cabe señalar que esta valoración positiva supera la media en los partidos políticos (75%) y en la Administración local (79%). Las asociaciones, por su parte, expresan una cierta fragmentación con una valoración media y alta (un 46%, en ambos casos). De nuevo aparece un 40% de las organizaciones de interés con una valoración baja.

Tabla 8.8		Tipo actor 1. Grado de influencia: Salud y Familia				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	13%	25%	13%	50%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	50%	50%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	0%	40%	40%	100%
	4. Administración local	5%	26%	32%	37%	100%
	Total actores	10%	13%	34%	44%	100%

#### Comentario

Esta entidad obtiene una valoración alta (34%, o un 57% si incluimos las valoraciones medias), aunque se debe tener en cuenta que el grado de desconocimiento llega a un 44%. Las asociaciones que la valoran son las que muestran mayor fragmentación.

Tabla 8.9		Tipo actor 1. Grado de influencia: Proyecto Xenofilia				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	13%	21%	54%	13%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	50%	50%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	0%	40%	20%	100%
	4. Administración local	0%	32%	47%	21%	100%
	Total actores	13%	13%	48%	26%	100%

#### Comentario

Un 48% de los actores valoran altamente el grado de influencia del proyecto Xenofilia. Si añadimos la valoración media llega al 61%. Destacamos que las asociaciones y los partidos políticos valoran por encima de la media de actores (un 54% y un 50%, respectivamente). De nuevo aparecen las organizaciones de interés con un 40% de valoración baja.

Tabla 8.10		Tipo actor 1. Grado de influencia: Médicos sin Fronteras				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	17%	21%	58%	4%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	75%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	20%	20%	20%	100%
	4. Administración local	16%	26%	42%	16%	100%
	Total actores	18%	23%	49%	10%	100%

#### Comentario

El grado de conocimiento de este actor es importante, únicamente no lo conocen un 10%. Además, la valoración de su grado de influencia es alta en un 49%, o alta-media en un 72%. Cabe destacar que la valoración alta se da en un 75% de los partidos políticos. De nuevo aparecen las organizaciones de interés con un 40% de valoración baja.

<b>Tabla 8.11</b>		<b>Tipo actor 1. Grado de influencia: Wrights Protection Association</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	20%	20%	4%	56%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	25%	0%	75%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	0%	0%	80%	100%
	<b>4. Administración local</b>	16%	5%	0%	79%	100%
	<b>Total actores</b>	14%	13%	1%	73%	100%

#### **Comentario**

El grado de influencia de esta entidad se diluye, puesto que su desconocimiento llega hasta el 73%. Todos los actores superan esta media de desconocimiento, menos las asociaciones que llegan a un 56% de desconocimiento.

<b>Tabla 8.12</b>		<b>Tipo actor 1. Grado de influencia: Cruz Roja</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	21%	25%	46%	8%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	25%	75%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	40%	40%	0%	100%
	<b>4. Administración local</b>	5%	37%	53%	5%	100%
	<b>Total actores</b>	12%	32%	54%	3%	100%

#### **Comentario**

Un 54% valora altamente la influencia de la Cruz Roja, llegando a una valoración alta-media de un 86%. Además, su desconocimiento únicamente es de un 3%. Destacamos que un 75% de los partidos políticos valoran el grado de influencia muy positivamente, y que las valoraciones altas de la asociaciones y las organizaciones de interés están por debajo de la media del conjunto de actores (un 26% y un 40%, respectivamente).

<b>Tabla 8.13</b>		<b>Tipo actor 1. Grado de influencia: Asociación de Inmigrantes Filipinos</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	25%	29%	29%	17%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	0%	75%	25%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	40%	0%	20%	40%	100%
	<b>4. Administración local</b>	11%	16%	32%	42%	100%
	<b>Total actores</b>	19%	11%	39%	31%	100%

#### **Comentario**

La valoración de la influencia de esta entidad puede considerarse alta-media por parte de los entrevistados (50%). Destacamos la alta valoración que le otorgan los partidos políticos (75%), y el alto grado de desconocimiento general (31%). De nuevo aparecen las organizaciones de interés con un 40% de valoración baja.

<b>Tabla 8.14</b>		<b>Tipo actor 1. Grado de influencia: Radio Contrabanda</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	17%	33%	42%	8%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	25%	0%	25%	50%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	0%	20%	60%	100%
	<b>4. Administración local</b>	0%	32%	11%	58%	100%
	<b>Total actores</b>	16%	16%	25%	44%	100%

#### **Comentario**

Un 44% no conoce esta entidad, destacando las organizaciones de interés (60%), la Administración local (58%) y los partidos políticos (50%). Las asociaciones muestran un desconocimiento de esta entidad muy bajo (8%), y su valoración alta-media en de un 75%.

Tabla 8.15		Tipo actor 1. Grado de influencia: FCIC				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	13%	38%	46%	4%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	25%	50%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	0%	80%	0%	20%	100%
	4. Administración local	21%	26%	26%	26%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>15%</b>	<b>42%</b>	<b>31%</b>	<b>13%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

El grado de influencia de esta entidad puede considerarse como medio-alto (73%). Destacamos que un 80% de las organizaciones de interés valora alrededor de la media el grado de influencia de la entidad. Los resultados más fragmentados aparecen en la Administración local, aunque la tendencia es valorar el grado de influencia positivamente en un 52%.

Tabla 8.16		Tipo actor 1. Grado de influencia: Ibn Batuta				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	13%	33%	29%	25%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	50%	50%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	0%	60%	20%	100%
	4. Administración local	0%	26%	42%	32%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>8%</b>	<b>15%</b>	<b>45%</b>	<b>32%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

En general, esta entidad consigue una valoración alta (45%, y un 60% alta-media). Destacamos que un 50% de los partidos políticos y un 60% de las organizaciones de interés otorgan una alta valoración. Otro dato relevante es el desconocimiento total del grado de influencia de esta entidad (32%).

Tabla 8.16		Tipo actor 1. Grado de influencia: Centre Filipino				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	13%	50%	25%	13%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	0%	50%	25%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	0%	60%	20%	100%
	4. Administración local	11%	32%	37%	21%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>17%</b>	<b>21%</b>	<b>43%</b>	<b>20%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 64% de los actores otorga una valoración alta-media al grado de influencia de esta entidad. Entre los actores, destacan los partidos políticos y las organizaciones de interés con un 50% y un 60% de valoración alta, respectivamente. Por su parte, un 50% de las asociaciones otorgan una valoración media.

Tabla 8.17		Tipo actor 1. Grado de influencia: Comité de Solidaridad Cataluña-Líbano				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	25%	33%	29%	13%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	50%	25%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	60%	0%	20%	100%
	4. Administración local	16%	16%	11%	58%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>15%</b>	<b>34%</b>	<b>23%</b>	<b>29%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

El grado de influencia de esta entidad puede considerarse como medio-alto (57%), teniendo en cuenta también que un 29% no la conoce. Entre ellos, destacan el 58% de desconocimiento de la Administración local. Destaca igualmente el 60% de valoración media de las organizaciones de interés y el 50% de valoración alta de los partidos políticos.

Tabla 8.18		Tipo actor 1. Grado de influencia: Asociación Cultural Rieba Pua				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	13%	38%	17%	33%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	50%	25%	25%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	60%	0%	20%	100%
	4. Administración local	5%	11%	5%	79%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>10%</b>	<b>40%</b>	<b>12%</b>	<b>39%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Esta entidad recibe un 40% de valoración media, muy similar al grado de desconocimiento que llega al 39%. Las asociaciones corroboran estas valoraciones con un 38% de valoración media y un 33% que desconocen el grado de influencia de la entidad. Otros datos relevantes es el 79% de desconocimiento del grado de influencia por parte de la Administración local y el 60% de valoración media de las organizaciones de interés.

Tabla 8.19		Tipo actor 1. Grado de influencia: Asociación Cultural Rhombe				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	21%	21%	13%	46%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	0%	75%	100%
	3. Organizaciones de interés	60%	20%	0%	20%	100%
	4. Administración local	11%	21%	0%	68%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>23%</b>	<b>22%</b>	<b>3%</b>	<b>52%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 52% desconoce el grado de influencia de esta entidad. Entre los que conocen su grado de influencia, un 45% le otorga una valoración baja-media. Destaca el 60% de valoración baja de las organizaciones de interés, y el 68% y 75% de desconocimiento del grado de influencia por parte de los partidos políticos y de la Administración local, respectivamente.

Tabla 8.20		Tipo actor 1. Grado de influencia: Agrupación de Cameruneses Residentes en Barcelona				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	25%	33%	8%	33%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	50%	0%	50%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	20%	20%	40%	100%
	4. Administración local	5%	5%	11%	79%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>13%</b>	<b>27%</b>	<b>10%</b>	<b>51%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 51% de los entrevistados desconoce el grado de influencia de esta entidad. Entre los que la conocen sólo el 10% la valoran alta, y si añadimos las valoraciones medias llega al 37%.

Tabla 8.21		Tipo actor 1. Grado de influencia: Asociación de mujeres magrebies				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	44%	16%	28%	12%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	75%	0%	25%	100%
	3. Organizaciones de interés	0%	40%	20%	40%	100%
	4. Administración local	5%	0%	21%	74%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>12%</b>	<b>33%</b>	<b>17%</b>	<b>38%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 50% de los actores otorga una valoración medio-alta a esta entidad, aunque la diferencia entre medio-alto destaca la valoración media (33% y 17% respectivamente). Señalamos de nuevo que un 38% de los actores no conoce el grado de influencia de esta entidad, entre los que destacan la Administración local (74%). Un 44% de las asociaciones que la conocen la valoran negativamente.



Tabla 8.22		Tipo actor 1. Grado de influencia: Plan Integral Case Antic				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	17%	21%	33%	29%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	0%	75%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	0%	20%	40%	100%
	4. Administración local	0%	21%	58%	21%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>21%</b>	<b>11%</b>	<b>47%</b>	<b>23%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 47% de los actores otorgan una valoración alta a esta entidad, llegando al 58% si incluimos los resultados medios. Cabe destacar que un 75% de los partidos políticos la valora muy positivamente, y, de nuevo, aparecen las asociaciones de interés con un 40% de valoración por debajo de la media y otro 40% que la desconoce.

Tabla 8.23		Tipo actor 1. Grado de influencia: Ass. de Mujeres Guineanas E'waiso Ipola				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	20%	32%	28%	20%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	50%	50%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	40%	0%	40%	100%
	4. Administración local	5%	11%	32%	53%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>11%</b>	<b>21%</b>	<b>28%</b>	<b>41%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 49% otorgan una valoración medio-alta a esta entidad y un 41% la desconocen. Entre los actores destacan los resultados de las asociaciones que se muestran bastante fragmentadas. Respecto al desconocimiento del grado de influencia de la entidad, cabe apuntar que este dato llega a un 50% y un 53% para los partidos políticos y a la Administración local, respectivamente.

Tabla 8.24		Tipo actor 1. Grado de influencia: FAVB				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	25%	42%	25%	8%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	75%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	20%	40%	20%	100%
	4. Administración local	11%	47%	32%	11%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>14%</b>	<b>34%</b>	<b>43%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

La valoración de esta entidad es muy alta: un 77% de los actores le otorgan un grado de influencia alto-medio, añadiéndose también que el desconocimiento de la FAVB únicamente es de un 10%. Destacamos que un 75% de los partidos políticos valoran por encima de la media el grado de influencia de esta entidad.

Tabla 8.25		Tipo actor 1. Grado de influencia: Asociación Desarrollo Comunitario				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	21%	17%	13%	50%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	50%	0%	50%	100%
	3. Organizaciones de interés	0%	20%	20%	60%	100%
	4. Administración local	5%	16%	5%	74%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>7%</b>	<b>26%</b>	<b>10%</b>	<b>59%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 59% desconoce la existencia de esta entidad, dato que obliga a ser precavidos sobre cualquier comentario respecto a su grado de influencia. Aún así, la tendencia general es de un 36% medio-alto. Entre los actores, destaca el 21% de valoración baja por parte de las asociaciones y el 74% de desconocimiento por parte de la Administración local.

Tabla 8.26		Tipo actor 1. Grado de influencia: Sociedad Cultural Islámica				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	16%	24%	16%	44%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	50%	25%	100%
	3. Organizaciones de interés	60%	0%	0%	40%	100%
	4. Administración local	16%	32%	5%	47%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>23%</b>	<b>20%</b>	<b>18%</b>	<b>39%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Los resultados son muy fragmentados. En los resultados totales destaca un 23% de valoración baja, frente a un 20% y un 18% de valoración media y alta, respectivamente. Apuntamos también que el 75% de los partidos políticos atribuyen una valoración media-alta, y que el desconocimiento general del grado de influencia llega a un 39%. Un 60% de las organizaciones de interés valoran por debajo de la media el grado de influencia de esta entidad

Tabla 8.27		Tipo actor 1. Grado de influencia: Asociación Cultural Hispano-Pakistaní				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	17%	21%	0%	63%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	25%	75%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	0%	0%	60%	100%
	4. Administración local	5%	21%	5%	68%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>15%</b>	<b>10%</b>	<b>8%</b>	<b>66%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 66% de los actores desconoce la influencia de esta entidad, dato que nos obliga a ser cautos sobre cualquier resultado. Destacamos, no obstante, que entre los que conocen su grado de influencia la tendencia general es de valorarla por debajo de la media (15%). Por actores, destacan el 40% de las organizaciones de interés que la valora por debajo, y el 25% de los partidos políticos que la valora en grado alto.

Tabla 8.28		Tipo actor 1. Grado de influencia: ATIME				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	21%	33%	46%	0%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	25%	50%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	60%	0%	20%	20%	100%
	4. Administración local	11%	42%	26%	21%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>29%</b>	<b>25%</b>	<b>36%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 61% otorga una valoración alta-media a ATIME, mientras que el grado de desconocimiento de la entidad es únicamente de un 10%. Entre actores, cabe apuntar que un 60% de las asociaciones de interés valoran por debajo de la media el grado de influencia de esta entidad.

Tabla 8.29		Tipo actor 1. Grado de influencia: Fundación Servicio Cultura Popular				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	0%	29%	38%	33%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	25%	50%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	20%	0%	40%	100%
	4. Administración local	11%	26%	32%	32%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>13%</b>	<b>25%</b>	<b>24%</b>	<b>38%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 49% de los actores otorga una valoración medio-alta al grado de influencia de esta entidad, mientras el grado de desconocimiento llega a un 38% de los datos totales. Entre actores, las asociaciones y la Administración local la valoran en grado alto-medio (67% y 58% respectivamente), los partidos políticos en un nivel medio alto (50%), y las organizaciones de interés en un nivel bajo en un 40%.

Tabla 8.30		Tipo actor 2. Grado de influencia: PI				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	56%	24%	4%	16%	100%
	2. Partidos Políticos	33%	33%	33%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	0%	40%	20%	100%
	4. Administración local	58%	21%	21%	0%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>47%</b>	<b>20%</b>	<b>25%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 67% ofrece una valoración baja-media de este partido político (donde el grado de influencia bajo llega al 47%). Cabe destacar que las asociaciones y la Administración local muestran las valoraciones más negativas con un 56% y un 58%, respectivamente.

Tabla 8.31		Tipo actor 2. Grado de influencia: CiU				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	44%	36%	16%	4%	100%
	2. Partidos Políticos	50%	50%	0%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	60%	0%	20%	100%
	4. Administración local	68%	26%	0%	5%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>46%</b>	<b>43%</b>	<b>4%</b>	<b>7%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 89% de los actores otorga una valoración baja-media a CiU (con tendencia a la baja con un 46%), siendo claramente los más críticos la Administración local y los partidos políticos con un 68% y un 50%, respectivamente.

Tabla 8.32		Tipo actor 2. Grado de influencia: PP				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	76%	12%	4%	8%	100%
	2. Partidos Políticos	100%	0%	0%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	80%	0%	0%	20%	100%
	4. Administración local	79%	16%	0%	5%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>84%</b>	<b>7%</b>	<b>1%</b>	<b>8%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Los actores en un 84% valoran negativamente la influencia del PP. Destacamos que los partidos políticos entrevistados lo hacen en un 100% (incluso ellos mismos se valoran negativamente!). Sólo obtienen un 1% de valoración general por encima de la media.

Tabla 8.33		Tipo actor 2. Grado de influencia: PSC				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	32%	32%	32%	4%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	33%	67%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	40%	20%	20%	100%
	4. Administración local	26%	32%	42%	0%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>20%</b>	<b>34%</b>	<b>40%</b>	<b>6%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

El PSC obtiene por parte del 74% de los actores una valoración medio-alta, con tendencia a la media (34%). Destacamos que un 67% de los partidos políticos le otorgan una valoración muy positiva, un 32% de las asociaciones, y un 26% de la Administración local valoran negativamente el grado de influencia de este partido político. Las asociaciones son las que muestran los resultados más fragmentados repartidos en un 32%.

Tabla 8.34		Tipo actor 2. Grado de influencia: IC-Els Verds				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	32%	44%	20%	4%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	100%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	20%	40%	20%	100%
	4. Administración local	16%	11%	74%	0%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>17%</b>	<b>19%</b>	<b>59%</b>	<b>6%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

El 59% de los actores otorga una nota muy alta a IC-els Verds. Si sumamos el resultado medio-alto llega a un 78%. Destacamos que los partidos políticos lo hacen en un 100% y la Administración local en un 74%. Un 32% de las asociaciones valora negativamente este partido político.

Tabla 8.35		Tipo actor 3. Grado de influencia: Fomento del Trabajo				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	60%	8%	8%	24%	100%
	2. Partidos Políticos	50%	25%	0%	25%	100%
	3. Organizaciones de interés	75%	0%	25%	0%	100%
	4. Administración local	42%	21%	0%	37%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>57%</b>	<b>14%</b>	<b>8%</b>	<b>22%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 57% valora negativamente a Fomento del Trabajo. Además, un 22% desconoce el grado de influencia de la entidad. Entre los actores, destacan el 75% y el 60% de valoración baja por parte de las organizaciones de interés y de las asociaciones, respectivamente. En el desconocimiento de su grado de influencia la Administración local llega a un 37%.

Tabla 8.36		Tipo actor 3. Grado de influencia: Cáritas Diocesana				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	13%	34%	53%	0%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	100%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	25%	0%	75%	0%	100%
	4. Administración local	11%	26%	63%	0%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>12%</b>	<b>15%</b>	<b>73%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Cáritas es valorada muy positivamente (73%). Si añadimos los resultados medios llega al 88%. Cabe apuntar dentro de esta valoración positiva, que un 100% de los partidos así lo creen. Destaca, asimismo, el 100% de los actores que la conocen.

Tabla 8.37		Tipo actor 3. Grado de influencia: CCOO-CITE				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	12%	36%	52%	0%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	75%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	25%	0%	75%	0%	100%
	4. Administración local	5%	16%	74%	5%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>11%</b>	<b>19%</b>	<b>69%</b>	<b>1%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 69% considera que el grado de influencia de CITE está por encima de la media, llegando al 88% si se añaden los resultados medios. Entre actores, destaca el 75% de los partidos políticos y de las organizaciones de interés, y el 74% de la Administración local que así lo creen.

<b>Tabla 8.38</b>		<b>Tipo actor 3. Grado de influencia: CGT-Puertas Abiertas</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	20%	40%	16%	24%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	25%	0%	50%	25%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	50%	25%	0%	25%	100%
	<b>4. Administración local</b>	5%	16%	5%	74%	100%
	<b>Total actores</b>	25%	20%	18%	37%	100%

#### **Comentario**

La valoración del grado de influencia de la CGT-Puertas Abiertas está muy fragmentada (un 25% de los actores lo valora en grado bajo, un 20% en grado medio y un 18% en grado alto). Entre actores, apuntamos el 50% de valoración alta por parte de los partidos, que contrastan con el 50% de valoración baja de las organizaciones de interés. El desconocimiento del grado de influencia de la entidad llega a un 37%, destacando el 74% de la Administración local.

<b>Tabla 8.39</b>		<b>Tipo actor 3. Grado de influencia: UGT-AMIC</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	16%	60%	24%	0%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	25%	0%	75%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	50%	50%	0%	0%	100%
	<b>4. Administración local</b>	16%	32%	37%	16%	100%
	<b>Total actores</b>	27%	36%	34%	4%	100%

#### **Comentario**

UGT-AMIC obtiene una valoración media-alta por parte del 70% de los actores. Entre los partidos políticos obtiene una valoración alta en un 75%, y un 60% de valoración media de las asociaciones. Un 16% de la Administración local desconoce su grado de influencia.

<b>Tabla 8.40</b>		<b>Tipo actor 4. Grado de influencia: Guardia Urbana</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	60%	24%	8%	8%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	50%	25%	25%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	80%	0%	20%	0%	100%
	<b>4. Administración local</b>	50%	33%	11%	6%	100%
	<b>Total actores</b>	60%	21%	16%	4%	100%

#### **Comentario**

La valoración de la GU es baja (60%). Las más negativas son otorgadas por las organizaciones de interés y las asociaciones, con un 80% y un 60%, respectivamente. Los partidos políticos y las organizaciones de interés son los que lo valoran alto por encima de la media de los actores (un 25% y un 20%, respectivamente).

<b>Tabla 8.41</b>		<b>Tipo actor 4. Grado de influencia: Observatorio Derechos Civiles</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	36%	28%	24%	12%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	25%	75%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	20%	40%	20%	100%
	<b>4. Administración local</b>	0%	33%	61%	6%	100%
	<b>Total actores</b>	14%	27%	50%	10%	100%

#### **Comentario**

El grado de influencia del Observatorio obtiene una valoración alta-media con un 77% (destacando un 50% de alta). Los partidos políticos y la Administración local son los que mejor valoran este organismo con un 75% y un 61%, respectivamente. En contraste, encontramos que el 36% de las asociaciones los valoran por debajo de la media.

<b>Tabla 8.42</b>		<b>Tipo actor 4. Grado de influencia: Bienestar Social</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	12%	40%	44%	4%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	25%	75%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	40%	20%	40%	0%	100%
	<b>4. Administración local</b>	6%	22%	72%	0%	100%
	<b>Total actores</b>	15%	27%	58%	1%	100%

#### **Comentario**

El grado de influencia del área de Bienestar Social del Ayuntamiento obtiene una valoración alta con un 58%, llegando al 85% si añadimos el resultado medio. Entre actores, destaca el 72% y el 75% de valoración alta de la Administración local y de los partidos políticos, respectivamente. Las organizaciones de interés valoran el grado de influencia con un 40% bajo.

<b>Tabla 8.43</b>		<b>Tipo actor 4. Grado de influencia: Instituto Salud Pública</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	44%	12%	32%	12%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	25%	0%	75%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	20%	20%	40%	100%
	<b>4. Administración local</b>	0%	50%	44%	6%	100%
	<b>Total actores</b>	22%	21%	43%	15%	100%

#### **Comentario**

El grado de influencia del Instituto de Salud Pública es valorado en un grado medio-alto con un 64%. Entre actores, destacan el 75% de los partidos políticos y el 44% de las asociaciones. En contraste, obtiene un resultado alto de desconocimiento por parte de las organizaciones de interés (40%), muy fragmentadas también entre las que lo conocen.

<b>Tabla 8.44</b>		<b>Tipo actor 4. Grado de influencia: Patronato Vivienda</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	40%	16%	12%	32%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	25%	25%	50%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	60%	0%	0%	40%	100%
	<b>4. Administración local</b>	28%	39%	6%	28%	100%
	<b>Total actores</b>	38%	20%	17%	25%	100%

#### **Comentario**

En general, el Patronato de la Vivienda obtiene una valoración baja por parte de los actores (38%), siendo también destacable que un 25% no conocen este organismo. En concreto, un 40% de las asociaciones lo valora por debajo de la media, dato que se eleva en el caso de las asociaciones de interés a un 60%. Asimismo, un 50% de los partidos y únicamente un 6% de la Administración local lo valoran por encima de la media.

<b>Tabla 8.45</b>		<b>Tipo actor 4. Grado de influencia: Instituto de Educación de Barcelona</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	36%	32%	20%	12%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	0%	100%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	20%	40%	20%	100%
	<b>4. Administración local</b>	6%	39%	50%	6%	100%
	<b>Total actores</b>	16%	23%	53%	10%	100%

#### **Comentario**

El IMEB obtiene una valoración alta (53% , llegando al 76% si añadimos la valoración media). Entre actores destacan los partidos políticos con una valoración alta en un 100%. Las asociaciones ofrecen una valoración fragmentada, llegando al 36% de valoración baja.

Tabla 8.46 Tipo actor 4. Grado de influencia: Instituto de Cultura de Barcelona						
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	40%	28%	16%	16%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	50%	50%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	20%	20%	40%	100%
	4. Administración local	50%	22%	6%	22%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>28%</b>	<b>30%</b>	<b>23%</b>	<b>20%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

El ICB es valorado con un grado de influencia medio-alto de un 53%, teniendo en cuenta que la valoración baja llega hasta a un 28% y su desconocimiento a un 20%. Entre actores, las asociaciones y la Administración local valoran por debajo de la media este organismo, con un 40% y un 50%, respectivamente.

Tabla 8.47 Tipo actor 4. Grado de influencia: PAMEN						
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	24%	20%	16%	40%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	25%	50%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	0%	0%	20%	80%	100%
	4. Administración local	22%	6%	11%	61%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>18%</b>	<b>13%</b>	<b>24%</b>	<b>45%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 45% de los entrevistados no conocen el PAMEN, los resultados totales aparecen, además, fragmentados. Con estos datos se hace difícil valorar cual es el grado de influencia de esta entidad.

Tabla 8.48 Tipo actor 4. Grado de influencia: Torre Jussana						
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	28%	32%	28%	12%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	50%	25%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	20%	0%	40%	100%
	4. Administración local	11%	22%	33%	33%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>26%</b>	<b>31%</b>	<b>22%</b>	<b>21%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Los resultados totales están fragmentados, aunque cabe destacar que un 53% valora en un grado medio-alto, teniendo en cuenta que el desconocimiento de este organismo es de un 21%. En concreto, las asociaciones son las que se muestran más fragmentadas, y las asociaciones de interés llegan a un 40% por debajo de la media.

Tabla 8.49 Tipo actor 4. Grado de influencia: Consejo Municipal de Inmigración						
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	16%	40%	44%	0%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	75%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	60%	0%	20%	100%
	4. Administración local	5%	16%	63%	16%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>10%</b>	<b>35%</b>	<b>46%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

El Consejo Municipal de Inmigración es valorado muy positivamente, sólo el 10% del total consideran que tiene poca influencia (o un 81% lo valoran en grado alto-medio). Además, obtiene un grado de conocimiento alto con un 91%. Entre actores, un 16% y 20% de las asociaciones y de las organizaciones de interés, respectivamente, siguen valorándola negativamente.

Tabla 8.50	Tipo actor 4. Grado de influencia: Prom. Social y Acción Comunitaria					
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	32%	24%	16%	28%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	0%	75%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	20%	0%	60%	100%
	4. Administración local	11%	21%	32%	37%	100%
	Total actores	22%	16%	31%	31%	100%

#### Comentario

El área de Promoción Social y Acción Comunitaria, obtiene un resultado alto-medio con un 47%, aunque su desconocimiento llega hasta un 31%. Destacamos que las asociaciones la valoran por debajo de la media (un 32%), mientras que los partidos políticos lo hacen por encima de la media en un 75%. Las organizaciones de interés desconocen el grado de influencia en un 60%.

Tabla 8.51	Tipo actor 4. Grado de influencia: Regiduría Derechos Civiles					
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	24%	20%	40%	16%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	50%	50%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	40%	20%	20%	100%
	4. Administración local	28%	28%	33%	11%	100%
	Total actores	18%	35%	36%	12%	100%

#### Comentario

La Regiduría de Derechos Civiles obtiene una valoración positiva. Un 71% la valoran en grado alto-medio, siendo la mejor valoración la que ofrecen los partidos políticos con un 50%. Un 40% de las asociaciones valoran por encima de la media el grado de influencia, llegando al 60% si sumamos el resultado de la valoración media. Los resultados más fragmentados se encuentran en la Administración local, aunque la tendencia es valorarla positivamente (33%).

Tabla 8.52	Tipo actor 4. Grado de influencia: Centro Cívico Drassanes					
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	20%	36%	36%	8%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	0%	50%	25%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	40%	0%	40%	100%
	4. Administración local	6%	17%	50%	28%	100%
	Total actores	18%	23%	34%	25%	100%

#### Comentario

El Centro Cívico Drassanes es valorado en un grado alto-medio (57%), siendo aún desconocido por un 25%. Un 60% de las organizaciones de interés valoran el grado de influencia de este órgano en términos medio-bajo.

Tabla 8.53	Tipo actor 4. Grado de influencia: Vía Pública					
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	32%	12%	12%	44%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	50%	50%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	20%	0%	40%	100%
	4. Administración local	22%	33%	17%	28%	100%
	Total actores	24%	29%	20%	28%	100%

#### Comentario

La valoración total del Sector de la Vía Pública está muy fragmentada. Los partidos políticos la valoran en un 100% como medio-alta, mientras que un 32% y un 40% de las asociaciones y de las organizaciones de interés, respectivamente, dan una valoración baja. En estos datos cabe tener en cuenta que el desconocimiento de este sector es del 28%, siendo el más relevante el que corresponde a las asociaciones (44%).



Tabla 8.54		Tipo actor 4. Grado de influencia: Recursos Ocupacionales y Asuntos Sociales				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	28%	36%	24%	12%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	25%	50%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	60%	20%	20%	0%	100%
	4. Administración local	22%	39%	28%	11%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>34%</b>	<b>30%</b>	<b>31%</b>	<b>6%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Esta área obtiene una valoración alta-media en un 61%, aunque aquellos que la valoran por debajo de la media llegan a un 34%. Un 60% de las organizaciones de interés destacan por su valoración baja. Las asociaciones y la Administración local desconocen el grado de influencia de este organismo en un 12% y un 11%, respectivamente.

Tabla 8.55		Tipo actor 4. Grado de influencia: CIRD				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	12%	40%	24%	24%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	100%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	60%	0%	20%	100%
	4. Administración local	22%	17%	33%	28%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>14%</b>	<b>29%</b>	<b>39%</b>	<b>18%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 68% de los actores otorgan al CIRD una valoración alta-media. La Administración local muestra la valoración más fragmentada, llegando al 22% de valoración negativa y al 28% de desconocimiento. El 100% de los partidos políticos lo valoran muy positivamente.

Tabla 8.56		Tipo actor 4. Grado de influencia: Regiduría Ciutat Vella				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	20%	32%	24%	24%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	25%	50%	25%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	60%	0%	20%	100%
	4. Administración local	17%	33%	50%	0%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>14%</b>	<b>38%</b>	<b>31%</b>	<b>17%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

La Regiduría de Ciutat Vella es valorada por un 69% de los actores en grado alto-medio. La respuesta más fragmentada está en las asociaciones (un 20%, 32%, 24% y 24%, por orden de más bajo, medio, alto y de desconocimiento).

Tabla 8.57		Tipo actor 4. Grado de influencia: SAIER				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	No conoce	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	16%	12%	40%	32%	100%
	2. Partidos Políticos	0%	0%	50%	50%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	0%	40%	20%	100%
	4. Administración local	0%	6%	78%	17%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>14%</b>	<b>4%</b>	<b>52%</b>	<b>30%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

El SAIER obtiene unos niveles muy positivos de valoración, ya que un total de 52% de los actores así lo considera, aunque el desconocimiento llega a un 30%. Entre los actores, destacan las valoraciones positivas de la Administración local, partidos políticos y asociaciones, con un 78%, 50% y 40%, respectivamente. Se detecta una fractura entre las organizaciones de interés, ya que un 40% valora el grado de influencia en nivel bajo y otro 40% en nivel alto.

<b>Tabla 8.58</b>		<b>Tipo actor 4. Grado de influencia: Servicios Personales</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	20%	28%	28%	24%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	25%	75%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	20%	40%	20%	100%
	<b>4. Administración local</b>	6%	33%	56%	6%	100%
	<b>Total actores</b>	11%	27%	50%	12%	100%

#### **Comentario**

El Sector de Servicios Personales recibe una valoración alta por un 50% de los actores, llegando a un 77% si añadimos los resultados medios. Entre actores, destacan en este sentido los partidos políticos con una valoración muy positiva de un 75%, y la Administración local con un 56%. Las asociaciones muestran los resultados más fragmentados.

<b>Tabla 8.59</b>		<b>Tipo actor 4. Grado de influencia: Fórum 2004</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>No conoce</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	36%	32%	16%	16%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	50%	0%	50%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	40%	0%	40%	20%	100%
	<b>4. Administración local</b>	33%	33%	0%	33%	100%
	<b>Total actores</b>	40%	16%	27%	17%	100%

#### **Comentario**

El grado de influencia del Fórum 2004 obtiene una valoración general bastante fragmentada, destacando el 40% de valoración baja. Entre actores, destaca la valoración de la Administración local (un 66% de valoración en grado medio-bajo (un 33% cada grado). Los partidos políticos y las organizaciones de interés dan una valoración muy polarizada.

### *Valoración de los tipos de actores* Grupo de Tablas 9

<b>Tabla 9.1</b>		<b>Valoración general: Asociaciones de Inmigrantes</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>Sin información</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	12%	24%	64%	0%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	25%	75%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	60%	20%	0%	100%
	<b>4. Administración local</b>	11%	32%	53%	5%	100%
	<b>Total actores</b>	11%	30%	57%	2%	100%

#### **Comentario**

Las asociaciones de inmigrantes son valoradas altamente por los entrevistados. Un 87% le otorga una valoración alta-media, destacando los partidos políticos con un 75%. Un 20% de las organizaciones de interés las valora por debajo de la media.

<b>Tabla 9.2</b>		<b>Valoración general: Sindicatos</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>Sin información</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	12%	48%	40%	0%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	50%	0%	50%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	40%	40%	0%	100%
	<b>4. Administración local</b>	16%	26%	53%	5%	100%
	<b>Total actores</b>	17%	36%	45%	2%	100%

#### **Comentario**

Los sindicatos son valorados positivamente, un 81% de los actores le otorgan una valoración alta-media. Destacamos que los partidos políticos ofrecen valoraciones muy polarizadas: un 50% los valora por debajo de la media, y un 50% por encima.

<b>Tabla 9.3</b>		<b>Valoración general: Iglesia-Cáritas</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>Sin información</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	16%	28%	52%	4%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	0%	100%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	40%	40%	0%	100%
	<b>4. Administración local</b>	16%	47%	37%	0%	100%
	<b>Total actores</b>	15%	34%	49%	2%	100%

#### **Comentario**

Cáritas es valorada positivamente, un 83% de los actores le otorga una valoración alta-media.

<b>Tabla 9.4</b>		<b>Valoración general: Empresarios-Fomento del trabajo</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>Sin información</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	52%	16%	4%	28%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	25%	50%	0%	25%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	100%	0%	0%	0%	100%
	<b>4. Administración local</b>	53%	5%	0%	42%	100%
	<b>Total actores</b>	55%	13%	2%	30%	100%

#### **Comentario**

Fomento del Trabajo obtiene una valoración baja (55%) y un 30% no tiene información para valorar sus iniciativas en materia de acomodación. Destacamos, asimismo, que un 100% de las organizaciones de interés valora por debajo de la media esta entidad.

<b>Tabla 9.5</b>		<b>Valoración general: ONGs</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>Sin información</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	24%	32%	44%	0%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	0%	100%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	20%	20%	40%	20%	100%
	<b>4. Administración local</b>	0%	16%	79%	5%	100%
	<b>Total actores</b>	13%	23%	60%	4%	100%

#### **Comentario**

Un 83% de los actores otorgan a las ONGs una valoración alta-media. Destacamos que todos los partidos políticos valoran por encima de la media a estas entidades. Asimismo, sobresale el 20% de las organizaciones de interés que desconocen su grado de influencia, y el 24% y 20% de las asociaciones y las organizaciones de interés que las valoran negativamente, respectivamente.

<b>Tabla 9.6</b>		<b>Valoración general: Partidos políticos</b>				
<b>Valoración</b>		<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>Sin información</b>	<b>Total</b>
<b>Tipos de actores</b>	<b>1. Asociaciones</b>	52%	36%	12%	0%	100%
	<b>2. Partidos Políticos</b>	0%	50%	50%	0%	100%
	<b>3. Organizaciones de interés</b>	40%	40%	20%	0%	100%
	<b>4. Administración local</b>	37%	42%	16%	5%	100%
	<b>Total actores</b>	42%	40%	17%	2%	100%

#### **Comentario**

Un 42% del total de actores otorga a los partidos una valoración baja, en contraste con un 17% de valoración alta. Destaca también el 40% de valoración media. Entre actores, cabe apuntar que las asociaciones los valoran por debajo de la media en un 52%.

Tabla 9.7		Valoración general: Unión Europea				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Sin información	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	36%	40%	16%	8%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	50%	25%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	80%	20%	0%	0%	100%
	4. Administración local	42%	26%	26%	5%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>42%</b>	<b>34%</b>	<b>19%</b>	<b>6%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

La UE es valorada negativa. Un 76% de los actores otorga una valoración baja-media. Entre los actores, destacan las organizaciones de interés que la puntúan de forma baja en un 80%.

Tabla 9.8		Valoración general: Administración central				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Sin información	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	56%	28%	4%	12%	100%
	2. Partidos Políticos	50%	25%	25%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	60%	40%	0%	0%	100%
	4. Administración local	79%	21%	0%	0%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>64%</b>	<b>26%</b>	<b>4%</b>	<b>6%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

La Administración central es valorada negativamente en un 64%. Todos los actores superan el 50% de valoración por debajo de la media. Resalta por su contundencia que las valoraciones por encima de la media son mínimas (4%). Entre actores, destaca la Administración local con un 79% de valoración negativa.

Tabla 9.9		Valoración general: Generalitat de Catalunya				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Sin información	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	56%	32%	12%	0%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	75%	0%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	60%	40%	0%	0%	100%
	4. Administración local	68%	32%	0%	0%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>58%</b>	<b>36%</b>	<b>6%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 94% de los actores otorga a la Generalitat de Catalunya una valoración baja-media (un 58% bajo y un 36% media), destacando la Administración local que la puntúa de forma baja en un 68%. Resalta por su contundencia que las valoraciones altas son mínimas (6%). Entre actores sólo las asociaciones con un 12% sobresalen de los otros actores con un 0%.

Tabla 9.10		Valoración general: Diputación de Barcelona				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Sin información	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	40%	24%	20%	16%	100%
	2. Partidos Políticos	25%	50%	25%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	40%	20%	20%	20%	100%
	4. Administración local	21%	42%	21%	16%	100%
	<b>Total actores</b>	<b>32%</b>	<b>32%</b>	<b>21%</b>	<b>15%</b>	<b>100%</b>

#### Comentario

Un 64% de los actores valora la Diputación de Barcelona de forma media-baja, y un 21% lo hace en sentido alto. Un 15% aún no tiene información para valorarla. Entre actores, destacamos principalmente que el 40% de las asociaciones y de las organizaciones de interés valoran por debajo de la media a esta Administración.

Tabla 9.11		Valoración general: Ayuntamiento de Barcelona			
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	28%	44%	28%	100%
	2. Partidos Políticos	50%	50%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	20%	40%	40%	100%
	4. Administración local	5%	53%	42%	100%
	Total actores	26%	47%	27%	100%

#### Comentario

Un 47% de los actores valora en un grado medio al Ayuntamiento, con un 26% y un 28% que lo hacen en un grado bajo y medio, respectivamente. Como datos entre actores cabe destacar la valoración en grado bajo (50%) de los partidos políticos, y la valoración en grado alto que hacen las organizaciones de interés y la Administración local (un 40% y un 42%, respectivamente).

## LÍMITES MEDIÁTICOS

### *Percepción de los medios de comunicación*

Tabla 10

Tabla 10		Valoración general: Medios de comunicación				
Valoración		Bajo	Medio	Alto	Sin información	Total
Tipos de actores	1. Asociaciones	80%	16%	4%	0%	100%
	2. Partidos Políticos	75%	25%	0%	0%	100%
	3. Organizaciones de interés	80%	0%	0%	20%	100%
	4. Administración local	74%	16%	11%	0%	100%
	Total actores	77%	15%	6%	2%	100%

#### Comentario

Los medios de comunicación obtienen una valoración plenamente negativa por un 77% de los entrevistados. Todos los actores superan el 70%.

**ANEXO 2**  
**CUESTIONARIO Y ENTREVISTA REALIZADA**

Esta Entrevista consta de 6 bloques de preguntas, que irán de lo más general a lo más específico:

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| <b>Bloque de preguntas 1:</b> | Valoración general de la convivencia entre la población inmigrante y autóctona en la ciudad Barcelona              |
| <b>Bloque de preguntas 2:</b> | Regulación del pluriculturalismo en el ámbito local  |
| <b>Bloque de preguntas 3:</b> | Valoración general de la política del Ayuntamiento   |
| <b>Bloque de preguntas 4:</b> | Relaciones con las entidades locales (asociaciones, partidos políticos, organizaciones de intereses, Ayuntamiento) |
| <b>Bloque de preguntas 5:</b> | Relaciones con las otras entidades no-locales y los medios de comunicación   |
| <b>Bloque de preguntas 6:</b> | Previsiones futuras  |

## **BLOQUE DE PREGUNTAS I:**

### **VALORACIÓN GENERAL DE LA CONVIVENCIA ENTRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE Y AUTOCTONA EN LA CIUDAD DE BARCELONA**

*Vamos a empezar planteándole cuatro preguntas relativas a su valoración general sobre la convivencia entre la población inmigrante y autóctona en la ciudad de Barcelona*

1. **¿Cómo valora la situación de los inmigrantes en Barcelona? (¿Cree que se sienten rechazados, aceptados, o aislados?)**
2. **¿Me podría dar un ejemplo práctico de algún conflicto significativo entre la población autóctona y la inmigrante?**
3. **En relación con el conflicto que ha señalado, ¿cree necesaria la intervención política del Ayuntamiento?**
4. **¿Cuál es su opinión sobre los denominados estereotipos y prejuicios con los que la población de inmigrantes debe enfrentarse en su proceso de integración? (Por mencionar dos ejemplos extremos, “que los inmigrantes ocupan puestos de trabajo que necesitan los de aquí”, o “que los inmigrantes son potenciales delincuentes”. ¿Considera que en algunos casos estas creencias están justificadas, o bien siempre injustificadas? ¿A que se debe, en su opinión, su existencia y, en muchos casos, su éxito?)**

**BLOQUE DE PREGUNTAS 2:  
REGULACIÓN DEL PLURICULTURALISMO EN EL ÁMBITO LOCAL**

*En este segundo bloque de preguntas vamos a hablar de su valoración sobre la forma de gestionar políticamente la presencia de los inmigrantes en Barcelona. Empezaremos con unas preguntas cerradas y luego continuaremos con preguntas abiertas.*

**1. Preguntas cerradas.**

**1.1. Para usted la integración de los inmigrantes debe tener como objetivo prioritario ampliar (de 1: totalmente en desacuerdo, a 9: totalmente de acuerdo):**

- |                                   |                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| a) La participación política      | 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 |
| b) La igualdad de oportunidades   | 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 |
| c) La igualdad de tratamiento     | 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 |
| d) La autorrealización individual | 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 |
| e) Otro (indique cuál) _____      | 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 |

**1.2. En su opinión, cuando desde la sociedad receptora se dice que la inmigración es un problema se está haciendo referencia principalmente a (de 1: totalmente en desacuerdo, a 9: totalmente de acuerdo):**

- |                              |                                   |
|------------------------------|-----------------------------------|
| a) Problema cultural         | 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 |
| b) Problema socio-económico  | 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 |
| c) Problema político         | 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 |
| d) Otro (indique cuál) _____ | 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 |

**1.3. De las siguientes frases que hacen referencia a distintas opciones de políticas de integración, indique en cada caso si está en desacuerdo, sólo parcialmente de acuerdo, o bien está completamente de acuerdo con ella. Si lo considera necesario puede añadir algún comentario.**

**1.3.1. Para programar políticas de integración deberían participar políticamente y tener poder directo de decisión y de gestión representantes de inmigrantes.**

- |                            |       |
|----------------------------|-------|
| a) En desacuerdo           | _____ |
| b) Parcialmente de acuerdo | _____ |
| c) Totalmente de acuerdo   | _____ |
| d) Comentario _____        |       |



**1.3.2. La integración debe suponer que los inmigrantes acepten el sistema de derechos y de deberes, la cultura y la estructura política de la sociedad receptora, y que sus diferencias culturales permanezcan en sus ámbitos privados.**

- a) En desacuerdo \_\_\_\_\_
- b) Parcialmente de acuerdo \_\_\_\_\_
- c) Totalmente de acuerdo \_\_\_\_\_
- d) Comentario \_\_\_\_\_

**1.3.3. La integración sólo es posible si la sociedad receptora da la oportunidad a los inmigrantes de practicar algunas de sus costumbres en el ámbito público.**

- a) En desacuerdo \_\_\_\_\_
- b) Parcialmente de acuerdo \_\_\_\_\_
- c) Totalmente de acuerdo \_\_\_\_\_
- d) Comentario \_\_\_\_\_

**2. ¿Cree que es necesario hacer una política especialmente destinada a los inmigrantes? (¿La considera válida en todas las situaciones o solamente en algunas?)**

**3. ¿Podría darme un ejemplo concreto de una política de integración bien hecha y otra mal hecha?**

**4. ¿Cómo valora la figura del mediador o intermediario? (¿Lo considera necesario o innecesario para lograr una buena integración?)**

**5. ¿Piensa que la política local hacia los inmigrantes está ligada a la ideología del partido gobernante o es independiente de ella?**

**6. Ahora vamos a entrar en el tema de los sectores. Trataremos, por orden, los sectores siguientes:**

- Sector 1. Empadronamiento
- Sector 2. Vivienda
- Sector 3. Trabajo
- Sector 4. Sanidad
- Sector 5. Enseñanza - Educación
- Sector 6. Seguridad (Guardia Urbana)
- Sector 7. Cultura.

Para todos ellos le formularemos el mismo tipo de preguntas.

- 6.1. ¿Cuál es según su opinión el principal problema en este sector?
  - 6.2. ¿Cree que tal como están las cosas facilita la integración de los inmigrantes?
  - 6.3. ¿Cómo evaluaría el papel del Ayuntamiento en este sector?
  - 6.4. En su opinión, ¿existen otras entidades responsables para lograr la integración en este sector a parte del Ayuntamiento?
  - 6.5. ¿Cuál es el escenario que prevé en un futuro en este sector?
  - 6.6. De las esferas que hemos tratado, ¿cuál es para usted la prioritaria para integrar a los inmigrantes?
- 
7. Idealmente, ¿cuál considera que debería ser el marco adecuado para la elaboración de políticas de integración de los inmigrantes? (¿Cree que es un asunto especializado que sólo afecta a los profesionales políticos y de la administración local, o deberían participar todos los agentes implicados (asociaciones, sindicatos, otras administraciones, etc.)? ¿Qué escenario ideal propondría?)

### **BLOQUE DE PREGUNTAS 3:**

#### **VALORACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA DEL AYUNTAMIENTO**

*En este tercer bloque de preguntas nos ocuparemos de su valoración general de la política del Ayuntamiento*

1. **¿Considera usted que el ritmo y el contenido de la política del Ayuntamiento en materia de inmigración es adecuado para facilitar la integración de los inmigrantes?**
2. **¿Cómo valora el papel que juega el Ayuntamiento para facilitar la integración de los inmigrantes en Barcelona? Cite si lo desea ejemplos de actividades.**

2.1. Valore globalmente de 1 a 9 la política del Ayuntamiento (de 1: muy negativa a 9: muy positiva)

-- 1 ---- 2 ---- 3 ---- 4 ---- 5 ---- 6 ---- 7 ---- 8 ---- 9 --
---

2.2. Comentario \_\_\_\_\_

3. **¿Cómo valoraría los objetivos de las siguientes iniciativas del Ayuntamiento? Valore de 1 a 9 estas iniciativas (de 1: muy negativa a 9: muy positiva) y añada algún comentario**

3.1. *SAIER*

a) No conoce

b) 

-- 1 ---- 2 ---- 3 ---- 4 ---- 5 ---- 6 ---- 7 ---- 8 ---- 9 --
---

c) Comentario \_\_\_\_\_

3.2. Observatorio permanente del Comisionado de Derechos Civiles.

a) No conoce

b) 

-- 1 ---- 2 ---- 3 ---- 4 ---- 5 ---- 6 ---- 7 ---- 8 ---- 9 --
---

c) Comentario \_\_\_\_\_

3.3. Plan de Interculturalidad del Ayuntamiento.

a) No conoce

b) 

-- 1 ---- 2 ---- 3 ---- 4 ---- 5 ---- 6 ---- 7 ---- 8 ---- 9 --
---

c) Comentario \_\_\_\_\_

3.4. Consejo Municipal de Inmigración.

a) No conoce

b) 

-- 1 ---- 2 ---- 3 ---- 4 ---- 5 ---- 6 ---- 7 ---- 8 ---- 9 --
---

c) Comentario \_\_\_\_\_

3.5. Oficina de No Discriminación.

- a) No conoce \_\_\_\_\_  
b) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----

  
c) Comentario \_\_\_\_\_

3.6. ¿Otra iniciativa que desee valorar? (indique cuál) \_\_\_\_\_

- a) No conoce \_\_\_\_\_  
b) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----

  
c) Comentario \_\_\_\_\_

3.7. ¿Otra iniciativa que desee valorar? (indique cuál) \_\_\_\_\_

- a) No conoce \_\_\_\_\_  
b) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----

  
c) Comentario \_\_\_\_\_

**4. ¿Cómo valora las relaciones del Ayuntamiento con las otras Administraciones públicas? Valore de 1 a 9 estas relaciones (de 1: muy negativa a 9: muy positiva) y añada algún comentario.**

4.1. Diputación de Barcelona.

- a) No tiene información para valorar \_\_\_\_\_  
b) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----

  
c) Comentario \_\_\_\_\_

4.2. Generalitat de Catalunya.

- a) No tiene información para valorar \_\_\_\_\_  
b) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----

  
c) Comentario \_\_\_\_\_

4.3. Administración Central.

- a) No tiene información para valorar \_\_\_\_\_  
b) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----

  
a) Comentario \_\_\_\_\_

4.4. Unión Europea.

- a) No tiene información para valorar \_\_\_\_\_  
b) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----

  
c) Comentario \_\_\_\_\_

**BLOQUE DE PREGUNTAS 4:****RELACIONES CON LAS ENTIDADES LOCALES (ASOCIACIONES, PARTIDOS POLÍTICOS, ORGANIZACIONES DE INTERESES, AYUNTAMIENTO)**

*Pasemos al cuarto bloque de preguntas, el que concierne a sus valoraciones sobre las relaciones que su entidad mantiene con otras entidades de carácter local (asociaciones, partidos políticos, organizaciones de intereses, Ayuntamiento).*

1. Le enseñaré una lista con una serie de entidades y organismos relacionados con la inmigración. ¿Podría valorar el grado de influencia que tienen en la evolución de la política de integración de los inmigrantes? (De 1: ninguna influencia, a 9: mucha influencia). Indique también si no conoce la entidad.

Entidad	Nombre Entidad	Grado de influencia	No conoce
<b>1</b>	<b>ASOCIACIONES – ONGs LOCALES</b>		
1.1.	Colectivo Tripartito (Angola, Congo, Zaire)	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.2.	Cruz Roja	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.3.	Plan Integral Casc Antic	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.4.	Federación Asociación Vecinos de Barcelona	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.5.	As. Para el estudio y promoción Des. Comunitario	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.6.	Sociedad Cultural Islámica (As. Trab. Pakistán)	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.7.	As. Cultural Hispano-Pakistani	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.8.	As. De Trabajadores e inmigrantes marroquíes	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.9.	Fundación Servicios Cultura Popular	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.10.	As. Sociocultural del Nahda Colectivo Marroquí	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.11.	As. Nigeriana de Barcelona	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.12.	Bayt al-Thaqafa. As. Esp. amistad con pueblo Árabe	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.13.	Papeles para Todos	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.14.	Casal Latinoamericano a Catalunya "La Claca"	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.15.	SOS Racismo	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.16.	Salud y Familia	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.17.	Proyecto Xenofilia- Red Solidaridad Inmigrantes	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.18.	Médicos sin Fronteras	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.19.	Wrights Protection Association	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.20.	As. de Inmigrantes Filipinos de Barcelona	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.21.	Radio Contrabanda	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.22.	Federación de Colectivos de Inmigrantes de Catalunya	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.23.	As. Sociocultural "Ibn Batuta"	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.24.	Centro Filipino	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.25.	Comité de Solidaridad Catalunya-Liban	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.26.	As. Cultural Rieba Pua	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.27.	As. Cultural Rhombe	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.28.	Agr. Cameruneses residentes en Barcelona	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.29.	As. de Mujeres Magrebíes	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
1.30.	As. de Dones guineanas E'waiso Ipola	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	

<b>2</b>	<b>PARTIDOS POLITICOS MUNICIPALES</b>	
2.1.	PI	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
2.2.	CiU	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
2.3.	PP	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
2.4.	PSC	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
2.5.	IC-Els Verds	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
<b>3</b>	<b>ORGANIZACIONES DE INTERESES</b>	
3.1.	Foment de Treball	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
3.2.	Cáritas Diocesana	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
3.3.	CCOO - CITE	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
3.4.	CGT - Puertas Abiertas	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
3.5.	UGT - AMIC	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
<b>4</b>	<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL</b>	
4.1.	Guardia Urbana	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.2.	Regiduria de Derechos Civiles	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.3.	Servicio y Prevención Vía Pública	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.4.	Recursos Ocupacion. y Asuntos Sociales - Ben activa	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.5.	Ctro. Mpal. Información y Recursos para las Mujeres	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.6.	Regiduria de Ciutat Vella	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.7.	Fórum de las Culturas - Barcelona 2004	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.8.	SAIER	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.9.	Servicios Personales	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.10.	Com. de Defensa de Derechos Civiles - Observatorio	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.11.	Consejo Municipal de Bienestar Social	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.12.	Instituto Municipal de Salud Pública	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.13.	Patronato de la Vivienda	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.14.	Instituto Municipal de Educación de Barcelona	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.15.	Instituto Municipal de Cultura de Barcelona	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.16.	Instituto Municipal de Asistencia Sanitaria - PAMEN	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.17.	Cons. Mpal. de Asociacion. de Voluntariado - Jussana	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.18.	Consejo Municipal de Inmigración	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.19.	Promoción Social y Acción Comunitaria	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9
4.20.	Centro Cívico Drassanes (Ciutat Vella)	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9

2. ¿Cómo valora el papel que juegan las siguientes entidades para facilitar la integración de los inmigrantes en Barcelona? Valore de 1 a 9 estas entidades (de 1: muy negativa a 9: muy positiva) y añada algún comentario

2.1. Asociaciones de inmigrantes.

a) No tiene información para valorar

b)  1  2  3  4  5  6  7  8  9

c) Comentario \_\_\_\_\_

2.2. Sindicatos.

a) No tiene información para valorar

b)  1  2  3  4  5  6  7  8  9

c) Comentario \_\_\_\_\_

2.3. La Iglesia a través de Càritas.

a) No tiene información para valorar

b)  1  2  3  4  5  6  7  8  9

c) Comentario \_\_\_\_\_

2.4. Empresarios (Foment de Treball).

a) No tiene información para valorar

b)  1  2  3  4  5  6  7  8  9

c) Comentario \_\_\_\_\_

2.5. Organizaciones no Gubernamentales

a) No tiene información para valorar

b)  1  2  3  4  5  6  7  8  9

c) Comentario \_\_\_\_\_

2.6. Partidos Políticos

a) No tiene información para valorar

b)  1  2  3  4  5  6  7  8  9

c) Comentario \_\_\_\_\_

**BLOQUE DE PREGUNTAS 5:**

**RELACIONES CON OTRAS ENTIDADES NO-LOCALES Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

*En este quinto bloque nos ocuparemos de sus valoraciones sobre otras entidades no locales y de los medios de comunicación.*

1. **¿Considera usted que el ritmo y el contenido del desarrollo legislativo en España afecta la integración de los inmigrantes a escala local?**
2. **¿Cómo valora las discusiones políticas producidas estos últimos años en torno a la elaboración de una nueva legislación sobre la inmigración? (¿Las encuentra insuficientes o suficientes?)**
3. **¿Cómo valora el papel que juegan las Administraciones siguientes para facilitar la integración de los inmigrantes en Barcelona? Valore de 1 a 9 estas entidades (de 1: muy negativa a 9: muy positiva) y añada algún comentario**

3.1. La Unión Europea.

- a) No tiene información para valorar
- b) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----
- c) Comentario \_\_\_\_\_

3.2. La Administración Central

- a) No tiene información para valorar
- b) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----
- c) Comentario \_\_\_\_\_

3.3. La Generalitat de Cataluña

- a) No tiene información para valorar
- b) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----
- c) Comentario \_\_\_\_\_

3.4. La Diputación de Barcelona

- a) No tiene información para valorar
- b) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----
- c) Comentario \_\_\_\_\_

4. **¿Cree usted que el tratamiento de la información sobre la inmigración de los medios de comunicación facilita la integración de los inmigrantes? Valore de 1 a 9 estas entidades (de 1: muy negativa a 9: muy positiva) y añada algún comentario.**

- a) 

--	1	----	2	----	3	----	4	----	5	----	6	----	7	----	8	----	9	--
----	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	----
- b) Comentario \_\_\_\_\_



**BLOQUE DE PREGUNTAS 6:  
PREVISIONES FUTURAS**

*En este último bloque nos centraremos en sus valoraciones sobre las previsiones de futuro en materia de integración de los inmigrantes en Barcelona.*

1. Me gustaría que valorara la siguiente afirmación: “la inmigración en Barcelona, si no se toman medidas para la integración ajustadas, puede ser uno de los problemas más serios en el futuro” ¿Cree usted que esta afirmación es realista o desproporcionada?

**FINAL DE LA ENTREVISTA**

1. ¿Quiere añadir alguna cosa que no ha tenido oportunidad de decir durante la entrevista?

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad, L., Cucó, A., e Izquierdo, A. (1993) *Inmigración, Pluralismo y Tolerancia*, Madrid: Editorial Popular
- Alvite, J. P. coord. (1995) *Racismo, antirracismo, e inmigración*, Donostia: Hirugarren Prentsa
- Andersen, U. (1990) "Consultative institutions for migrant workers", en Z. Layton-Henry (ed.), cap. 6; 113-126.
- Bader, V. (ed.) (1997) *Citizenship and Exclusion*, Londres: Macmillan Press.
- Balibar, E. (1992) *Les frontières de la démocratie*, Paris: La Découverte/essais.
- Balibar, E. y Wallerstein, I. (1991) *Race, nation, class: ambiguous identities*, Londres, Nueva York: Verso.
- Baldwin-Edwards, M. y Schain, M. A. (eds.) (1994) *The politics of immigration in Western Europe*, Essex: Frank Cass.
- Baldwin-Edwards, M. y Schain, M. A. (1994) "The politics of immigration: introduction", en (eds.); 1-16.
- Barbadillo, P. (1997) *Extranjería, racismo y xenofobia en la España contemporánea*, Madrid: CIS.
- Barry, B. y Goodin, R. E. (ed.) (1992). *Free Movement: ethical issues in the transnational migration of people and of money*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Bauböck, R. (1994) *Transnational citizenship: membership and rights in international migration*, Aldershot: Edward Elgar.
- Bauböck, R., Heller, A. y Aristide, R. (eds.) (1998) *The challenge of diversity. Integration and pluralism in societies of immigration*, Aldershot: Avebury.
- Beitz, Ch. (1979) *Political Theory and International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Biglinio Campos, P. (coord.) (1997) *Ciudadanía y extranjería: derecho nacional y derecho comparado*, Madrid: MacGraw-Hill.
- Böhning, W. R. (1994) "Helping migrants to stay at home", en M. J. Miller (ed.); 165-177.
- Brown, C. (1992) "Marxism and the transnational migration of people", en B. Barry y R. Goodin (eds.), cap. 9; 127-144.
- Brown, P. G. (1981) "Introduction", en P. G. Brown y H. Shue (eds.): ix-xvii.
- Brown, P. G. y Shue, H. (eds) (1981) *Boundaries: national autonomy and its limits*, Totowa, NJ: Rowman and Littlefield.
- Brubaker, R. (1992) *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge University Press.
- Brubaker, R. (ed.) (1989) *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, Boston: The University Press of America.
- Carens, J. (1987) "Aliens and citizens: the case for Open borders", en *Review of Politics*, Vol. 49/Spring/2: 251-273.
- Carens, J. (1988) "Nationalism and the exclusion of immigrants", en M. Gibney (ed.), cap. 2; 41-60.
- Carens, J. (1988) "Immigration and the Welfare State" en A. Gutmann (ed.) *Democracy and the Welfare State*, Princeton, NJ: Princeton University Press: 207-230.
- Carens, J. (1989) "Membership and morality: admission to citizenship in liberal democratic states", en W. R. Brubaker (ed.); 31-49.

- Carens, J. (1992) "Migration and morality: a liberal egalitarian perspective", en B. Barry y R. Goodin (eds.), cap. 3; 25-47.
- Carens, J. (1994) "The rights of immigrants", en J. Baker (ed.) *Group rights*, Toronto: University of Toronto Press: 142-163.
- Carens, J. (1995). "Immigration, welfare, and justice", en W. F. Schwartz (ed.), cap. 1; 1-17.
- Carens, J. (1996) "Realistic and idealistic approaches to the ethics of migration", en *International Migration Review*, Vol. 30/1/Spring: 156-170.
- Carens, J. (1997) "Liberalism and culture", *Constellations*, 4/1; 35-47
- Carens, J. (2000) *Culture, citizenship, and community*, Nueva York: Oxford University Press.
- Castells, M. (1975) "Immigrant workers and class struggles in advanced capitalism: the Western European experience", en *Politics and Society*, V.5/1; 33-66.
- Castells, M. y Kosack, G. (1975) *Immigrant workers and class structures in Western Europe*, Londres: Oxford University Press.
- Castles, S. y Miller, Mark J. (1993) *The age of migration: International population movements in the modern world*, Londres: MacMillan Press.
- Cesarini, D. y Fulbrook, M. (eds.) (1996). *Citizenship, nationality and migration in Europe*, Londres: Routledge.
- Chaney, E. M. (1981) "Migrant workers and national boundaries: the basis for rights and protections", en P. G. Brown y H. Shue (eds.): 37-77.
- Checa, E. y Soriano, E. (eds.) (1999) *Inmigrantes entre nosotros*, Barcelona: Icaria.
- Cohen, R. (1987) *The new helots: migrants in the International division of labour*, Aldershot: Avebury.
- Cohn-Bendit, D. y Schmid, Th. (1995) *Ciudadanos de Babel: apostando por una democracia multicultural*, Madrid: Talasa.
- Colectivo IOE. (1999) *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos*, Valencia: Universitat de València, Patronat Nova.
- Collinson, S. (1993) *Europe and International migration*, Londres, Nueva York: Pinter Publishers.
- Contreras, J. (1994) *Los retos de la inmigración: racismo y pluriculturalidad*, Madrid: Talasa.
- Costa-Lascoux, J. (1989) *De l'immigré au citoyen*, Paris: La Documentation Française.
- Dahl, R. (1992) *La democracia y sus críticos*, Barcelona: Paidós.
- Delgado, M. (ed.) (1997) *Ciutat i immigració*, Barcelona: Centre de Cultura Contemporània.
- Delgado, M. (1998) *Diversitat i integració* Editorial Empúries
- Dowty, A. (1987) *Closed borders*, New Haven y Londres: Yale University Press.
- Dummett, A. (1992) "The transnational migration of people seen from within a natural law tradition", en B. Barry y R. Goodin (eds.), cap. 12; 169-180.
- Dummett, A. y Nicol, A. (1990) *Subjects, citizens, aliens and others*, Londres: Weidenfeld and Nicolson
- Elster, J. (1985) "Rationality, morality, and collective action", *Ethics*, 96; 136-155.
- Elster, J. (1990) "Local Justice", *Archives Européennes de Sociologie*, 31/1, 117-140
- Elster, J. (1994) *Justicia Local*, Barcelona: Gedisa
- Elster, J. (ed.) (1995) *Local justice in America*, Nueva York: Russell Sage Foundation
- Elster, J. (1995) "Introduction: the idea of local justice", en (ed.); 1-24.
- Frankel Paul, E. et al. (eds.) (1994). *Cultural pluralism and moral knowledge*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Freeman, G. P. (1994) "Can liberal states control unwanted migration?", en M. J. Miller (ed.); 17- 30.
- García Martínez, A. y Sáez, J. (1998) *Del racismo a la interculturalidad*, Madrid: Narcea
- Geddes, A. (2000) *Immigration and European integration*, Manchester y Nueva York: Manchester University Press.
- Gibney, M. (ed.) (1988) *Open Borders, Closed Societies?*, Nueva York: Greenwood Press.
- Gibney, M. (1996) "A response to Carens and Weiner", en *International Migration Review*, Vol. 30/1/Spring: 198- 202.
- Glazer, N. (1997) *We are all multiculturalist now*, Cambridge: Harvard University Press.
- Goodin, R. E. (1992) "If people were money ...", en Barry y Goodin (eds.): 6-22.
- Gray, J. (1993) "The politics of cultural diversity", en *Post-liberalism studies in political thought*", Nueva York: Routledge: 253-71.
- Hailbronner, K. (1989) "Citizenship and nationhood in Germany", en Brubaker (ed.), 67-79.
- Hamlin, A. y Pettit, Ph. (eds.) (1989) *The good polity*, Oxford: Basic Blackwell.
- Hammar, T. (ed.) (1985) *European immigration policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hammar, T. (1989) "State, nation, and dual citizenship", en Brubaker (ed.), cap. 4; 81-95.
- Hammar, T. (1990a) "The civil rights of aliens", en Z. Layton-Henry (ed.), cap. 4; 74-93.
- Hammar, T. (1990b) *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Aldershot: Avebury.
- Hargreaves, A. G. y Leaman, J. (eds.) (1995) *Racism, ethnicity and politics in contemporary Europe*, Aldershot: Edward Elgar.
- Held, D. (1997) *Democracy and the global order*, Oxford: Polity Press.
- Hendrickson, D. C. (1992) "Migration in law and ethics: a realistic perspective", en B. Barry y R. Goodin (eds.), cap. 15; 213-231.
- Hobsbawm, E. J. (1990) *Nations and nationalism since 1780*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollifield, J. F. (1992) *Immigrants, markets, and states*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hovi, J. (1986) "Binary games as models of public goods", *Scandinavian Political Studies*, 9/4; 337-360.
- International Migration Review* (1985) *Civil rights and the sociopolitical participation of migrants*, special issue, Autumn.
- International Migration Review* (1996) *Ethics, migration, and global stewardship*, Vol. 30/1, Spring.
- Izquierdo, A. (1996) *La inmigración inesperada*, Madrid: Trotta.
- Jacobson, D. (1997) *Rights across borders: Immigration and the decline of citizenship*, Londres: John Hopkins University Press.
- Jenkins, S. (ed.) (1988) *Ethnic associations and the Welfare State: service to immigrants in five countries*, Nueva York: Columbia University Press.
- Joppke, C. (ed.) (1998) *Challenge to Nation State. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.
- Jordan, J. A. (1998) *Multiculturalisme i educació*, Barcelona: Proa
- Kukathas, Ch. (1993) "Are there any cultural rights?" *Political Theory*, 20/1: 105-139
- Kymlicka, W. (ed.) (1995) *The rights of minority cultures*, Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (1995) *Multicultural citizenship*, Oxford: Oxford University Press.

- Kymlicka, W. y Norman, W. (eds.) (2000) *Citizenship in diverse societies*, Nueva York: Oxford University press.
- Lamo de Espinosa, E. (ed.) (1995) *Culturas, estados y ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*, Madrid: Alianza editorial
- Lapeyronnie, D. (1992) *Immigrés en Europe*, Paris: La Documentation Française.
- Layton-Henry, Z. (ed.) (1990) *The political rights of migrant workers in Western Europe*, Londres: Sage
- Layton-Henry, Z. (1990) "The challenge of political rights", en (ed.), cap. 1, 1-26; "Immigrant associations", en (ed.), cap. 5, 94-112; y "Citizenship or denizenship for migrant workers?", en (ed.), cap. 9, 186-95.
- Leal, J. y Mayeur, C. (coords.) (1997) *Vivienda e integración social de los inmigrantes*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Lichtenberg, J. (1981) "National boundaries and moral boundaries: a cosmopolitan view", en P. G. Brown y H. Shue (eds.): 79-100.
- Lucas J. de. (1994) *El desafío de las fronteras: derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Madrid: Temas de Hoy.
- Lucas, J. de (1995) "Estudio Introductorio", en D. Cohn-Bendit y T. Schmid; 5-16.
- Lucas, J. de. (1996) *Puertas que se cierran: Europa como fortaleza*, Barcelona: Icaria
- Mackie, G. (1995) "U.S. Immigration policy and local justice", en J. Elster (ed.); 227-290.
- Malgesini, G. y Giménez, C. (1997) *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid: La cueva del Oso.
- Martínez Veiga, U. (1997) *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*, Madrid: Trotta.
- Martiniello, M. (1997) *Sortir des ghettos culturels*, París: Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques.
- Miller, D. (1995a) "Citizenship and pluralism", *Political Studies*, 43; 432-50.
- Miller, D. (1995b) *On nationality*, Oxford: Clarendon Press.
- Miller, M. J. (1981) *Foreign workers in Western Europe*, Nueva York: Praeger Publishers.
- Miller, M. J. (1994) "Towards understanding State capacity to prevent unwanted migrations", en M. Baldwin-Edwards y M. A. Schain (eds.); 140-167.
- Miller, M. J. (ed.) (1994) *Strategies for immigration control: an international comparison*, número especial de *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 534/July.
- Moreras, J. (1999) *Musulmanes en Barcelona*, Barcelona: Cidob.
- OCDE (1989) *El futuro de las migraciones*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OCDE, SOPEMI, *Tendances des migrations internationales*, Paris, 1991, 1992, 1993, 1994.
- Oliver, P. E. (1993) "Formal models of collective action", *Annual Review of Sociology*, 19; 271-300.
- Olson, M. (1965) *The logic of collective action*, Cambridge: Harvard University Press.
- Oomen, T. K. (1997) *Citizenship, nationality, and ethnicity*, Oxford: Polity Press.
- Ozsunay, E. (1983) *The participation of the alien in Public affairs*, Strasbourg: Council of Europe.
- Pajares, M. (1998) *La inmigración en España*, Barcelona: Icaria
- Parekh, B. (1991) "British citizenship and cultural difference", en G. Andrews (ed.), *Citizenship*, London, Lawrence and Wishart; 183-204.

- Parekh, B. (1998) "Integrating minorities in a multicultural society", en U. K. Preuß and F. Requejo (eds.) *European Citizenship, multiculturalism and the state*, Baden-Baden: Nomos 31, cap. 4; 67-86
- Plender, R. (1983) *Introductory report on 'Human Rights of aliens in Europe'*, Strasbourg: Council of Europe.
- Rath, J. (1990) "Voting right", en Z. Layton-Henry (ed.), cap. 7; 127-157.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press
- Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*, Nueva York: Columbia University Press
- Rham, G. de (1990) "Naturalisation: the politics of citizenship acquisition", en Z. Layton-Henry (ed.), cap. 8; 158-185.
- Ravenstein, E. G. (1885) "The laws of migration", en *Journal of the Statistical Society*, vol. 48.
- Ravenstein, E. G. (1889) "The laws of migration", en *Journal of the Statistical Society*, vol. 52.
- Rex, J. (1996) *Ethnic minorities in the modern nation state*, Londres: MacMillan.
- Rex, J. y Drury, B. (1994) *Ethnic mobilisation in a multi-cultural Europe*, Avebury: Aldeshot.
- San Román, T. (1996) *Los muros de la separación*, Madrid: Tecnos.
- Scanlan, J. A. y Kent, O. T. (1988) "The force of moral arguments for a just immigration policy in a hobbesian universe", en M. Gibney (ed.), cap. 3; 61-107.
- Schnapper, D. (1992) *L'Europe des immigrés. Essai sur les politiques d'immigration*, Paris: François Bourin.
- Schnapper, D. (1994a) *La communauté des citoyens: sur l'idée moderne de nation*, Paris: Gallimard.
- Schnapper, D. (1994b) "The debate on immigration and the crisis of national identity", en M. Baldwin-Edwards y M. A. Schain (eds.); 127-139.
- Schuck, P. H. y Smith, R. M. (1985) *Citizenship without consent: illegal aliens in the American Polity*, New Haven: Yale University Press.
- Schwartz, W. (ed.) (1995) *Justice in immigration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shapiro, I. y Kymlicka, W. (eds.) (1997) *Ethnicity and group rights*, Nueva York: New York University Press.
- Singer, P. y R. Singer (1988) "The ethics of refugee policy", en M. Gibney (ed.), cap. 4; 111-130.
- Sohn, L. B. Y Buergenthal, T. (eds.) (1992) *The movement of persons across borders*, Washington D. C.: American Society of International Law.
- Solé, C. (1995) *Discriminación racial en el mercado de trabajo*, Madrid: CES
- Solé, C. (ed.) (1996) *Racismo, etnicidad y educación intercultural*, Lleida: Edicions Universitat de Lleida.
- Soysal, Y. (1994) *Limits of Citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, Londres: The University of Chicago.
- Spinner, J. (1994) *The boundaries of citizenship: race, ethnicity and nationality in the liberal state*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Steiner, H. (1992) "Libertarianism and the transnational migration of people", en B. Barry y R. Goodin (eds.), cap. 6; 87-94.
- Tamir, Y. (1993) *Liberal nationalism*, Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Taylor, Ch. (ed.) (1992) *Multiculturalism and "the politics of recognition"*, Princeton: Princeton University Press.
- Tully, J. (1995) *Strange Multiplicity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vranken, J. (1990) "Industrial rights", en Z. Layton-Henry (ed.), cap. 3; 47-73.

- VV.AA. (1994) *Multiculturalismo y diferencia: sujetos, nación, género*, Análes de la Cátedra Francisco Suárez, número 31.
- Waldron, J. (1988) *The right to private property*, Oxford: Clarendon Press.
- Walzer, M. (1981) "The distribution of membership" (1-35) y "Response to Chaney and Lichtenberg" (101-105), en P. G. Brown y H. Shue (eds.).
- Walzer, M. (1983) *Spheres of Justice*, Nueva York: Basic Books (principalmente el segundo capítulo, "Membership", 31-63).
- Walzer, M. (1993) "Exclusion, injustice, and the democratic state", en *Dissent*, 40; 55-64.
- Walzer, M. (1997) *On toleration*, New Haven/London, Yale University Press.
- Warren, M. (1992) "Democratic theory and self-transformation", *American Political Science Rev.*, 86/1; 8-23.
- Weiner, M. (1993) "Security, stability and international migration", en (ed.) *International Migration and Security*, Boulder, CO: Westview Press: 1-35.
- Weiner, M. (1995) *The global migration crisis*, Nueva York: Harper Collins.
- Weiner, M. (1996) "Ethics, national sovereignty and the control of immigration", en *International Migration Review*, Vol. 30/1/Spring: 171-197.
- Werner, H. (1994) "Regional economic integration and migration: the European case", en M. J. Miller (ed.), 147-164.
- Whelan, F. G. (1981) "Citizenship and the Rights to Leave", en *American Political Science Review*, 75/3: 636-653.
- Wieviorka, M. (dir.) (1996) *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*, Paris: La Découverte.
- Wihtol de Wenden, C. (coord.) (1988) *La citoyenneté*, Paris: Fondation Diderot.
- Wihtol de Wenden, C. (1990) "The absence of rights: the position of illegal immigrants", en Z. Layton-Henry (ed.), cap. 2; 27-46.
- Wihtol de Wenden, C., Henry, J. y Tinguay, A. (eds.) (1995) *De l'imaginaire à la mobilité: quel avenir pour l'Europe?*, Paris: Ed. Complexe.
- Zapata-Barrero, R. (1996) "Ciudadanía y Estados de bienestar", *Sistema*, 130; 75-96.
- Zapata-Barrero, R. (1997) "Ética y política de extranjería", *Revista de Treball Social*; 146; 68-87.
- Zapata-Barrero, R. (1998a) "Ciudadanía europea y extranjería", *Claves de la razón práctica*, 87; 29-35.
- Zapata-Barrero, R. (1998b) "Thinking about European citizenship from the perspective of a potential Euro-foreigner", en U. K. Preuss y F. Requejo (eds.) *European citizenship, multiculturalism, and the State*, Baden-Baden: Nomos, 31; cap. 9, 151-168.
- Zapata-Barrero, R. (1999a) "Justice and foreigners: an argument against nationality as 'cement' of citizenship", ponencia presentada en *Research Committee on Political Philosophy, International Political Science Association*, Universidad de Málaga, (17-20 junio)
- Zapata-Barrero, R. (1999b) "¿Necesitamos un nuevo concepto de ciudadanía? Estabilidad democrática y pluralismo cultural", *Revista Internacional de Filosofía Política*, 13; 119-149.
- Zapata-Barrero, R. (1999c) "Ciudadanía de la Unió i immigració: balanç institucional i desafiaments normatius", *Àmbits de Política i Societat*, 13; 10-18.
- Zapata-Barrero, R. (2000a) "Política de inmigración y Unión Europea", en *Claves*, 104; 26-32.
- Zapata-Barrero, R. (2000b) "Justicia para inmigrantes: mercado y política de extranjería", *Revista Española de Investigación Sociológica*, 90 (abril-junio); 159-181.

- Zapata-Barrero, R. (2000c) "Nous reptes per a la teoria liberal-democràtica: justícia i immigració", *Diàlegs*, Vol. III, 8; 31-55.
- Zapata-Barrero, R. (2000d) "La relació entre els immigrants i les Administracions: onze temes bàsics per a debatre polítiques d'integració", *Paper de la Fundació Rafael Campalans*, 122.
- Zapata-Barrero, R. (2000e) "Inmigración e innovación política", *Revista Migraciones*, 8.
- Zapata-Barrero, R. (2000f) "Cultura, política e inmigración: estereotipos y mediadores culturales" *Crítica*, nº 879 (noviembre); 29-33.
- Zapata-Barrero, R. (2000g) "Estats, nacions, i ciutadans en un entorn multicultural", *Revista Àmbits*, desembre (en premsa)
- Zapata-Barrero, R. (2001a) *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Barcelona: Proyecto A Ediciones/Biblioteca Episteme.
- Zapata-Barrero, R. (2001b) "The limits of a multinational Europe: democracy and immigration in the European Union" en F. Requejo (ed.) *Democracy and national pluralism*, (Routledge, en premsa)
- Zolberg, A. R. (1989) "The next waves: migration theory for a changing world", en *International Migration Review*, 23/3.