Tesis doctoral

LAS ARGUCIAS DE LA INTEGRACIÓN

Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de *integración de inmigrantes*

Los casos de Cataluña y Madrid

Sandra Gil Araújo

Directores de tesis:
Maria Jesús Miranda, profesora titular de sociología de la Universidad Complutense de Madrid
Gunther Dietz, profesor titular de antropología social de la Universidad de Granada

Departamento de Cambio Social
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Septiembre de 2006

A mis padres, Nito y Mari,
por haberme enseñado a no olvidar de donde vengo
y regalarme el don de su confianza para elegir a donde voy

A Paz, porque todo comenzó en su biblioteca

“Creo que es buena esa ambición de ser cosmopolíta,
aquella idea de ser ciudadano no de una pequeña parcela del mundo,
que cambia según las convenciones de la política,
según las guerras, según lo que ocurra,
sino de sentir todo el mundo como nuestra patria.”

“*Ser cosmopolita no significa ser indiferente a un país y ser sensible a otros.*
Significa la generosa ambición de ser sensibles a todos los países y todas las épocas,
el deseo de eternidad, el deseo de haber sido muchos...”

"Soy un cosmopolita que atraviesa fronteras porque no le gustan"

Jorge Luís Borges

INDICE

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS.....13

INTRODUCCIÓN. LAS ARGUCIAS DE LA INTEGRACIÓN……..……17

Las políticas de integración de inmigrantes: construcción nacional y gobierno de lo social
Estructura de la tesis

PRIMERA PARTE
TEORÍA, METODOLOGÍA Y CONTEXTO

CAPÍTULO I
ORDENANDO LA CAJA DE HERRAMIENTAS

1. LOS ESTUDIOS DE LA GUBERNAMENTALIDAD: ANTECEDENTES, CONCEPTOS Y HERRAMIENTAS …….37

1.1. La biopolítica como musa del modelo de gobierno
1.2. Gobierno y gubernamentalidad
1.3. Racionalidades políticas y tecnologías de gobierno
1.4. La inmigración y el gobierno de poblaciones

2. LA INMIGRACIÓN EN EL ORDEN DE LAS NACIONES……56

2.1. *Nation-building* y políticas de inmigración
2.2. Interrogando al Estado desde la inmigración: regímenes de ciudadanía y *filosofías de integración*

3. LA *ANTHROPOLGY OF POLICY*. UNA APUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS……...70

3.1. Las políticas públicas como instrumentos de construcción nacional
3.2. Las políticas públicas como herramientas para el análisis del gobierno
3.3. La historización del presente o de cómo desnaturalizar la vida social
3.4. Políticas públicas, lenguaje y poder

4. DEL DIARIO DE VIAJE (EN TONO AUTOBIOGRÁFICO) ……84

4.1. Lo que escribimos siempre se parece a nosotras
4.2. Aviso para navegantes: notas sobre el trabajo de campo

CAPÍTULO II
(IN)MIGRACIONES INTERNACIONALES EN EL ESTADO ESPAÑOL CLAVES SOBRE EL CONTEXTO DE RECEPCIÓN

1. El SISTEMA MIGRATORIO ESPAÑOL ……...…103

1.1. La transformación de España en *país de inmigración*
1.2. Patrones migratorios y formas diferenciadas de inserción
1.3. El proceso de configuración de un modelo de gestión de la inmigración
    1.3.1. Cambios en la legislación: la Ley 4/2000 y sus reformas
1.4. Las políticas de inmigración como herramientas de clasificación y des/calificación de poblaciones

2. LA *INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES* COMO ASUNTO DE GOBIERNO AUTONÓMICO ……...125

2.1. El modelo de gestión de las diversidades propias y ajenas: apuntes sobre la construcción del Estado español
    2.1.1. Hacia la España de las Comunidades Autónomas
2.2. Competencias autonómicas en materia de inmigración: los Planes de integración de inmigrantes en la Generalitat de Cataluña y la Comunidad Autónoma de Madrid
    2.2.1. Políticas públicas e inmigración en la Generalitat de Cataluña
        2.2.1.1. Pla interdepartamental d'Immigració 2001-2004: la vía catalana de integración
    2.2.2. Políticas públicas e inmigración en la Comunidad Autónoma de Madrid
        2.2.2.1. Plan Regional para la Inmigración 2001-2003: entre la normalización y el derecho a la diferencia
2.3. Construcción nacional y cuestión social. La integración de inmigrantes en Cataluña y Madrid.

SEGUNDA PARTE
INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN Y CONSTRUCCIÓN NACIONAL

CAPÍTULO III
LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES COMO CUESTIÓN DE ESTADO

1. LA EMERGENCIA DEL PARADIGMA INTEGRACIONISTA EN EL CONTEXTO EUROPEO ……...……161

1.1. La inmigración antes de la integración

1.2. El discreto encanto de la integración. De cómo convertir súbditos en ciudadanos
1.2.1. Integración a la inglesa
1.2.2. La *France* de la *integration*
1.2.3. Los Países Bajos y la *inburgering* de los *niewkomers*
1.2.4. Alemania como *Einwanderungsland*
1.3. Los usos de la integración

2. LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN EL ESTADO ESPAÑOL: LA IMPRONTA CULTURALISTA ……...……..185

2.1. La integración de inmigrantes en las políticas públicas estatales: los planes de integración
2.1.1. El Programa Greco y las figuras de la inmigración
2.2. La in/integración de inmigrantes en el debate público
2.2.1. Biologizando la cultura, culturizando la exclusión
2.2.2. De la integración como empresa: el síndrome *Zelig*
2.3. Inmigración y otredad ¿El regreso de las cruzadas?
2.4. Identidad y cultura como bases para la integración

CAPÍTULO IV

"¿QUÉ LES EXPLICAMOS A LOS EXTRANJEROS QUE SOMOS?" LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN LAS *NACIONES SIN ESTADO*

1. TEORIAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN. EL CASO DE CATALUÑA ...215

1.1 Cataluña como país de inmigración: tierra de acogida con capacidad cohesionadora
1.2. El tronco duro de la integración
1.3. *"Nosaltres també volem parlar catalá"*
1.4. El carácter voluntario y abierto del ser catalán
1.5. Inmigración, construcción nacional y autogobierno

2. LOS CIMIENTOS DE LA *FILOSOFÍA* CATALANA DE INTEGRACIÓN ..236

2.1. La emergencia de la inmigración como amenaza
2.2. Hacia una *doctrina catalana de integración*
2.3. Inmigración, catalanización y reconstrucción nacional: el paradigma de los años ochenta

3. DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN COMO POLÍTICA LINGÜÍSTICA: *PLÁ DE CIUTADANIA I IMMIGRACIÓ 2005-2008*……....256

4. NACIONES E INTEGRACIONES ……..…265

TERCERA PARTE

LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES Y EL GOBIERNO DE LO SOCIAL

CAPÍTULO V
VIEJAS Y NUEVAS FORMAS DE GOBERNAR LO SOCIAL

1. EL DESCUBRIMIENTO DE *LO SOCIAL*……...…275

1.1. Una política social sin Estado
1.2. Apuntes sobre el gobierno de lo social en la España del siglo XIX
1.3. La cuestión social como cuestión sociológica

2. EL ASCENSO DEL GOBIERNO SOCIAL ……286

2.1. Responsabilidad social y socialización de los riesgos: la emergencia del Estado de Bienestar
2.2. Las peculiaridades del caso español
2.3. Construyendo la ciudadanía social (en un mundo habitado por seres sociales y responsabilidades colectivas)

3. CAMBIOS EN EL ESTADO DE BIENESTAR: REDEFINIENDO LA CUESTIÓN SOCIAL ……..…298

3.1. El derrumbe de la condición salarial
3.2. De las políticas sociales: focalización, inserción y gestión de los riesgos
3.3. Los nuevos sujetos de la acción social (en un mundo habitado por seres autónomos, emprendedores y responsables)
3.4. Los perfiles de la nueva cuestión social en el contexto español

CAPÍTULO VI
POLÍTICAS SOCIALES E INMIGRACIÓN
LOS DISPOSITIVOS DE INTERVENCIÓN SOCIAL CON INMIGRANTES

1. LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN LA COMUNIDAD DE MADRID. LOS CENTROS DE ATENCIÓN SOCIAL A INMIGRANTES ……....321

1.1. El marco legal de referencia: la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid
1.2. ¿Por qué, para quién y para qué los CASI?
1.3. Principios rectores: participación, responsabilización y derecho a la diferencia.
1.4. Metodología de intervención: individuación, especialización y comunitarización

2. GOBERNAR LA INTEGRACIÓN. SOBRE LAS RACIONALIDADES POLÍTICAS Y LAS TECNOLOGÍAS DE GOBIERNO IMPLICADAS EN LOS CASI ……..……348

2.1. El eje público/privado. Sobre la redefinición del papel del Estado, la iniciativa social y el saber experto

2.1.1. Implicaciones de la rearticulación público/privado I: la precarización del empleo en el territorio de lo social

2.1.2. Implicaciones de la rearticulación público/privado II: el control a distancia del saber experto

2.1.3. Implicaciones de la rearticulación público/privado III: la externalización de la asistencia pública y la mercantilización de la iniciativa social

2.2. El eje normalización/diferenciación. Sobre los inmigrantes, la integración y las formas de intervención

2.2.1. Implicaciones de la tensión normalización/diferenciación I: la integración como cuestión psicológica y cultural

2.2.2. Implicaciones de la tensión normalización/diferenciación II: especialización de las intervenciones y fragmentación de lo social

2.3. ¿Cómo se piensa y cómo se activa la inmigración?

3. EL GOBIERNO MULTINIVEL Y A DISTANCIA DE LA *INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES*: TRANSFIRIENDO COMPETENCIAS Y TRASLADANDO RESPONSABILIDADES…….….371

CONCLUSIONES ……..381

¿Cuándo y en relación con qué otros procesos la presencia inmigrante pasa a ser gobernada en términos de integración?
Sobre las argucias de la integración
Los senderos que se bifurcan

ANEXO ……405

BIBLIOGRAFÍA …...…… 417

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

La tesis doctoral que presento a continuación es el resultado del trabajo de muchos años, junto a la complicidad y la cooperación de muchas personas.[1] Para su realización he contado con el apoyo de una beca pre-doctoral de la Secretaría de Estado de la Universidad e Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia, con sede en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, desde abril de 2004 a marzo de 2006.

No sabría decir exactamente cuándo ni por qué comencé este viaje, lo cierto es que a través de sus diversas incursiones he ido conociendo un poco más el puzzle del país que hace cincuenta años dejaron mis abuelos y mis padres. Sólo por eso el esfuerzo habría valido la pena, pero el camino me ha deparado mucho más. Este escudriñar el presente con un ojo atento al pasado me ha devuelto al placer de las bibliotecas, de los dedos ojeando libros viejos, del *descubrimiento* de un texto cuya existencia hasta entonces ignoraba; me ha confrontado con mis miedos e inseguridades, pero también me ha enseñado a apreciar mis intuiciones y re-conocer mis puntos fuertes. Dentro de los activos que me deja este trabajo están los nuevos interrogantes que, una vez más, renuevan mi curiosidad por esos mundos que habito y me habitan.

Como es costumbre, esta experiencia ha estado poblada de encuentros con personas que de diversas maneras han aportado algo de sí. En primer lugar, quiero agradecer a mis directores de tesis, María Jesús Miranda y muy especialmente a Gunther Dietz, quien durante los tres últimos años se transformó en una compañía cotidiana. Gunther es, sin duda alguna, la guía que toda persona embarcada en la elaboración de una tesis desearía tener. Sin su confianza, calidad humana y aguda mirada antropológica mi trabajo hubiera resultado mucho menos llevadero. Gracias también a mi tutor en el Instituto Ortega y Gasset Joaquín Arango, por respaldar mi proyecto de tesis para la beca sin apenas conocerme, y a Javier de Lucas por oficiar de

[1] Versiones preliminares de algunos capítulos fueron presentadas como ponencias en el *VIII Congreso Español de Sociología,* Alicante, 23 al 25 de septiembre de 2004; *IV Congreso de Inmigración en España,* Universidad de Gerona, 11 al 13 de noviembre de 2004; *XII Jornadas Inmigración, interculturalidad, ciudadanía ¿Qué sociedad construimos en la diversidad*?, HEGOA, Bilbao 14 al 16 de marzo de 2005; *Workshop Respuestas a la exclusión: políticas de inmigración, interculturalidad y mediación,* Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati, 14 y 15 de abril de 2005; *Seminario permanente sobre migración internacional,* Colegio de la Frontera Norte, Colegio de México, Sociedad Mexicana de Demografía y Sin Fronteras, Tijuana, 30 de septiembre de 2005; *Seminario Discursos políticos y sociales sobre la inmigración. La UE y España en perspectiva,* Fundació CIDOB y Grup de Recerca sobre Immigració i Innovació Política (GRIIP) de la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 17 de marzo de 2006 y el *Congreso argentino de estudios sobre migraciones internacionales y políticas migratorias y de asilo*, Buenos Aires, 25 al 27 de abril de 2006.

aval e intermediario.

Un reconocimiento especial merece la labor de todas las personas entrevistadas y principalmente las y los trabajadores de los CASI por la confianza que depositaron en mí. Espero haber sido capaz de retratar algo de la vida recortada en sus relatos. Así mismo, quiero agradecer a quienes me ayudaron en la concreción de estos encuentros, a lo que en algunos casos sumaron aportes documentales y bibliográficos: Mónica Nadal, Mireia Aguado, Blanca Ruiz, Miguel Pajares, José Antonio Moreno, Xavier Alonso y Precarias a la deriva.

La soledad que supone la elaboración de una tesis en mi caso se ha visto atenuada al compartir parte del camino con la entrañable Belén Agrela. Gracias Belén por estar siempre ahí, bondadosa, atenta, sensible e inteligente. ¿Qué más se puede pedir? También ha sido compañera de angustias doctorales, de complicidad y sonrisas Jessica Retis, en muchas de las mañanas que pasamos juntas en el despacho de becarias de *la Ortega*. Parte de esta tesis fue escrita en la residencia de estudiantes del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, con una beca de estancia de octubre a diciembre de 2005. Allí compartí cenas, salidas, charlas y Navidades con gente hasta entonces desconocida. Gracias a Ivonne, Yulieth, Juan Carlos y Chiara, por el calorcito que me regalaron en el invierno euskaldún. No menos importantes fueron el ánimo y empuje brindado por esos flamantes doctores desperdigados por el mundo: David y Leandro.

Durante mi estancia y posteriores visitas a Cataluña he contado con la contención afectiva de amigos y la buena disposición de profesores e investigadores. Gracias a Andrés, a Daniel y a Loreta por hacerme un lugar en sus casas y en sus vidas. Daniel, además, editó gran parte de este texto. En mis incursiones por la geografía de la inmigración en Barcelona fue indispesable la inteligencia irónica de Jordi Moreras, a quien agradezco la generosidad con la que siempre ha compartido sus elucubraciones y escritos. También han sido fuente de conocimiento e inspiración las conversaciones mantenidas con Adriana Kaplan, Verena Stolcke, Enrique Santamaría y Claudia Pedone, quienes además de perspicaces estudiosos del mundo social, son inmigrantes en Cataluña.

Habitante más de ciudades que de patrias, después de catorce años de vida en Madrid puedo decir (y digo) que ese es también mi lugar en el mundo, gracias a las redes de afecto, especie de familia sustituta y esta vez si elegida, que mis amigas/os y yo hemos sabido construir en el espacio-tiempo compartidos. Gracias a Maribel Moreno

y Ángeles Oliva, por el trabajo de edición y porque nunca dudan de mi capacidad para llevar las cosas a buen puerto. A María Paredes, por nuestra Roma, su amor incondicional y las cenitas reparadoras de mayo y junio. A Virginia Montañés, gracias por sus lecturas entusiastas y por su amistad todo terreno. Gracias a Mariano Aguirre, por estar siempre abriendo puertas, tendiendo puentes y apostando sus fichas a mi favor. A Maite Martín, por sus sugerencias metodológicas y por su cuidado y atención constantes. A Javier Izquierdo, por al apoyo logístico y por quererme a su manera. Gracias a Elsa, Mabel, Julia, Cristina, Erika, Nacles, Fernando, Julián, Teresa, Carlos, Sofía, Mario, Roberto, Natalia, Gloria, Pilar, Pili, Rosa, Rafa, María José, Begoña y tantos otros seres que, cada uno en su momento, han participado, aún sin saberlo, en la tarea de hacer de Madrid mi ciudad.

Tan lejos y a la vez tan cerca, el círculo se cierra en mi otra ciudad, Buenos Aires. En este mantener cerca dos puntos que geográficamente están distantes tiene mucho que ver la permanencia y recreación de los vínculos afectivos con mi lugar *de origen*. Gracias a Mercedes Vega Martínez por su amistad sin vencimiento, su lucidez imperecedera, sus empanadas inigualables y por compartir conmigo su experiencia investigadora y su saber metodológico. A Pablo de Marinis, que con su ojo diseccionador ha leído críticamente algunas piezas de este texto, le debo más de una inspiración de su fecunda imaginación sociológica. Ya puedo decir con él: "lo bueno de una tesis no es escribirla sino haberla escrito". A Viviana Cifarelli y Paola Meza, les agradezco el aliento de ese amor sin fisuras y la tranquilidad que da el saber que siempre estarán en mí. Gracias también a Mariano del Mazo, por seguir manteniendo vivo el lazo que nos enlaza desde hace casi veinticinco años.

A mis hermanas Analía, Carina y María, gracias por mis *sobris* y porque con su permanecer en el lugar donde nacimos, cerca de los *viejos*, hicieron posible que yo estuviera lejos tranquila y sin culpas. María es además la responsable del diseño de tapa.

Pero es Víctor, copiloto y compañero de ruta, el que más ha padecido las tormentas, los truenos y relámpagos que en algunos momentos asolaron mis mañanas o asaltaron mis noches; esas nubes instaladas en mis ojos, esa especie de obsesión que todo lo ocupa y que ha conllevado encierros prolongados y ausencias distantes. A él quiero agradecerle su contención, sus mates, su paciencia, las páginas corregidas, las entrevistas transcriptas, pero sobre todo quiero darle las gracias por creer en mí, por quererme con todo lo que soy y llevo a cuestas y por haberse convertido en parte irreemplazable de mi vida.

Buenos Aires, julio de 2006

INTRODUCCIÓN
LAS ARGUCIAS DE LA INTEGRACIÓN

Esta tesis doctoral se inscribe en la línea de trabajos que apuntan a desentrañar los mecanismos a través de los cuales se clasifican, diferencian y dividen poblaciones. En este caso la atención se focaliza en las políticas públicas desplegadas en nombre de la integración de la población inmigrante categorizada como *no comunitaria.* Se parte de considerar a la (in)migración, con toda la carga material y simbólica que pesa sobre el término, no como un hecho que se impone desde el exterior, sino como una construcción social, es decir, colectiva.[2] Como nos recuerda Sayad (1998), el análisis del *fenómeno migratorio* obliga a cuestionar las condiciones sociales en las que la inmigración emerge como objeto de discurso, de gobierno y, sólo después, como objeto de conocimiento. La reflexión sociológica sobre la inmigración/emigración es una reflexión sobre sí misma, inseparable de una actitud de interrogación sobre la constitución de los aspectos considerados el *objeto de estudio*. Lo primero que se constata en este esfuerzo de reflexión es que el discurso sobre la inmigración marca la definición del objeto de estudio, lo delimita y constituye, por lo cual debe convertirse él mismo en tema de investigación. Para Sayad, no existe otro objeto en relación al cual una problemática venga tan decididamente impuesta de antemano como éste y no se puede ignorar la forma en que llega a nosotros porque es así como existe en la sociedad. Entonces, no se trata de describir la inmigración *tal y como es*, sino de indagar los procesos que la instituyen como objeto de regulación, reparación y conocimiento.

Las políticas públicas, y en especial las políticas migratorias, intervienen, junto con el discurso jurídico, científico y mediático (Santamaría 2002), en el proceso de construcción de la figura social de la inmigración,[3] en tanto operan como herramientas de clasificación y calificación de poblaciones. Los sistemas de clasificación están siempre orientados hacia la producción de efectos sociales: colaboran en la fabricación de aquello que aparentemente solo describen, generan diferencias cualitativas y son muchas veces el origen de las desigualdades. Todas las clasificaciones, hasta las más *naturales*, se sustentan en atributos o rasgos que no tienen nada de natural y que son

[2] "La inmigración comunitaria es un fenómeno social, en el sentido fuerte del término 'social', es decir, un fenómeno que construimos colectivamente". (Ibáñez 2002, X).
[3] "... las figuras sociales, como en nuestro caso la inmigración no comunitaria, no vienen dadas de una vez por todas, ni son la expresión de una cierta esencia social, sino que son siempre el producto de una serie de procesos sociohistóricos que las constituyen como tales." (Santamaría, 1997, 48).

producto de imposiciones arbitrarias. Las diferentes luchas en torno a las clasificaciones son luchas por el monopolio del poder de hacer ver y creer, de conseguir imponer una definición legítima de la visión y di-visión del mundo social, de hacer y deshacer grupos. Analizar los mecanismos de producción de la figura social de la inmigración implica explorar el papel que se le asigna a los catalogados como *otros* y las imágenes que en contraposición a esos otros la sociedad receptora elabora sobre sí misma. En este sentido, las denominadas políticas de integración de inmigrantes dicen más acerca de los países de destino que sobre las características que diferencian a las poblaciones a integrar. Las políticas de integración funcionan como un espejo en el cual se reflejan las problemáticas propias de los contextos de inmigración; sus quiebres, fracturas y desigualdades, sus conflictos no resueltos. Son, en otras palabras, unas buenas gafas para ver qué tipo de sociedad se está construyendo.

Considerando estas premisas, el objetivo general del recorrido que aquí se propone es desvelar cuándo, cómo, y en relación con qué procesos cierta presencia inmigrante ha llegado a ser pensada en términos de integración y mediante qué vías y mecanismos esa integración pretende ser alcanzada. Se trata de interrogar al *problema de la integración de inmigrantes* sorteando el camino de la elaboración de sus posibles soluciones, para explorar las dinámicas de su constitución e institución como problema. Formular y formularse preguntas sobre el proceso de problematización de cierta presencia inmigrante en términos de integración/no integración (o *in/integración*) y de la clasificación de los distintos grupos de inmigrantes como *integrables* o *inintegrables*, es un camino para la producción de conocimiento sobre la inmigración, pero principalmente sobre las sociedades que construyen esas problematizaciones y clasificaciones. No hay un *problema de in/integración* que la inmigración imponga desde afuera: esa peculiar manera de concebir las relaciones entre la población inmigrada y las comunidades de asentamiento es el producto de determinado tipo de sociedad, atravesada por procesos históricos, socioeconómicos y políticos concretos, tanto internacionales como locales, que la han convertido en lo que es. “Es ella quien constituye el problema, no la inmigración.” (Ibáñez 2002, XI). Se propone así atender a las prácticas desplegadas para intervenir en la conducta de las poblaciones objetivadas como problemas y comúnmente catalogadas como marginales, como camino para conocer las dinámicas y mecanismos que actúan en el *centro* de la sociedad que elabora esas problematizaciones, porque las “tendencias que actúan en el 'centro', por lo general, se descubren con más prontitud y se expresan con más claridad en 'los márgenes'.”

(Bauman 2001, 28).

Para responder estas cuestiones, el análisis empírico toma como punto de partida los Planes de integración de inmigrantes elaborados por la Generalitat de Cataluña (2001-2004) y la Comunidad de Madrid (2001-2003), sin olvidar el marco español y europeo. Al enfocar la atención en dos Comunidades Autónomas se siguen algunas recomendaciones metodológicas sobre la conveniencia de explorar espacios distintos al del Estado-nación como vía para discutir la homogeneidad de los modelos estatales de gestión de la diversidad (Favell 2001, 2001c). Las herramientas analíticas para examinar estos procesos se han construido recurriendo a perspectivas teóricas de orígenes diversos que han sido aplicadas de manera algo heterodoxa:

a) Atentos a cómo el pensamiento opera en la forma de hacer las cosas, los estudios sobre la gubernamentalidad, corriente multi y transdisciplinaria cultivadora de algunas conceptualizaciones foucaultianas tardías, permiten rastrear y entender la emergencia y transformaciones de la cuestión social a la luz de los cambiantes modelos de gobierno, desde el liberalismo al liberalismo avanzado, y explorar los paralelismos y divergencias entre las nuevas formas de gobernar lo social y la problematización de la presencia inmigrante en clave de integración. El concepto de gobierno se refiere aquí a una particular relación de poder que, empleando una variedad de técnicas y formas de conocimiento, busca moldear la conducta humana, trabajando a través de su libertad. El gobierno es una actividad de problematización. Cada modalidad de gobierno engloba racionalidades políticas que se definen como campos discursivos a través de los cuales el ejercicio del poder es conceptualizado, y tecnologías de gobierno que son los mecanismos prácticos de ejercicio del poder. Los estudios sobre la gubernamentalidad alientan el análisis de las modalidades de ensamblaje entre racionalidades políticas y tecnologías de gobierno concretas. Modalidades históricamente cambiantes que dan lugar a formas de gobierno que producen articulaciones diferentes. Desde esta perspectiva, el liberalismo, el *welfarismo* y el liberalismo avanzado no son ideologías políticas, sino programas de gobierno que problematizan las conductas de las personas de una manera específica y que ponen en juego racionalidades políticas y tecnologías de gobierno distintivas.

b) La mirada de Abdelmalek Sayad, que relaciona las formas de pensar la inmigración/emigración con el orden nacional y el pensamiento de Estado; algunos trabajos sobre nación y nacionalismo que entienden la forma nación como el resultado de la constante operación de construcción nacional, con un papel primordial para las

prácticas clasificatorias; los estudios comparados sobre las formas de inclusión/exclusión de las poblaciones inmigrantes con relación a las distintivas historias de construcción nacional y el concepto de filosofías de integración de Adrian Favell, para quien las idiosincrasias nacionales dan lugar a formas específicas de pensar, hablar y legislar sobre la inmigración, alumbrando diversas filosofías de integración. Diferentes disciplinas y líneas de investigación que juntas posibilitan el rastreo de la historia de la problematización de la presencia inmigrante en términos de integración, en conexión con las operaciones de construcción nacional, dado que reflexionar sobre la inmigración/emigración implica pensar la nación. Desde ese posicionamiento nación y Estado constituyen la profunda estructura de todos los discursos sobre inmigración.

c) La antropología de las políticas como apuesta teórica y metodológica que propone las políticas públicas como nuevo campo de análisis para las ciencias sociales y sugiere poner a trabajar las políticas como llaves para el conocimiento de sistemas culturales y como instrumentos para el estudio de sistemas de gobierno. Desde este punto de mira las políticas construyen sus objetos de intervención, pero también dan forma a las estructuras de entendimiento, los sujetos y las subjetividades.

El entrelazamiento de estas miradas teóricas permite conceptualizar las políticas migratorias, y en especial las políticas desplegadas bajo la rúbrica de la integración, como herramientas para el análisis de sistemas de gobierno y como instrumentos de construcción nacional. A nivel metodológico, y en sintonía con estas perspectivas analíticas, se defiende que lo actual no es sólo lo contemporáneo, sino también la continuidad y el efecto de una herencia que es necesario reconstruir. Por eso se apuesta por una historización del presente y por una labor comparativa, como se desprende de algunas de las preguntas que guían esta investigación: ¿Qué es lo que distingue la forma de imaginar la inmigración en el Plan de integración de inmigrantes en Cataluña con relación al de Madrid? ¿Qué similitudes y peculiaridades emergen en la forma de problematizar la presencia inmigrante a partir de la década de los ochenta con relación a la etapa de posguerra y considerando distintos países europeos? ¿Qué constantes y qué innovaciones se desprenden del análisis de las formas de pensar la integración de inmigrantes en la Generalitat de Cataluña a principios del siglo XXI, en comparación con la tematización de la presencia inmigrante de mediados del siglo XX? ¿Cómo se ha ido transformando el modo de pensar e intervenir en la cuestión social desde el siglo XIX hasta nuestros días? ¿Qué rasgos han caracterizado este proceso en el contexto español con relación al marco europeo? ¿Qué historia particular ha tenido la

conformación del Estado de bienestar en España? ¿Qué paralelismos y divergencias pueden rastrearse entre los perfiles de la nueva cuestión social y las formas de pensar y buscar activar la integración de inmigrantes en la actualidad? Para ir desmadejando esta trama, es necesario comparar no solo países o regiones diferentes, sino momentos históricos particulares, prestando atención a cómo las cosas son pensadas de manera peculiar según el lugar y el momento del que se trate, y cómo esas mentalidades van cambiando a lo largo del tiempo. Entonces el lenguaje, en tanto instrumento de nominación, adquiere un papel primordial, no por lo que dice sino por lo que hace, por lo que instituye, por el tipo de relaciones que habilita y las que inhibe. Las ciencias sociales se confrontan con realidades que han sido clasificadas y nombradas. Para evitar asumir actos cuya lógica se ignora, Bourdieu recomienda examinar el papel que tienen las palabras en la construcción de las *cosas sociales* y la contribución que la lucha de las clasificaciones aporta a la constitución de clases, grupos, clanes, tribus, etnias y naciones: "al estructurar la percepción que los agentes tienen del mundo social la nominación contribuye a construir la estructura de ese mundo, tanto más profundamente cuanto más ampliamente sea reconocida, es decir, autorizada..." (Bourdieu 1999, 65). De acuerdo con estos supuestos metodológicos, el trabajo de campo ha estado orientado a la recopilación y el análisis de entrevistas, documentos (planes, programas, informes, guías, manuales, leyes), artículos y libros. Las técnicas de investigación utilizadas son mayoritariamente cualitativas.

Y aquí es oportuno explicitar que este trabajo no se propone efectuar evaluaciones ni recomendaciones normativas y mucho menos aventurarse en el terreno de las definiciones sobre qué es (y qué no es) un inmigrante, la integración, un Estado, una nación o una nación sin Estado.[4] Por el contrario, lo que se busca no es hablar sino hacer hablar, sacar a la luz las ideas, supuestos y definiciones que algunos políticos, funcionarios, elaboradores de políticas, trabajadores de ONG y representantes del ámbito académico tienen sobre estos asuntos. Interesa explorar qué contenido le dan a cada uno de estos términos, con qué otras cosas los relacionan, qué intervenciones alientan, sabiendo que toda forma de intervenir supone siempre una forma de concebir. Dicho de otra forma: toda política (pública o privada) conlleva invariablemente una concepción acerca de la realidad sobre la cual se pretende actuar. ¿Por qué la negativa a entrar en

[4] Agradezco los comentarios recibidos en un seminario del Instituto Universitario Ortega y Gasset donde pude presentar una versión borrador del Capítulo IV. Si bien sigo manteniendo mi negativa a definir si Cataluña es o no una nación (demanda de algunas de las personas que asistieron al seminario), sus críticas han puesto de manifiesto la conveniencia de explicitar y justificar mi posicionamiento al respecto.

el juego de las definiciones de estos artefactos? Porque más que como realidades definidas de una vez y para siempre, estos términos son considerados campos de batalla, terrenos susceptibles de ser ocupados con contenidos diversos, según el momento, el lugar y los agentes en cuestión. El hacer emerger, confrontar y comparar las concepciones y cosmovisiones que encierran estas narrativas es uno de los objetivos de este trabajo. Como advierte Bourdieu, "[t]oda toma de posición que pretenda ser 'objetiva' sobre la existencia actual y potencial, real o previsible de una región, una etnia o de una clase social y, al mismo tiempo, sobre la *pretensión a la institución* que se afirma en las *representaciones* 'militantes' constituye una patente de *realismo* o un veredicto de utopismo que contribuye a determinar las posibilidades objetivas que tal entidad social tiene de acceder a su existencia. El efecto simbólico que el discurso científico ejerce sancionando con él un estado de divisiones y de la visión de esas divisiones, es tanto más inevitable cuanto que, en las luchas simbólicas por el conocimiento y el reconocimiento, los criterios llamados 'objetivos', los criterios mismos que asumen los estamentos cultos, son utilizados como armas..." (1999a, 92-93).

Las políticas de integración de inmigrantes: construcción nacional y gobierno de lo social

Gran parte de los análisis sobre las migraciones y las políticas migratorias tienden a tomar la existencia de los Estados-nación como algo dado y natural (Wimmer y Glick Schiller 2002), sin prestar demasiada atención a la necesidad estatal de clasificar y diferenciar a las poblaciones "y entonces no ven de qué manera la regulación de los movimientos contribuye a la construcción de la real estaticidad (*state-ness*) del Estado." (Turpey 2000, 6). Sin embargo, en Europa la monopolización estatal del derecho a autorizar y regular los movimientos migratorios ha sido consustancial al proceso de construcción de los Estados nacionales.[5] En su libro sobre la invención del pasaporte, Johnn Turpey (2000) propone el análisis de la historia de los controles de documentos como una forma de iluminar el proceso de institucionalización de la idea del Estado-nación en tanto que unidad etnocultural homogénea, un proyecto que necesariamente conlleva esfuerzos para controlar los movimientos de personas. Desde la Revolución francesa, los controles estatales sobre la identidad y los movimientos de población han

[5] La Primera Guerra Mundial y la constitución de un nuevo sistema de Estados modificaron el rol asumido por éstos en la confrontación con los movimientos de población. Nació así el problema de los refugiados, como se entiende actualmente. El nuevo significado asumido por las fronteras supuso que los refugiados debían ser clasificados e identificados. El concepto de extranjero asumió un significado nuevo, debido a que el vínculo entre soberanía estatal y nacionalismo lo transformó en *outsider*, pero no en el sentido de individuo en tránsito, sino como grupo aparte, sobre quien el Estado tiene la legitimidad institucional y el poder de exclusión. Lo que caracteriza a Europa en el primer cuarto del siglo XX es la existencia de masas de refugiados, por una parte, y, por la otra, la intervención del Estado en su definición (Sassen 1999).

sido esenciales para la monopolización por parte del Estado de los medios de movilidad legítima,[6] que gradualmente les fueron expropiados a individuos y entidades privadas como las organizaciones religiosas.[7] La transición del control privado al control estatal de los desplazamientos de personas fue un elemento esencial de la transición del feudalismo al capitalismo, proceso paralelo a la racionalización y nacionalización de la *poor relief* (Turpey 2000). Un aspecto crucial de estas transformaciones es que las personas también se han vuelto dependientes del Estado en lo que se refiere a la posesión de una identidad. Para poder monopolizar los medios legítimos de movilidad, los Estados nacionales se han visto obligados a definir quién pertenece y quién no, ya que la forma nación (Balibar 1991) necesita levantar y sostener fronteras entre los nacionales y los que no lo son, tanto en su delimitación con el exterior, como entre las personas que habitan su territorio.

Si bien las migraciones son un fenómeno universal, la manera en que son pensadas y construidas[8] presenta importantes variaciones, según los contextos históricos y geográficos. Por eso debe ser escudriñada en escenarios concretos, sin olvidar sus implicaciones en el constante proceso de construcción y reconstrucción nacional. La inmigración no ha sido siempre un tema político definido como ámbito de intervención de políticas públicas distintivas. ¿Cuándo y por qué la población inmigrante ha pasado a ser considerada objeto de intervenciones específicas? ¿Por qué el objetivo de esas intervenciones se conceptualiza como integración? En el contexto europeo, las primeras políticas desplegadas en nombre de la integración de inmigrantes se ponen en marcha en los años ochenta, coincidiendo con la reestructuración del Estado de bienestar y el proceso de debilitamiento del estatuto asalariado (Castel 1997). Es llamativo que en el marco de la disgregación social que supusieron estas transformaciones, la presencia de personas que habían formado parte de la estructura social de esos países por más de dos e incluso tres generaciones pasara a ser problematizada en términos de integración. La libre (in)migración comenzó a ser definida como posible amenaza para las sociedades de recepción, porque se consideraba que podía dificultar la regulación de los mercados laborales e incluso alterar las precondiciones del Estado de bienestar, construido

[6] Con la monopolización de los medios legítimos de movilidad Turpey (2000) hace referencia a la posesión exclusiva de los derechos de autorizar y regular movimientos.

[7] Esto no quiere decir que los Estados efectivamente controlen todos los movimientos de personas, pero sí que han monopolizado el derecho a restringir y regular los movimientos, principalmente los internacionales (Turpey 2000).

[8] Sostener que un hecho social es construido no quiere decir que no sea parte de la realidad social, por el contrario "... la decisión de considerar a todo hecho social como al mismo tiempo construido y real, le permite a uno descubrir el camino que trascienda las dos posiciones aparentemente opuestas que constituyen el positivismo cientificista y el relativismo denunciatorio." (Desrosiéres 1995, 20)

después de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, en esta conexión entre inmigración e integración, la cuestión de la ciudadanía, pensada principalmente como vía para la reconciliación entre pluralismo cultural y membresía política, ha encontrado un lugar en todas las agendas políticas. Este fue también el contexto en el que se inició la cooperación en materia de inmigración entre los países de la Unión Europea.

La inmigración emerge como cuestión política en un ciclo concreto de la política migratoria. En este sentido Favell (2000) propone un modelo para las democracias liberales de occidente que identifican la emergencia y la evolución de la inmigración como problema público. Este modelo comienza en el período de posguerra cuando, a pesar de visibles diferencias fenotípicas y culturales, en un principio la inmigración no fue tematizada como fuente de problemas políticos importantes. Era considerada como parte del proceso económico y conceptualizada como un beneficio para la nación. Las dificultades que pudiera generar eran interpretadas bajo el prisma general de desigualdad y conflicto de clases y los inmigrantes eran vistos como nuevos miembros de la clase obrera. La política de inmigración estaba gobernada por la política económica y otras cuestiones vinculadas al Estado de bienestar y no se consideraba que la inmigración fuese un desafío para el orden o la identidad nacional (Favell 2000, 23). Luego, a lo largo de los años setenta, la inmigración pasó a ser visualizada como el origen de problemas fundamentales. A partir de 1973, la mayor parte de los países importadores de mano de obra comenzaron a imponer medidas restrictivas para los nuevos inmigrantes e intentaron repatriar a los trabajadores extranjeros que se encontraban en sus territorios. La inmigración pasó a ser vista como un problema que exigía una regulación estricta y la libre circulación fue definida como el mayor obstáculo para el establecimiento de buenas relaciones entre las poblaciones inmigradas y la sociedad de instalación. Los debates políticos comenzaron a hablar de pérdida de la identidad nacional, de los dilemas del pluralismo cultural y de las sociedades multiculturales. En palabras de Margaret Thatcher en 1978 *"... la gente tiene realmente miedo de que este país pueda verse lleno de gente de cultura diferente. Ya sabéis, el carácter británico ha hecho tanto por la democracia, por la ley, y ha hecho tanto en todo el mundo, que si existe el miedo a una invasión, la gente va a reaccionar con hostilidad hacia aquellos que vengan."* (Citado en Stolcke 1995, 240). La diversidad se convirtió en un problema que como tal necesitaba ser gestionado, algo que hasta hoy

defiende tanto la mayoría *tolerante*[9] como la extrema derecha (Bloommamaert y Verschueren 1998). Más allá de las específicas historias y contextos nacionales, el término *integración* se convirtió en la forma hegemónica de nominar las relaciones armoniosas entre los inmigrantes de países de la periferia y las poblaciones consideradas autóctonas y ha sido monopolizado por los *policy makers*, que vinculan sus ideas sobre inmigración y sus medidas para alcanzar la integración a preocupaciones históricas por la construcción nacional.

La transformación de la integración de la población inmigrante en objeto de gobierno coincidió con importantes transformaciones sociales y económicas que supusieron la reformulación de las bases del Estado de bienestar y cambios importantes en las formas de gobernar la cuestión social. En la actualidad, los *fallos* en la integración son a menudo visualizados como el producto de atributos personales, principalmente relacionados con la diferencia cultural que portan los inmigrantes, una perspectiva que se asemeja a las nuevas formas de pensar los problemas sociales, cada vez más entendidos como una cuestión de falta de aptitudes, actitudes y habilidades individuales, en muchos casos psicológicas, para llegar a ser el ciudadano activo, autónomo, participativo y responsable que demanda la vida moderna. Otro ejemplo de las racionalidades políticas vigentes lo ofrecen los términos *empleabilidad* e *integrabilidad:* ambos se refieren a disposiciones particulares de los sujetos para conseguir un empleo o para lograr una integración exitosa y ambos otorgan un papel preponderante a los individuos, ya se trate de sus rasgos psicológicos o culturales. Un creciente número de investigaciones comparadas sobre las políticas de integración en el espacio urbano encuentran importantes coincidencias en las formas de intervención, como por ejemplo la tendencia a involucrar actores privados, ya sean ONG o empresas, en el dominio de las políticas públicas (Favell 2001, Vermeulen 1997). Esta redefinición en las relaciones público-privado es también un rasgo característico de la forma del gobierno liberal avanzado (Rose 1997). En este contexto proliferan los saberes expertos orientados hacia la intervención selectiva, especialmente en el campo de las políticas sociales. Hay especialistas en toxicomanías, mujeres maltratadas e

[9] Junto con Santamaría, se considera que toleran quienes pueden y no quienes quieren. La tolerancia supone una relación de jerarquía "que no puede dejar de conducir a la infravaloración y a la aceptación de la subordinación." (2002, 176, nota al pie 2). Por su parte Zizek apunta "La 'tolerancia' liberal excusa al Otro folclórico, privado de su sustancia (como la multiplicidad de 'comidas étnicas' en una megalópolis contemporánea), pero denuncia a cualquier Otro 'real' por su 'fundamentalismo', dado que el núcleo de la Otredad está en la regulación de su goce: el 'Otro real' es por definición 'patriarcal', 'violento', jamás es el Otro de la sabiduría etérea y las costumbres encantadoras." (1998, 157).

inmigrantes, así cómo instituciones específicas para esos grupos, desde el momento en que son definidos como *poblaciones problema*. Esta perspectiva de análisis hace emerger una notable coincidencia entre el tratamiento dado a la inmigración y las nuevas formas de gestión de la pobreza.

La población de origen español ha tenido un papel protagonista en las migraciones internacionales. Durante el siglo XIX y mediados del XX, tres millones de españoles, que huían de la miseria y de las persecuciones políticas, se instalaron en América Latina. Un segundo flujo se inscribió en el proceso de colonización del norte de África en las primeras décadas del siglo pasado. En los últimos treinta años la inmigración y la integración de inmigrantes se ha convertido en un tema político prominente en casi todos los países de Europa occidental. El Estado español no es una excepción, si bien presenta ciertas particularidades, como el tardío y limitado desarrollo de su Estado de bienestar y el haber sido definido como país de inmigración a partir de su ingreso en la entonces Comunidad Económica Europea en 1986, con lo cual el tema de la integración no apareció en la agenda política hasta mediados de los años noventa. Un dato importante para el tipo de exploración que esta tesis propone es la peculiar historia de construcción nacional y su modelo de gestión de la propia diversidad, que ha dado lugar a la España de las Autonomías. Dato sin el cuál se hace difícil entender la importancia de los Gobiernos autonómicos en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas dirigidas a la *integración de inmigrantes*.

Este papel de las Comunidades Autónomas como elaboradoras de políticas de integración se explica por la transferencia de competencias desde el Estado hacia los gobiernos regionales en materias como la educación, la salud y los servicios sociales. Sin embargo, la exploración del caso catalán desvela la existencia de una problematización de la presencia inmigrante en términos de integración mucho antes de que Cataluña tuviera un Gobierno autonómico y sin que hubiera ningún tipo de política al respecto. El estudio de las políticas de integración de inmigrantes elaboradas en la Generalitat de Cataluña y la Comunidad de Madrid permite indagar cómo la forma en que cada una de estas Comunidades Autónomas se percibe y define a si misma influye en la manera de pensar la presencia de población inmigrante, ya se trate de migraciones interiores o internacionales, y así saber de qué se habla cuando se habla de integración en cada contexto. El espacio autonómico es también el territorio donde la población inmigrante se transforma en objeto de intervenciones específicas. El análisis de las políticas de integración de inmigrantes en la Comunidad de Madrid, y de un dispositivo

de intervención como los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI), permite conocer la forma concreta que adquiere la problematización de la presencia inmigrante en el marco del liberalismo avanzado, en un contexto histórico y geográfico determinado, y al mismo tiempo rastrear las conexiones, imbricaciones y disidencias entre las formas de gobernar la inmigración y el (nuevo) gobierno de lo social.

Estructura de la tesis

Como en todo trabajo de investigación, con sus avances, retrocesos y bifurcaciones, la forma de organización de esta tesis doctoral no refleja la secuencia de los pasos seguidos en su proceso de elaboración, ni tan siquiera la forma en que ha sido escrita. Por el contrario, esta forma de ordenar el texto responde más bien al intento de urdir una trama en una dirección determinada que expresa ciertas concepciones teóricas y metodológicas avanzadas en las páginas precedentes. Si los supuestos teóricos fueran otros, probablemente las piezas que conforman este rompecabezas habrían sido encajadas de manera distinta, e incluso es posible que desde el mismo punto de visión, división y ceguera el resultado también fuera diferente. La vida supone la constante irrupción del orden y esta forma de orden, como cualquier otra, "es un desesperado intento por imponer uniformidad, regularidad, prioridades predecibles al desordenado mundo humano." (Bauman 1999, 130). En este caso se ha optado por seguir tres movimientos: de lo contextual a lo específico, de lo general a lo particular y de lo global a lo local, para luego recorrer el camino en sentido inverso.

Este trabajo está conformado por seis capítulos divididos en tres partes que pueden ser vistas como los pilares o ejes sobre (y entorno a) los que se levanta todo el edificio conceptual y empírico de la investigación. En la primera parte se resumen las coordenadas teórico-metodológicas y las particularidades del contexto español. En el Capítulo I se detallan las distintas miradas con las que se ha ido construyendo el instrumental analítico y el material de análisis. En el Punto 1 se presentan los antecedentes de los estudios sobre la gubernamentalidad, inspirados en la última fase de la obra de Michel Foucault, y se definen algunos conceptos como gobierno, gubernamentalidad, racionalidades políticas y tecnologías de gobierno, que luego serán aplicados para la indagación de las transformaciones de las mentalidades de gobierno de lo social, desde el liberalismo hasta el liberalismo avanzado. En el Punto 2 se resumen algunos de los sugerentes planteamientos de Abdelmalek Sayad sobre la estrecha

vinculación entre la inmigración, el orden de las naciones y el pensamiento de Estado. Esta conexión entre nación e inmigración es la vía de acceso al repaso de algunas puntualizaciones sobre nación y nacionalismos que prestan atención a las diversas prácticas que históricamente han funcionado como herramientas de construcción nacional, entre las cuales se propone ubicar a las políticas de inmigración. Posteriormente se destacan la influencia de las leyes de nacionalidad en los regímenes o modelos de ciudadanía nacional. A partir de aquí se comenta el alcance y contenido del concepto de filosofías de integración desarrollado por Adrian Favell y el peso de las estructuras de oportunidades discursivas en la forma de organización de las demandas de los grupos de inmigrantes. En el Punto 3 se desagregan las piezas maestras que componen la apuesta de la *Anthropology of Policy,* que propone las políticas públicas como campo de trabajo de las ciencias sociales. Por último, en el Punto 4 se reconstruyen los pasos seguidos en el camino de investigación, dando cuenta de las experiencias y opciones, tanto vitales como académicas, que han ido convirtiendo esta tesis en lo que es. Además, se detalla la labor llevada a cabo en el trabajo de campo, junto con algunas reflexiones sobre las técnicas utilizadas y las ventajas y desventajas de ser una investigadora (in)migrante.

El Capítulo II tiene como finalidad exponer las claves del contexto de recepción español, tanto estatal como autonómico. En el Punto 1 se procede a la caracterización del modelo migratorio español, para lo cual se repasa el proceso de su conversión en país de inmigración, los patrones migratorios y las formas diferenciadas de inserción de la población inmigrante, la emergencia y modificación de la legislación de extranjería y el papel de las políticas de inmigración como instrumentos de estratificación social. En el Punto 2 se centra la atención en el nivel autonómico. En primer lugar se resume la peculiar historia de construcción nacional como antecedente de la España de las autonomías, para pasar luego a caracterizar el contexto catalán y madrileño, en tanto que receptores de inmigración pasada y presente. A partir de aquí, se rastrean las formas de pensar la inmigración y la integración en cada una de estas autonomías mediante el análisis de sus planes de integración y se vinculan estas conceptualizaciones con las imágenes que cada región ha ido construyendo sobre sí misma. Las conclusiones de esta comparación han operado como punto de partida de una suerte de bifurcación de senderos que ha dado origen a las otras dos partes que componen esta tesis, donde se indagan las relaciones entre integración de inmigrantes/construcción nacional e integración de inmigrantes/gobierno de lo social.

En la segunda parte se analiza el paradigma integracionista en relación con las operaciones de construcción nacional. En el Capítulo III se repasa el proceso de conversión de la integración de inmigrantes en cuestión de Estado. En el Punto 1 se exploran los caminos seguidos en el contexto europeo, concretamente en el Reino Unido, Francia, Países Bajos y Alemania. Más allá de las particularidades estatales, esta exploración permite establecer notables similitudes en la forma de pensar y definir la inmigración, como por ejemplo los discursos sobre el umbral de tolerancia, el peso de la diferencia cultural o la relación entre cantidad de inmigrantes y capacidad de integración. En el Punto 2 se analiza el caso español, indagando las formas de problematizar la presencia inmigrante en los Planes de integración estatales y en el debate público, con el objetivo de iluminar los puntos nodales que organizan las practicas discursivas que dan forma a la figura social de la inmigración no comunitaria. Aquí es posible establecer algunos elementos comunes con lo señalado para los países europeos, así como claras coincidencias entre distintos Gobiernos españoles. Pero hay una diferencia que despierta suspicacias, la falta de un discurso fuerte, como existe en otros Estados comunitarios, que tematice la integración de inmigración como desafío para la identidad nacional. Por el momento, los debates sobre inmigración no se han transformado en debates sobre la españolidad, esto es: sobre qué significa ser español. Los temas que disparan esas elucubraciones siguen siendo otros.

En el Capítulo IV se presenta el estudio de las formas de pensar la inmigración y la integración en el caso de Cataluña, una de las denominadas naciones sin Estado. En el Punto 1 se parte del análisis de la *vía catalana* de integración propuesta en el Plan 2001-2004 con el objetivo de (a partir del análisis de documentos, artículos, libros y entrevistas) rastrear y explicitar los argumentos que distinguen lo que se propone como *filosofía catalana de integración.* Las imágenes insertas en este apartado deben ser leídas como un texto más, como la puesta en imágenes de lo que otros actores sostienen y argumentan con palabras. En el punto 2 se comparan estos argumentos con las formas de problematizar la presencia inmigrante en contextos históricos y políticos precedentes, para luego, en el Punto 3, volver al presente y analizar el *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008,* que define la política de integración catalana como política lingüística. Esta mirada comparativa y transhistórica descubre la continuidad de los nudos organizadores del binomio identidad/alteridad y la permanencia de una estrecha vinculación entre los relatos sobre la inmigración (pasada y presente) y las diversas formas de pensar la nación, al tiempo que recupera ciertos discursos hoy desaparecidos,

tanto en lo que se refiere a la inmigración como a la comunidad nacional. También permite establecer paralelismos sugerentes entre las maneras de tematizar la integración de inmigrantes en Cataluña y lo que sucede en algunos Estados europeos. Es más, en Cataluña las primeras tematizaciones de la presencia inmigrante en términos de integración son de finales de los años cincuenta, mucho antes de que el concepto de integración para nominar una convivencia armoniosa entre inmigrantes y *autóctonos* fuera utilizado en los países del norte de Europa. En el caso catalán, los debates sobre inmigración funcionan como debates sobre qué significa ser catalán. En otras palabras: "¿Qué les explicamos a los extranjeros que somos?"

La tercera y última parte está dedicada a escudriñar las conexiones entre la integración de inmigrantes y el gobierno de lo social. En el Capítulo V se asume la tarea de reconstruir la historia del *descubrimiento* de lo social en el siglo XIX y sus posteriores mutaciones, pasando por la emergencia del Estado de bienestar en un mundo poblado por seres sociales y responsabilidades colectivas, hasta llegar a la redefinición de la cuestión social, el derrumbe de la condición salarial y los perfiles de los nuevos sujetos de la acción social, en un mundo habitado por seres autónomos, emprendedores y responsables. En cada una de estas estaciones se especifica la peculiar forma que estos procesos adquieren en el caso español. El objetivo de este Capítulo es mostrar y caracterizar las cambiantes racionalidades políticas y tecnologías de gobierno que han supuesto el paso del libereralismo al *welfarismo* y al liberalismo avanzado. Pero también se busca remarcar las relaciones entre las transformaciones socioeconómicas y las formas de pensar la inmigración, así como establecer conexiones entre dinámicas globales e intervenciones locales.

Una vez detallada esta historia y este contexto, en el Capítulo VI se presenta el estudio de caso de los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI) de la Comunidad de Madrid, como el *buque insignia* del Plan Regional para la inmigración 2001-2003. Las entrevistas con trabajadores de las ONG que gestionan los CASI, técnicos del Servicio de Inmigración de la CAM y del Ayuntamiento de Madrid componen el principal material de análisis, a los que se suman unos pocos documentos. Con algunas de las herramientas analíticas de los estudios sobre la gubernamentalidad, en el Punto 1 se especifica el marco legal de referencia de los CASI, sus objetivos y destinatarios, sus principios rectores y su metodología de intervención. En el Punto 2 se lleva a cabo la labor de bucear las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno implicadas en los CASI, señalando como vértices prioritarios para esta mirada

indagadora la rearticulación público/privado y la tensión normalización/diferenciación que, junto con el proceso de descentralización, caracterizan el modelo de gobierno de lo social y muy especialmente el de la integración de inmigrantes. La rearticulación público/privado ha supuesto una redefinición del papel del Estado, la iniciativa social y el saber experto en la provisión del bienestar y, en este caso, en la responsabilidad por la integración de los inmigrantes. En cuanto a la tensión normalización/diferenciación, en unos servicios sociales que defienden el principio de normalización y ponen en marcha dispositivos de intervención específica, esta contradicción se salva recurriendo al derecho a la diferencia de los asistidos, diferencia que en el caso de la población inmigrante es siempre cultural. La vinculación entre derecho a la diferencia e intervenciones diferenciales habilita al mismo tiempo la fragmentación de lo social, a través de la proliferación de intervenciones cada vez más especializadas y focalizadas. La inmigración y su integración se convierten así en una más de esas especialidades. Cierra este Capítulo el Punto 3, donde la lógica de los CASI es reubicada e interpretada en el marco más amplio del proceso de reestructuración del Estado de bienestar español y de la cristalización de un modelo de gobierno de la integración de inmigrantes multinivel y *a distancia.* En el anexo se presenta una entrevista con una trabajadora social de uno de los CASI. Más que como ejemplo de las entrevistas realizadas, debe ser tomada como vía de enunciación y denuncia de ciertas realidades una y otra vez silenciadas. Esta transcripción condensa por si sola muchos de los efectos materiales y simbólicos concretos que el traspaso de la responsabilidad por el bienestar desde el Estado hacia la sociedad tiene en la vida de muchas personas.

Por último, se puntualiza lo que se consideran las aportaciones de esta tesis, se resumen algunas conclusiones, siempre provisorias, en referencia tanto a los casos analizado como a cuestiones de carácter más global y se especifican algunas líneas de trabajo futuro, proponiendo explorar las políticas de integración de inmigrantes a la luz de los cambiantes contenidos de dos conceptualizaciones que han recibido una renovada atención en los últimos años: la ciudadanía y la comunidad.

PRIMERA PARTE

TEORÍA, METODOLOGÍA Y CONTEXTO

CAPÍTULO I

ORDENANANDO LA CAJA DE HERRAMIENTAS

Todos mis libros (...) son, si se quiere,
pequeñas cajas de herramientas

Michel Foucault

1. LOS ESTUDIOS SOBRE LA GUBERNAMENTALIDAD: ANTEDECENTES, CONCEPTOS Y HERRAMIENTAS

Los estudios sobre la gubernamentalidad han sido impulsados desde finales de los años ochenta por una red de investigadores de lengua inglesa inspirados en la obra de Michel Foucault. Más que de una escuela foucaultina, se trata de un campo de estudios transdisciplinario, compuesto por materias que van desde la filosofía a la historia, pasando por la criminología, la sociología y la economía. Esta variedad de disciplinas está atravesada por una diversidad de metodologías y aproximaciones, de tal manera que se pueden encontrar trabajos de reflexión teórica, junto con otros más interesados en utilizar estas herramientas analíticas para la exploración de configuraciones empíricas concretas, como es el caso de esta tesis doctoral.

Foucault desarrolló sus lecciones sobre la gubernamentalidad, punto de partida de los *Governmentality Studies*, coincidiendo con el estreno de las administraciones de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Roland Reagan en los EE UU. Cuando los *anglofoucaultianos* comenzaron a reunirse en 1989, las políticas neoliberales ya llevaban unos años de aplicación.[10] De este modo, el inicio del acercamiento de los intelectuales de habla inglesa al pensamiento de Michel Foucault sobre el gobierno estuvo marcado por la expansión de las políticas neoliberales, "como si el modelo del gobierno, remitiendo a un poder que se apoya en la libertad, que incluso exige a los gobernados la obligación de ser libres, fuera idóneo para dar cuenta de la revolución neoliberal en el arte de conducir las conductas." (Vázquez 2005, 181).

Los *Governmentality Studies* atienden a cómo el pensamiento opera en el modo de hacer las cosas, los regímenes de prácticas, sus ambiciones y efectos. Exploran las condiciones de posibilidad e inteligibilidad de ciertas maneras de actuar sobre las conductas de los otros y de uno mismo, para alcanzar ciertos fines, buscando una relación abierta y crítica con estrategias de gobierno; atenta a sus presuposiciones, sus asunciones, sus exclusiones, sus regímenes de visión y división, sus puntos de ceguera, sus ingenuidades y sus argucias. Para Mitchell Dean (1999) los análisis de la gubernamentalidad constituyen una nueva subdisciplina de las ciencias sociales y humanas, atenta al cómo del gobierno (cómo gobernamos, cómo somos gobernados) y a

[10] Algunos de los cultivadores de los estudios sobre gubernamentalidad: Nikolas Rose, Mitchell Dean, Peter Miller, Thomas Osborne, Pat O'Malley, Graham Burchell y Colin Gordon. Uno de los primeros productos del acercamiento de estos intelectuales a esa fase de la obra de Michel Foucault fue el libro *The Foucault effect. Studies on governmentality,* editado por Burchell, Gordón y Miller (1991). La principal revista de difusión de estos planteamientos ha sido *Economy and Society*. Dos textos que buscan condensar y sistematizar estas aproximaciones, luego de una década de trabajo, seminarios, investigaciones y publicaciones, son los de Rose 1999 y Dean 1999.

las relaciones entre el gobierno de nosotros mismos, el de los otros y el del Estado. Los estudios sobre la gubernamentalidad, escribe Nikolas Rose (1999), no son una sociología del derecho ni del Estado, sino el estudio de un campo de conocimiento y acción particulares, de la invención y el ensamblaje de aparatos y medios para ejercitar el poder e intervenir sobre problemas específicos. Analizar el poder político a través del análisis de la gubernamentalidad supone explorar el procedimiento por el cual ciertos aspectos de la conducta de las personas (individuales o colectivas) han sido problematizados de una manera particular en un momento histórico concreto, indagando las fuerzas, situaciones y autoridades que los han convertido en problemáticos, así como las preocupaciones y objetivos que esas problematizaciones plantean. No se trata de saber qué paso, sino qué es lo que las autoridades querían que pasara (Rose 1999). Explorar las políticas de inmigración desde esta mirada lleva a preguntar(se) ¿en relación con qué problemas, definidos de qué manera, han sido y son elaboradas? ¿Con qué tipo de justificaciones? ¿Qué objetivos pretenden alcanzar? ¿A través de qué técnicas? Más que evaluar, se busca hacer emerger los supuestos, historias, contingencias y confrontaciones agazapadas en las prácticas estatales y autonómicas desplegadas en torno a la *integración* de la población inmigrante no comunitaria. En lugar de definir, se quiere sacar a la luz las asunciones de, y entrecruzamientos entre, la problematización de la presencia inmigrante en términos de integración, las cuestión social y la construcción nacional, a través del análisis de las políticas migratorias.

1.1. La biopolítica como musa del modelo de gobierno

Gobierno y gubernamentalidad son términos tardíos en la obra foucaultiana, que datan de finales de los años setenta. Concretamente, habrá que esperar al curso que Michel Foucault dictó en el *Collège de France* en 1977-1978 para encontrar las primeras exploraciones de estos conceptos.[11] Hasta entonces, Foucault había desarrollado una interpretación del poder basada en el modelo de la guerra, el poder entendido como encuentro, como relación de fuerza y como forma de dominación. Parece oportuno recordar sumariamente algunas de las ideas que distinguen la concepción foucaultiana del poder hasta mediados los años setenta. Por un lado, el poder no debe ser analizado como proveniente de un lugar y *sujeto* único y definido; sino que debe prevalecer una

[11] Curso publicado en francés en 2004 y en castellano en 2006, ver Foucault 2006.

lectura en términos de distribución espacial de relaciones de fuerza. El poder es el efecto que se produce a partir de la movilidad, disparidad y multiplicidad de las relaciones sociales, entendidas como relaciones de fuerza, que se verifican en todos los puntos del entramado social. Así, el poder no pasa por la práctica de una simple violencia desde un centro y no debe ser visualizado como efecto exclusivo de una estructura económica ni de unos aparatos de Estado o fuerzas represivas; se trata de captar sus diversas modalidades en cada instancia en la que se ejerce. Y este es un dato fundamental: el poder se verifica en su ejercicio y no es una cosa que se tiene. El poder se expresa como relaciones de fuerza y se manifiesta en una especial relación con el saber y la verdad. "No podemos entonces hablar de poder si queremos hacer un análisis del poder, sino que debemos hablar de poderes o intentar localizarlos en sus especificidades históricas y geográficas." (Foucault 1985e, 14). Otro elemento que distingue la mirada foucaultiana es la visión positiva del poder. Es en este sentido que el autor critica la concepción clásica que entiende el poder desde la perspectiva legal, prestando atención a todo lo que tiene de castrador, de represor, de prohibición. Foucault invita a dejar de lado esta idea jurídica y negativa del poder, para observar cuales son los efectos que generan las relaciones que constituyen las redes del poder; una visión productiva del poder; poderes no solo castradores y represores, sino (y quizás esencialmente) constructores. Y por ultimo, la resistencia como componente esencial de las relaciones de poder: "No hay poder sin que haya rechazo o rebelión en potencia." (Foucault 1996, 138-9). El concepto de gobierno va a generar modificaciones importantes en los supuestos asumidos en esta caracterización del poder.

¿Por qué, se pregunta Vázquez (2005), Foucault decidió sustituir el modelo de la guerra por el modelo de gobierno para analizar el poder? Y se contesta: a raíz del estudio de una tecnología de poder que aparece en el transcurso de la segunda mitad del siglo XVIII y que encaja mal, tanto con el modelo jurídico de la soberanía, como con el modelo bélico de la disciplina. El ejercicio de la soberanía mengua las fuerzas de aquellos sobre quienes se ejerce y actúa mediante la ley. Con las prácticas disciplinarias se asiste al descubrimiento del cuerpo como elemento moldeable, como realidad modificable de la que es posible obtener mayor utilidad a través de la expropiación de su energía. Se trata de hacer los cuerpos más dóciles a fin de hacerlos más productivos.[12] Las técnicas disciplinarias se ajustan bien al modelo bélico porque su

[12] La construcción capitalista del cuerpo es una de las primigenias formas del disciplinamiento, entendido como disciplinamiento orientado al trabajo productivo. El proceso de acumulación originaria del capital puede ser leído

acción tiene como objeto la apropiación y el sometimiento del cuerpo individual.[13] Pero junto al descubrimiento del individuo como cuerpo adiestrable surge otra tecnología de poder que no casa bien con el patrón de la batalla ni de la dominación. Una tecnología que no es esencialmente disciplinaria, lo que no quiere decir que excluya este tipo de técnica, sino que la incorpora, la integra, la modifica y, sobre todo "la utiliza, instalándose de algún modo en ella, logrando incardinarse efectivamente" (Foucault 1992, 250), gracias a su previa existencia. Tiene otra área de acción y recurre a instrumentos diferentes. Se aplica a la vida de los seres humanos, no se apropia del cuerpo sino que apresa al hombre-espíritu. "Tras la anatomía política del cuerpo humano instaurada en el siglo XVIII, a finales de ese mismo siglo se ve aparecer algo que ya no es anatomo-política del cuerpo humano, sino algo que yo llamaría una biopolítica de la especie humana." (Foucault 1992, 251).[14]

Esta nueva tecnología visualiza a la multiplicidad de seres humanos en tanto

---

como un largo y complejo proceso de construcción de cuerpos dóciles aptos para las modalidades del trabajo industrial. A una masa campesina empobrecida, portadora de concepciones espacio-temporales arraigadas en sus prácticas productivas y desprovista de sus medios de subsistencia tradicionales, hubo que trasladarla del campo a las fábricas y a los talleres. La transformación en las formas de producción supuso una imperiosa y violenta modificación de los hábitos y las destrezas de esa clase social. En este sentido, el análisis que realizara Karl Marx en los capítulos XII y XIII de El Capital ("División del trabajo y manufactura" y "Maquinaria y gran industria", respectivamente) es una lúcida descripción de este proceso de disciplinamiento que sufre la fuerza de trabajo y de la expropiación del saber obrero que este proceso conlleva. En palabras de Foucault : "... en una institución como la fábrica el trabajo del obrero y el saber que este desarrolla acerca de su propio trabajo, los adelantos técnicos, las pequeñas invenciones y descubrimientos, las micro-adaptaciones que puede hacer en el curso de su trabajo, son inmediatamente anotadas y registradas y, por consiguiente, extraídas de su práctica por el poder que se ejerce sobre él a través de la vigilancia. Así poco a poco el trabajo del obrero es asumido por cierto saber de la productividad, saber técnico de la producción que permitirá un refuerzo del control." (1995, 11).

[13] Entre los siglos XVII y XVIII, y a partir del descubrimiento del individuo como cuerpo adiestrable y de la población como máquina de producir, surgen dos grandes clases de técnicas políticas, que van a ir construyendo ámbitos específicos de poder-saber. Estas nuevas tecnologías de poder, que tienen al cuerpo y a la población como núcleo tecnológico, son las que Foucault denomina *anatomopolítica* y *biopolítica*. La anatomopolítica está relacionada principalmente con el disciplinamiento de los cuerpos. Cuerpo del que se exige una fuerza-utilidad que no tiende únicamente al aumento de sus habilidades y productividad, sino a la formación de un vínculo coercitivo tal que se pueda manipular a voluntad. La disciplina constituye individualidades específicas en las que se entrecruzan el juego de la distribución espacial, el cifrado de actividades, la acumulación del tiempo; utilizando las mutaciones de la técnica al construir cuadros, prescribir maniobras, imponer ejercicios y combinar fuerzas. Las coerciones permanentes, a través de la educación, las fábricas, la formación progresiva de una docilidad automática, van consolidando la imposición de una ortopedia social. "Que el tiempo de la vida se convierta en tiempo de trabajo, que éste a su vez se transforme en fuerza de trabajo y la fuerza de trabajo pase a ser fuerza productiva: todo esto es posible por el juego de una serie de instituciones que esquemática y globalmente, se definen como instituciones de secuestro." (Foucault 1995, 136). La disciplina posibilita cubrir los agujeros que el sistema de poder monárquico dejaba sin cuidado y garantiza así la obtención de un mayor rendimiento a menos costo. A partir de entonces en las sociedades occidentales comienzan a cristalizar nuevos mecanismos de poder que no tienen como base los principios del derecho y no están constituidos por dispositivos jurídico-legales. El principio de la ley deja paso al principio de la norma y con ella entran en acción un ejército de médicos, psicólogos, psiquiatras que se acoplan, o reemplazan, al aparato judiciario. Estas *disciplinas* científicas van a constituir el dispositivo de poder-saber propio de la anatomopolítica. Hardt y Negri apuntan que Foucault ilustra la aparición del poder disciplinario a través del Antiguo Régimen y la edad clásica de la civilización francesa, "pero de manera general podemos decir que toda la fase de acumulación capitalista (en Europa y en otras partes) se llevó a cabo según este paradigma de poder." (2005, 44).

[14] Francisco Vázquez señala que si bien las tecnologías de regulación suelen recibir el nombre de biopolítica "este último termino tiende a reservarlo Foucault para designar al conjunto de mecanismos disciplinarios y reguladores que caracterizan a la 'racionalidad política' prevaleciente en nuestras sociedades. La noción de biopolítica funcionó (...) como puente entre los análisis de poder anteriores a 1976 y los que, bajo la égida del concepto de gobierno, se pusieron en marcha en 1978." (2005, 178) .

conforman una masa global, "recubierta por procesos de conjunto que son específicos de la vida como el nacimiento, la muerte, la producción, la enfermedad." (Foucault 1992, 251). La *biopolítica*[15] apunta a la población en tanto se *descubre* que los individuos constituyen también entidades biológicas que es necesario comenzar a tener en cuenta, ya que esta unidad va a ser utilizada como máquina de producir riquezas, bienes e incluso otros individuos. A partir de aquí se comienzan a elaborar estrategias para el control de hechos que analizados como acontecimientos individuales no indican nada, pero que vistos de forma conjunta evidencian regularidades: la sanidad, la natalidad, la mortandad, la fecundidad. En tanto la población es descubierta como máquina de producir, procesos tan *naturales* como la muerte y los nacimientos comienzan a ser considerados como causas de la disminución y reducción de esa energía productora. Las condiciones de vida en general pasan a ser pensadas desde la perspectiva económica y se transforman en objeto de análisis, control y regulación. En otras palabras: se convierten en una *razón de Estado*. Esta perspectiva impulsó la problematización de fenómenos como la vejez, los accidentes, las enfermedades y la difusión de una serie de prácticas de higiene y cuidado personal. Aparecieron los seguros, la asistencia social y el ahorro individual. En los mecanismos de la biopolítica se trabaja con previsiones, estimaciones estadísticas, medidas globales, pero se trata no tanto de modificar un hecho particular o individual, como de intervenir en el nivel de las determinaciones de los fenómenos globales. Con las técnicas de regulación de la población empezaron a delinearse áreas de saberes nuevos y específicos: la demografía, la estadística, la biología y la medicina conformarían el nuevo dispositivo saber-poder de esta tecnología. "La vida se hace a partir del siglo XVIII objeto de poder, la vida y el cuerpo. Antes existían sujetos, sujetos jurídicos a quienes se les podía retirar los bienes y la vida además. Ahora existen cuerpo y poblaciones. El poder se hace materialista." (Foucault 1985e, 16). El descubrimiento de la categoría conceptual de población fue crucial para la definición de los fines de gobierno del Estado.

Foucault diferencia entre el Estado de justicia, nacido de la territorialidad de tipo

[15] Tres de los textos claves de Foucault sobre la biopolítica: 1987 (especialmente páginas 112-125), 1992 (especialmente la clase del 17 de marzo de 1976), y 1996a. El concepto de biopolítica ha sido utilizado y/o desarrollado, de manera diferente al planteamiento original de Foucault, por otros pensadores fuera del ámbito de los estudios sobre la gubernamentalidad, como por ejemplo, Agamben (1999, 2000, 2005) y Hardt y Negri 2005. "... la obra de Foucault nos permite reconocer la naturaleza *biopolítica* del nuevo paradigma de poder. El biopoder es una forma de poder que regula la vida social desde su interior, siguiéndola, interpretándola, absorbiéndola, rearticulándola. (...) El biopoder se refiere, pues, a una situación en la que lo que está directamente en juego es la producción y reproducción de la vida misma." (Hard y Negri 2005, 45). Para una lectura de la biopolítica hecha desde el contexto español, Ugarte Pérez 2005.

feudal, que se corresponde con la sociedad de la ley y que implica un juego recíproco de litigios, el Estado administrativo, nacido en el siglo XV y XVI en territorialidad de frontera y que se corresponde con la sociedad del reglamento y las disciplinas, y el Estado de gobierno, que no se define por su territorialidad o superficie, sino por la masa de población, su volumen y densidad. Este Estado se centra en la población, utiliza como instrumento el saber económico y se corresponde con las sociedades controladas por dispositivos de seguridad (Foucault 1991). Desde la óptica foucaultiana, el Estado occidental moderno es una de las formas de gobierno humano más notables, que desde el principio ha sabido combinar técnicas de individuación con procedimientos totalizadores, gracias a que "ha integrado, bajo un forma política nueva, una vieja técnica de poder nacida de las instituciones cristianas. Esta técnica de poder podemos denominarla el poder pastoral."(Foucault 1986, 33).[16] Para Foucault (1986) el Estado moderno puede ser visto como una nueva forma de poder pastoral, que reemplaza las finalidades religiosas de conseguir la salvación en el otro mundo, por objetivos terrestres: la salvación entendida como salud, bienestar, seguridad, protección contra los accidentes y prolongación de la vida. El modelo arcaico de la pastoral cristiana, las técnicas diplomático-militares y una serie de instrumentos particulares cuya formación fue contemporánea al gobierno (la policía en el viejo sentido del término[17]) son para Foucault (1991) los tres elementos a partir de los cuales se ha podido producir ese fenómeno fundamental en la historia de occidente que es la *gubernamentalización* del Estado. Esto es: un Estado ocupado por el gobierno de los otros, que tiene como centro de accionar la población, como técnica de gobierno a la economía política y los dispositivos de seguridad o de regulación como instrumentos de control.

[16] Con el término *poder pastoral* Foucault designa una forma muy particular de poder, relacionada con la expansión del cristianismo, cuyo objetivo final era la salvación de los individuos en el más allá. Un poder que, a diferencia del poder soberano que exige el sacrificio de los súbitos para salvar el trono, debe estar dispuesto a sacrificarse por la vida y la salvación del rebaño. Un poder que además de preocuparse por la comunidad, se ocupa por cada individuo a lo lago de toda su vida y que no puede ser ejercido sin saber lo que sucede en la mente de cada uno de los miembros del rebaño (Foucault 1986). Esta forma de poder está orientada a la salvación (en oposición al poder político), es oblativa (en oposición al principio de soberanía), individualizante (en oposición al poder jurídico) y está ligada a la producción de "la verdad del individuo mismo." (Foucault 1986, 35). Si bien desde el siglo XVIII el poder pastoral perdió vigor en el ámbito eclesiástico, su extensión al conjunto de la sociedad encontró apoyo en una multitud de instituciones públicas, como la policía y los hospitales, pero también en otras instancias *privadas*, como las familias y las organizaciones filantrópicas. La multiplicación de los objetos y los agentes del poder pastoral ha permitido el desarrollo de un saber en torno a dos ejes: uno globalizante y cuantitativo que tiene como objeto la población, y otro analítico, en relación con los individuos.

[17] La policía fue inventada en el siglo XVIII no solo para mantener la ley y el orden, también para asegurar el aprovisionamiento de las ciudades, proteger la higiene y la salud, así como los criterios necesarios para el desarrollo del comercio y la artesanía. (Foucault 1986). La policía aparece como una administración que dirige el Estado, junto con la justicia, el ejército y la hacienda, pero extiende todas las actividades a todas las situaciones: "el papel de la policía consiste en proporcionar un poco más de vida, y al hacerlo, proporcionar al Estado también un poco más de fuerza" (Foucault 1996, 131).

1.2. Gobierno y Gubernamentalidad

La biopolítica y sus tecnologías reguladoras permiten captar las articulaciones entre un poder estatal autoritario y las disciplinas difundidas por el entramado social. Si embargo, el concepto de biopolítica no alcanza para dar cuenta de un poder político que delega la soberanía en los ciudadanos y se apoya en la preservación de la autonomía e iniciativa de los procesos gobernados, como es el caso del poder político estatal en las democracias liberales.[18] Aquí se localiza la fecundidad del modelo de gobierno con el cual Foucault da cuenta de la relación entre poder y libertad (Vázquez 2005).

El gobierno en sentido foucaultiano se refiere a la conducción de la conducta de los otros y de uno mismo. Desde esta óptica, gobernar supone todo intento de moldear, con algún grado de deliberación, aspectos del comportamiento humano, con arreglo a una serie de normas y a una variedad de fines. Foucault utiliza el concepto de gobierno en un sentido amplio, fuertemente vinculado con su antiguo significado y resaltando la cercanía entre las relaciones de poder y los procesos de subjetivación (Lemke 2001). Mientras hoy el término tiene sólo un significado político, Foucault (1991) muestra que hasta bien entrado el siglo XVIII el problema del gobierno estaba ubicado en un contexto más general. El gobierno era una cuestión discutida en los tratados políticos, pero también en textos filosóficos, religiosos, médicos y pedagógicos. Además del control de la gestión del Estado, gobierno hacía referencia a problemas de autogobierno, gobierno del alma y gobierno de los niños, "con la pedagogía tal como aparece y se perfila en el siglo XVI." (Foucault 1991, 9). Cómo gobernarse, cómo ser gobernados, cómo gobernar a los otros, de quién aceptar ser gobernados, cómo hacer para ser el mejor gobernante posible; eran problemas característicos del siglo XVI, surgidos al hilo del entrecruzamiento de dos procesos: el resquebrajamiento de las estructuras feudales[19] y la instauración de los grandes Estados territoriales, administrativos y coloniales y la Reforma y Contrarreforma que cuestionó el modo según el cual se debía dirigir el

[18] Hardt y Negri definen la sociedad del control (desarrollada al final de la modernidad y que se extienden hasta la era posmoderna) como aquella sociedad "en la cual los mecanismos de dominio se vuelven aun más 'democráticos', aún mas inmanentes al campo social, y se distribuyen completamente por los cerebros y los cuerpos de los ciudadanos, de modo tal que los sujetos mismos interiorizan cada vez más las conductas de integración y exclusión social adecuadas para este dominio." (2005, 44).

[19] "Una consecuencia importante del debilitamiento de los lazos feudales fue que las materias de la conducta individual ya no pudieron ser consideradas como reguladas con eficacia por redes de dependencia personal y de obligación recíproca. Las cuestiones del gobierno de uno mismo y de quién podía reivindicar legítimamente la gobernación asumieron, por eso, una significación particular en la época en que Estados de reciente aparición trataban de establecer sus propios sistemas de administración a gran escala." (Hyndess 1997, 106).

camino hacia la salvación espiritual (Foucault 1991). Estas dos transformaciones hicieron posible la reivindicación de una *razón de Estado*, que no se reduce a cuestiones religiosas ni a una preocupación por la seguridad o el poder del soberano. El Estado pasó a tener propiedades y objetivos propios, que no dependían de las justificaciones teológicas en disputa (Hyndess 1997). A partir de literatura de la época, Foucault diferencia tres tipos de gobierno: el gobierno de sí mismo (moral), el arte de gobernar una familia (economía) y la ciencia del buen gobierno del Estado (política), la "línea descendente, que reconduce desde el comportamiento del individuo a la gestión de la familia al buen gobierno del Estado es justamente lo que entonces comienza a llamarse policía." (Foucault 1991, 14). El arte de gobernar debe responder a la demanda de cómo introducir la economía (esto es: el modo de dirigir correctamente a los individuos, los bienes, la riquezas en el interior de la familia, cómo saber guiar a los otros y hacer prosperar la fortuna familiar) en la gestión del Estado. "La introducción de la economía en el ejercicio político será, creo, la baza esencial del gobierno." (Foucault 1991, 14).

El gobierno se plantea como una forma de disponer las cosas para conducirlas no al bien común, como sostenían los textos de los juristas, sino a un fin conveniente para cada una de las cosas que hay que gobernar, lo que implica una pluralidad de fines específicos que se convertirán en el objetivo mismo del gobierno. "Y para alcanzar estas distintas finalidades se dispondrán las cosas." (Foucault 1991, 17). Es importante la palabra disponer: no se trata de imponer una ley como en la soberanía, sino de utilizar tácticas multiformes. El fin de la soberanía era mantenerse a sí misma mediante la obediencia a la ley, el fin del gobierno está en las cosas que dirige, en buscar su perfección. Las cosas de las que debe ocuparse el gobierno son los seres humanos, pero en sus ligazones e imbricaciones con esas otras cosas que son las riquezas, los recursos, los medios de subsistencia, el territorio, sus ciudades, el clima o la fertilidad, "en sus relaciones con los usos y costumbres, los modos de hacer y pensar, y finalmente, los hombres en sus relaciones también con esas otras cosas tales como los incidentes o desgracias del tipo de carestía, la epidemia, la muerte, etc." (Foucault 1991, 15-16).

Partiendo de los usos dados al término en los siglos XVI y XVII, desde el campo anglofoucaultiano Dean (1999) define el gobierno como cualquier actividad más o menos calculada, emprendida por una pluralidad de autoridades y agencias, empleando una variedad de técnicas y formas de conocimiento que involucran formas particulares de verdad, que buscan moldear la conducta humana, trabajando a través de los deseos, aspiraciones, intereses y creencias, para fines definidos pero cambiantes, con

consecuencias, efectos y resultados imprevisibles. Por su parte, Rose (1999) se refiere al gobierno como todo esfuerzo por formar, guiar y dirigir la conducta de los otros, ya se trate de la tripulación de un barco, los niños de una familia, los empleados de una oficina o los habitantes de un territorio; pero también habla de la manera en que somos educados para gobernarnos a nosotros mismos. Gobernar, en el amplio sentido de la palabra "es siempre un difícil y versátil equilibrio con conflictos y complementariedades, entre las técnicas que aseguran la coerción y los procesos a través de los cuales el 'uno mismo' es construido y modificado por sí mismo." (Foucault 1996, 34).

Definir el gobierno como la conducción de la conducta implica sugerir que los gobernados son actores y por lo tanto un locus de libertad (Dean 1999). A diferencia de la dominación, que ignora la capacidad de acción de aquellos sobre los cuales se ejerce, el gobierno reconoce esa capacidad y actúa a través de ella; a diferencia de la disciplina, no toma como blanco de acción el cuerpo, sino las acciones de otros y de uno mismo. Gobernar no es coartar la capacidad de actuar, sino reconocerla y utilizarla para fines propios (Rose 1999). Gobernar es más que un simple ejercicio de autoridad, supone la libertad de los gobernados e implica considerar que es posible reformarlos y mejorarlos, dando forma a sus atributos. Todo programa de gobierno supone un fin de este tipo: una clase de persona, comunidad, sociedad, nación, e incluso un (otro) mundo posible de ser alcanzado. Esta es la concepción de gobierno que guía la elaboración de esta tesis y de ella se parte para el análisis específico y concreto de los dispositivos de integración de inmigrantes de la Comunidad de Madrid, en el marco más amplio y global de las transformaciones en las formas de imaginar e intervenir (esto es, gobernar) la cuestión social en el contexto español y europeo.

Esta noción de gobierno sugiere que la actividad de los gobernados es medio y objetivo de la conducción de conductas y que existe una pluralidad de agencias y autoridades de gobierno, aspectos de comportamiento a ser gobernados, normas invocadas y propósitos perseguidos (Dean 1999). Los órganos de la administración estatal intervienen garantizando la autonomía de las esferas de gobierno situadas a nivel molecular, como la familia, la empresa, la educación y la salud. Las diferencias entre el plano macro y micro son de orden tecnológico, en ambos casos se trata de espacios de gobierno, si bien los procedimientos utilizados son diferentes. El Estado es una pieza, un puerto que enlaza las estrategias políticas más globales y el ejercicio del poder en los terrenos usualmente conceptualizados como *no políticos* o privados (Vázquez 2005).

Al uso de gobierno como conducción de la conducta se agrega una concepción más restringida, que se refiere a la naturaleza y la práctica de ese gobierno dentro de

coordenadas históricas precisas: quién tiene que gobernar, cómo se entiende el gobernar mismo, qué o quiénes son los gobernados. Se trata de la *gubernamentalidad*, a la que Foucault también denomina arte de gobierno. El término gubernamentalidad señala, por un lado, la emergencia de una nueva y distintiva forma de pensar sobre el ejercicio del poder en ciertas sociedades.[20] Se refiere, en palabras de Foucault, a un "[c]onjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco a la población, por forma principal de saber la economía política, y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad." (1991, 250). En este sentido, la gubernamentalidad aparece en las sociedades de Europa occidental, en la temprana modernidad, cuando el arte de gobierno del Estado se transforma en una actividad distintiva y cuando las formas de conocimientos y técnicas de las ciencias sociales y humanas se integran a él. De ahora en más el gobierno será el de todos y cada uno, atento a cada individuo y a la población en general, involucrando su salud, bienestar, prosperidad y felicidad. La gubernamentalización del Estado, que se desarrolla entre la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX (Rose 1999), es el proceso por el cual "el Estado de justicia del medioevo, convertido en Estado administrativo en los siglo XV y XVI" (Foucault 1991, 250), incorpora las reglamentaciones vinculadas al gobierno de poblaciones. La gubernamentalización del Estado es para Foucault (1991) un fenómeno singularmente paradójico, ya que gracias a esa gubernamentalidad (a la vez interna y externa) el Estado ha podido sobrevivir dentro de las relaciones de poder contemporáneo. Es dentro del campo de la gubernamentalidad que se ve el continuo intento por definir y redefinir qué aspectos del gobierno están dentro de las competencias del Estado y cuáles no, qué es y qué no es político, que es público y que es privado (Rose 1999, 18). Por eso Foucault no está seguro de que "esa oposición entre sociedad civil y Estado que, justificadamente, ha sido muy usada a finales del siglo XVIII y en el siglo XIX siga siendo aún operativa." (1985c, 217).

Esta noción de gubernamentalidad implica una cierta relación del gobierno con otras formas de poder, en particular la soberanía y la disciplina. La soberanía emergió

[20] Foucault utilizó la noción de gubernamentalidad desde 1978 para explorar cuatro dominios históricos diferentes: el poder pastoral durante el cristianismo primitivo, los programas de gobierno forjados entre el siglo XVI y XVIII, la racionalidad gubernamental del liberalismo clásico de Adam Smith y la ilustración y la gubernamentalidad neoliberal en Alemania y EE UU. Estas investigaciones componen un corpus incompleto y disperso, cuyos contenidos fueron expuestos entre 1977 y 1979 en las lecciones del *Collège de France* y que permanecían inéditas hasta 2004. Los investigadores del campo anglosajón han retomado y transitado de diversas maneras estas vías abiertas por Foucault. Un mes antes de la presentación de esta tesis me topé con la publicación en castellano del curso de 1978 en las librerías de Buenos Aires (Foucault 2006).

como teoría y práctica de las reglas monárquicas que luego serían democratizadas a través de los Estados liberales, con sus instituciones representativas. El objetivo del poder de soberanía es el ejercicio de la autoridad sobre sujetos del Estado en un territorio específico, a través de las armas jurídicas y ejecutivas del Estado. La disciplina se expande e intensifica en los siglos XVII y XVIII, se ejerce a través de los individuos, sus cuerpos, fuerzas y capacidades. Su objetivo es la regulación y el orden de un número de personas en un territorio. La gubernamentalidad busca estructurar la población con los denominados aparatos de seguridad, que incluyen el uso de las fuerzas armadas, la policía, los cuerpos diplomáticos, los servicios de inteligencia, pero también el sistema de salud, la educación, el bienestar social y los mecanismos de gestión de la economía nacional. Todas aquellas instituciones y prácticas dirigidas a defender, mantener y dar seguridad a la población nacional y garantizar los procesos demográficos, económicos y sociales que la atraviesan (Dean 1999). Sin embargo, este paso de una estructura de la soberanía a otra dominada por las técnicas de gobierno que se opera en el siglo XVIII no debe ser entendido como la sustitución de una sociedad de soberanía por otra disciplinaria, reemplazada a su vez por una sociedad de gobierno. "En realidad tenemos un triángulo: soberanía, disciplina, gestión de gobierno cuyo blanco principal es la población y cuyos mecanismos esenciales son los dispositivos de seguridad." (Foucault 1991, 24). Como se verá a lo largo de esta tesis, la gubernamentalización del Estado ha sido un proceso fundamental para que desde el Estado se pudiera construir la nación, una de cuyas primeras operaciones es la delimitación del *pueblo* que pasará a ser considerado el fundamento de esa nación. En esta línea, aunque sin hablar de gubernamentalización, Etienne Balibar describe cómo la institución del Estado nacional social, en tanto Estado que interviene en la reproducción de la economía pero fundamentalmente en la formación de los individuos, en la salud pública y en el ámbito de la vida privada, colaboró en la construcción de la forma nación cuando no estaba aún consumada. "Esta tendencia estuvo presente desde el origen de la forma nación (...) pero se hizo dominante durante los siglos XIX y XX, con el resultado de subordinar completamente la existencia de los individuos de todas las clases a su consideración de ciudadanos del Estado-nación, es decir a su calidad de nacionales. " (Balibar 1991, 144).

Pero el término gubernamentalidad, neologismo que une gobierno y mentalidad, se refiere también a cómo se piensa acerca del gobierno y hace referencia a las diferentes mentalidades y modalidades de gobierno. Cuando se habla de cómo se piensa

acerca del gobierno se está partiendo de suponer que el pensar es una actividad social, que la manera en la que pensamos está relacionada con un cuerpo de saberes, creencias y opiniones en las que el pensar está inmerso. La idea de mentalidades de gobierno enfatiza el hecho de que el pensamiento involucrado en las prácticas de gobierno es colectivo y relativamente naturalizado, generalmente no abierto a cuestionamientos o preguntas por parte de quienes lo habitan. Pero decir que las mentalidades son colectivas no significa sostener que están vinculadas con grupos o clases específicas. Supone más bien que la manera en la que se piensa sobre el ejercicio de la autoridad esta constituida por ideas, filosofías y formas de saber que constituyen los productos sociales y culturales (Dean 1999). "Se piensa en el interior de un pensamiento anónimo y constrictor que es el de una época y el de un lenguaje." (Foucault 1985d, 34). En las sociedades contemporáneas estas formas de pensar a menudo se derivan de las ciencias sociales y humanas, algo que también se pone de manifiesto en las cambiantes formas de tematizar las migraciones y la presencia (in)migrante.

1.3. Racionalidades políticas y tecnologías de gobierno

El vínculo semántico entre gobernar y mentalidades o modelos de pensamiento indica que no es posible el estudio de las tecnologías de poder sin un análisis de las racionalidades políticas que lo sustentan (Lemke 2001). El concepto foucaultiano de gobierno gira en torno a tres nociones distintas pero vinculadas entre si: conducción de la conducta, racionalidad política y tecnología de gobierno. El gobierno expresa una posibilidad fáctica de influir sobre los otros y sobre si mismo, de producir efectos de realidad. Por eso a los estudios sobre gubernamentalidad les interesa el ejercicio real, material, el cómo del poder, codificado y expresado por racionalidades políticas y desplegado y efectivizado en tecnologías de gobierno. Teniendo presente esa dimensión primaria de gobierno como conducción de la conducta, el análisis de la gubernamentalidad debe enfocarse hacia dos instancias: racionalidad política y tecnologías de gobierno.

A partir de Weber, apunta Dean (1999), se sabe que no existe una sola razón ni criterios universales para juzgar las formas de pensamiento y que aquello que llamamos razón es sólo el "específico y peculiar racionalismo de occidente." (Dean 1999, 11). Después de Foucault ha quedado claro que incluso en este último caso existe una multiplicidad de racionalidades, diferentes formas de pensar de una manera sistemática,

haciendo cálculos, definiendo propósitos y empleando conocimientos. Con el concepto de racionalidad se hace referencia a cualquier tipo de pensamiento esforzado por ser relativamente claro, sistemático y explícito sobre aspectos de la existencia, sobre cómo las cosas son o deberían ser (Dean 1999). Nikolas Rose (1999) define las racionalidades políticas como campos discursivos caracterizados por un vocabulario compartido dentro del cual las disputas pueden ser organizadas por principios éticos que pueden comunicarse unos con otros, por una lógica explicativa mutuamente inteligible, por hechos comúnmente aceptados, por acuerdos significativos en torno a cuestiones políticas claves. Sólo es posible gobernar bajo cierto régimen de inteligibilidad. En este sentido, el lenguaje no es algo secundario al gobierno, sino constitutivo; no sólo conforma actos de gobierno, sino que además los hace posibles.

Las racionalidades políticas de las que aquí se habla son preponderantemente prácticas, orientadas a resolver los problemas cotidianos que se le presentan a los sujetos que intervienen en cada ejercicio concreto de poder. Este concepto de racionalidad no tiene un gran valor normativo asociado a una Razón, sino un significado relativo a determinadas prácticas históricas: se trata de una forma de concordancia de reglas, modos de pensar, procedimientos tácticos y un conjunto de otras condiciones "bajo las cuales en un determinado momento, resulta posible percibir algo como un 'problema', tematizarlo como tal y generar alternativas prácticas para su resolución." (de Marinis 1999, 86).[21] Estas racionalidades se constituyen a partir del éxito de ciertas maneras de resolver problemas en la práctica social (y consecuentemente a partir del fracaso de otras) que luego se vuelven ejemplares y son imitadas y aplicadas por analogía. Desde esta perspectiva, la historia no se caracteriza por registrar una sucesión de racionalidades que se reemplazan unas a otras, sino más bien como una serie o sucesión de modos de problematización diferentes que avanzan en la forma de rupturas y fisuras, y que en determinado momento histórico se vuelven predominantes (de Marinis 1999). Problematización no quiere decir representación de un objeto preexistente, ni tampoco creación por medio de un discurso de un objeto que no existe. "Es el conjunto de prácticas discursivas y no discursivas lo que hace entrar a algo en el juego de lo verdadero y de lo falso y lo constituye como objeto de pensamiento (ya sea bajo la forma de reflexión moral, del conocimiento científico, de análisis político..)." (Foucault 1985b, 232). La racionalidad

[21] A esto se refiere Vázquez cuando define a la genealogía como una historia "de las problematizaciones, del pensamiento entendido como práctica y no como idea." (2005, 164).

política dominante en la contemporaneidad es el *liberalismo avanzado* (Rose 1993).[22]

El gobierno es una actividad de problematización, por eso la historia del gobierno podría ser escrita como una historia de las problematizaciones. En este marco conceptual, el liberalismo, el *welfarismo* y el neoliberalismo o liberalismo avanzado no son entendidos como doctrinas políticas, sino como problematizaciones, como programas de gobierno surgidos en contextos históricos y geográficos determinados. Los programas de gobierno requieren cierto conocimiento de la esfera de problemas a ser abordados. Las teorías de las ciencias sociales, la economía, la sociología, la psicología, proveen una especie de maquinaria intelectual para el gobierno, en términos de procedimientos para hacer el mundo pensable, domesticando su realidad, mediante su sometimiento al análisis disciplinado del pensamiento. Rose y Miller (1992) definen la programática como el dominio de los diseños propuestos por economistas, filántropos, informes de gobierno, libros verdes o blancos, propuestas de organizaciones varias, que buscan configurar relaciones especificas en modos considerados deseables. Los programas de gobierno suponen que lo real es programable, en tanto dominio sujeto a ciertos determinantes, reglas, normas y procesos sobre los cuales las autoridades pueden actuar y cuyos resultados pueden mejorar. La programática de gobierno piensa y construye los objetos de gobierno de tal modo que sus *enfermedades* aparecen como susceptibles de ser diagnosticadas, prescritas y sanadas mediante el cálculo y la intervención normalizadora (Rose y Miller 1992). Esta es la lógica que subyace al diseño y puesta en marcha de cualquier política pública, y muy claramente en el caso de las políticas de integración de inmigrantes, que buscan subsanar (por diferentes vías según los contextos históricos y nacionales) ese fallo o anormalidad producida por la presencia de no nacionales en el orden de la nación (Sayad 1998), o intervienen en el campo de los social con el objetivo de resolver sus diferencias/deficiencias y transformarlos en ciudadanos activos, participativos y responsables, en consonancia con el sujeto imaginado por la racionalidad política del liberalismo avanzado.

La relación entre las racionalidades políticas y los programas de gobierno no son de derivación o de determinación, sino de *translation* (Rose 1999). Ambos se articulan y se desarrollan a través de las tecnologías de gobierno (Dean 1999). Una tecnología de

[22] El término *liberalismo avanzado*, introducido en la literatura sobre gubernamentalidad por Nikolas Rose (1993), designa a un amplio dominio de diversos ensamblajes de racionalidades, tecnologías y agencias que constituyen las formas características de gobierno en las democracias liberales contemporáneas (Dean 1999) y que se analizan en el Capítulo V.

gobierno es un ensamblaje o dispositivo[23] de formas de conocimiento práctico, con modos de percepción e inculcación de hábitos; técnicas de anotación, ordenación y cálculo; formas de presentación como las tablas; procesos de examinación y evaluación; la inauguración de especialidades y vocabularios; normas legales, profesionales y administrativas, formas arquitectónicas; capacidades humanas y medios no humanos; a través de los cuales autoridades de diverso tipo buscan formar, normalizar e instrumentalizar la conducta de otros, con el fin de alcanzar objetivos que consideran deseables. Se trata de humildes, banales y cotidianos mecanismos que hacen posible el ejercicio de gobierno (Miller y Rose 1991, Rose y Miller 1992, Rose 1999). El concepto de tecnologías de gobierno remite a un enfoque de microfísica del poder, que permite incluir en el seno de las relaciones sociales la importante participación de elementos no humanos, como aparatos técnicos, de registro, de inscripción, que juegan un papel fundamental en la construcción y conducción de los sujetos. Si bien están íntimamente imbricadas, las *tecnologías de gobierno* hacen referencia a los mecanismos utilizados para el gobierno de los otros y con las *tecnologías del yo* se designan los instrumentos puestos en juego para la conducción de la conducta de uno mismo.

En cada situación histórica las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno se combinan de un modo particular. No existe la gubernamentalidad percibida de manera abstracta y general, sino gubernamentalidades, modalidades diferentes de encastre entre ambas instancias analíticas, estando siempre presente la dimensión de *conducción de la conducta* propia del gobierno. Se trata de explorar el conjunto de vinculaciones entre unas formas más o menos estructuradas y organizadas de pensamiento y saber (racionalidades) y unas prácticas, tácticas, técnicas y dispositivos (tecnologías) orientados a moldear la conducta. La cuestión es prestar atención al funcionamiento histórico concreto, a las variables combinaciones de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno en contextos espaciales y temporales específicos. En el caso del trabajo que aquí se propone, se trata de explorar, mediante el análisis de políticas migratorias concretas, las maneras de problematizar las migraciones y la

[23] Siguiendo a Vázquez (2005), los ensamblajes analizados por Rose y Dean son los dispositivos (*dispositifs)* investigados por Foucault y los *agencements* evocados por Deleuze y Guattari. Lo que Foucault pretende situar bajo el nombre de dispositivo es "en primer lugar, un conjunto decididamente heterogéneo, que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, en resumen: los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no dicho. (...) En segundo lugar, lo que querría situar en el dispositivo es precisamente la naturaleza del vínculo que puede existir entre estos elementos heterogéneos. (...) En tercer lugar, por dispositivo entiendo una especie —digamos— de formación que, en un momento histórico dado, tuvo como función mayor la de responder a una urgencia. El dispositivo tiene pues una posición estratégica dominante. " (Foucault 1985a, 128-9).

presencia inmigrante según los lugares y los momentos y las tecnologías desplegadas para dar solución a los problemas que se presentan como derivados de la inmigración, buscando responder a la pregunta de cómo (y en relación con qué procesos) la presencia de población inmigrante ha llegado a ser pensada en términos de integración.

En las democracias avanzadas del presente, estas múltiples y delicadas redes de saberes y poderes conectan las vidas de los individuos, grupos y organizaciones con las aspiraciones de autoridades, a través de lo que Rose (1999) denomina *translation*.[24] Los mecanismos de traducción son particularmente significativos en mentalidades liberales de gobierno, en tanto las racionalidades políticas liberales están comprometidas con los proyectos gemelos de respeto a la autonomía de ciertas zonas privadas y la conformación de la conducta con relación a determinadas concepciones del bienestar individual y colectivo. El proceso de *translation* opera como retransmisión entre los cálculos de las autoridades y las aspiraciones de ciudadanos libres. Las traslaciones vinculan lo general con lo particular y un lugar con otro; conforman una manera de pensar, desde la administración estatal hasta una multitud de lugares de trabajo, guardias de hospitales, aulas, centro de infancia, casas de acogida de inmigrantes, hogares familiares y los individuos mismos. Así, programas nacionales de gobierno pueden volverse consonantes con la proliferación de procedimientos para la conducción de la conducta a un nivel molecular a lo largo de un territorio. "De este modo los programas políticos más vastos, que conciernen a los intereses generales de la nación, descansan en una red de modos concretos de ejercer la autoridad que no son ni generados ni mantenidos por el Estado. (...) Esta coordinación es lo que permite la 'acción a distancia' de las agencias estatales." (Vázquez 2005a, 80). Esta acción a distancia es una de los rasgos distintivos del gobierno liberal avanzado, que afecta muy especialmente al ámbito de *lo social*, y que en el caso específico de las políticas de integración de inmigrantes se concreta por medio del desplazamiento de responsabilidades por la denominada integración desde los órganos estatales y autonómicos hacia entidades no gubernamentales. Pero el proceso de traducción no garantiza la extensión de una regla por sí misma y sin problemas, es un mecanismo imperfecto y sujeto a innumerables presiones y distorsiones, una reconexión de frágiles

[24] Nikolas Rose (1999) toma este concepto de Bruno Latour y Michel Callon, quienes a su vez se inspiraron en el filósofo de la ciencia Michel Serres y su obra *Hermes III, la traduction,* publicada en Paris en 1974. El término francés *traduction* está en el corazón del dispositivo teórico de estos étnografos de la ciencia y hace referencia a los desplazamientos, mediaciones, derivas, invenciones y combinaciones por medio de las cuales los distintos actores trabajan para traducir sus lenguajes, problemas, identidades e intereses de manera que posibilite el establecimiento de alianzas y asociaciones.

afiliaciones locales a través de la cual "[l]o que comienza siendo una norma que debe ser implantada en el interior de los ciudadanos puede ser reformulada como una demanda que los ciudadanos pueden hacer a las autoridades" (Rose 1997, 38).

1.4. La inmigración y el gobierno de poblaciones

Foucault da cuenta de la aparición del régimen del biopoder al final del siglo XVIII a través de un nuevo personaje: la población como problema biológico y político. Las preocupaciones de Foucault en torno a la población deben ser situadas en el marco de la emergencia del biopoder como el paso del clásico modelo del poder soberano, basado en el derecho a infringir muerte, al poder post soberano que toma la gestión y la extensión de la vida como su objeto político. Aparece así el poder de hacer vivir, el derecho de intervenir sobre la manera de vivir, para mejorar la vida, controlar los accidentes, riesgos y deficiencias. El descubrimiento de la población fue la llave que desbloqueó el arte de gobierno e hizo posible el proceso de *gubernamentalización* del Estado: "fue gracias a la percepción de los problemas específicos de la población, gracias a la constitución de este nivel de realidad que denominamos economía, como el problema del gobierno ha podido ser al fin pensado, reflexionado y calculado fuera del marco jurídico de la soberanía." (Foucault 1991, 21). La población se perfila como fin del gobierno, sujeto de necesidades, aspiraciones, pero también como objeto de intervención.

En general, la literatura sobre gubernamentalidad se centra en las preocupaciones de las políticas y la economía política y tiende a descuidar cuestiones de sexualidad y racismo (Vukov 2003). Sin embargo, las mutuas inscripciones de la economía liberal, el racismo y la sexualidad dentro de los mecanismos del Estado son cruciales en la regulación biopolítica de la inmigración contemporánea. Foucault (1992) también enmarca el racismo, lo que específicamente denomina racismo de Estado, como indispensable para las sociedades post soberanas. Si una de las posibilidades que inaugura la biopolítica es el poder de hacer vivir, precisamente a través de los mecanismos de regulación, si el poder se basa en la posibilidad de potenciar la vida, "¿cómo es posible que un poder de este tipo pueda matar, dé orden de matar, exponga a la muerte no sólo a sus enemigos sino a sus ciudadanos?" (Foucault 1992, 263). La respuesta está en la intervención del racismo como mecanismo estatal a partir de la aparición del biopoder. Un racismo de Estado que la sociedad ejercerá contra sí misma,

para garantizar su purificación permanente que será una de las dimensiones fundamentales de la normalización social. Esto significa que la especificidad de una nación no reside tanto en el hecho de dominar a otras, sino en administrarse a sí misma, gestionar, gobernar y asumir la constitución y el funcionamiento de la figura y del poder estatal. Las condiciones de formación de una nación no enlazan con su relación con el pasado, sino con su relación con el Estado (Foucault 1992, 230).

El racismo de Estado "es el modo en que, en el ámbito de la vida que el poder tomó bajo su gestión, se introduce una ruptura, la ruptura que se da entre el que debe vivir y el que debe morir. (...) Son estas las primeras funciones del racismo: fragmentar, introducir rupturas en ese *continuum* biológico que el biopoder pretende gestionar." (Foucault 1992, 21). Así se divide a la población en subgrupos y se crean desequilibrios entre ellos. Esta diferenciación es lo que va a justificar y dar base al poder de muerte que el Estado tiene sobre la población.[25] Determinados aspectos de la teoría evolucionista (jerarquía de las especies, lucha por la vida, supervivencia del más apto) se constituyen en el modo más apropiado de pensar las luchas y las diferencias dentro de la lógica del biopoder y se articulan de forma precisa con las técnicas de regulación que conforman la biopolítica y sus criterios de verdad. El racismo reinscribe el derecho soberano de matar en la gubernamentalidad post soberana a través de la lógica de la seguridad, asegurando la vida de la población mediante la muerte de *otros* específicos. Aquellos que son racializados, ya sea como peligro exterior o como enemigos interiores, que contienen la amenaza o la degeneración, deben morir o ser contenidos con el fin de asegurar la vida de la población. En este sentido, las políticas de inmigración constituyen un mecanismo clave de regulación de poblaciones en los Estados liberales modernos. El énfasis en la seguridad ha devenido núcleo central de las regulaciones gubernamentales contemporáneas de la inmigración. Las políticas de inmigración, incluyendo las desplegadas en nombre de la integración, son un espacio institucional primordial para la construcción pública de la nación y sus fronteras, particularmente en términos de selección, diferenciación y exclusión de poblaciones.

Pensando en la inmigración interesa aquí recordar los sugerentes planteamientos de Giorgio Agamben (2000) acerca de la vocación nacional y biopolítica del Estado moderno, cuya fundamentación no es el hombre como sujeto político libre y consciente

[25] Conviene aclarar que cuando se habla de muerte no se quiere representar el asesinato directo. Hay muchas otras formas indirectas de matar: exponer a la muerte y ampliar el riesgo de muerte: enfermedades, condiciones deficientes de salud, vivienda, falta de trabajo y alimento; la falta de derechos políticos.

sino su vida desnuda, el nacimiento que en su paso de súbdito a ciudadano queda investido del principio de soberanía. "La ficción aquí implícita es que el nacimiento se convierte inmediatamente en nación, de modo que entre los dos términos no puede haber ninguna diferencia." (Agamben 2000, 83). Sólo situándolas en el trasfondo biopolítico inaugurado por la soberanía nacional puede entenderse la centralidad y ambigüedad de la noción de ciudadanía y la multiplicación de disposiciones normativas para precisar quién es ciudadano y quién no, y "estructurar y reducir gradualmente el círculo del *ius soli* y del *ius sanguinis*." (Agamben 2000, 84). Las preguntas ¿qué es un francés? ¿qué es un alemán?, hasta entonces tema de debate de las antropologías filosóficas, pasaron a convertirse en una cuestión política esencial, sujeta a una constante labor de redefinición. A partir de entonces "las naciones-estado realizan una nueva inversión masiva en la vida natural, porque distinguen en su seno entre una vida por así decirlo auténtica y una vida desnuda, desprovista de todo valor político..." (Agamben 2000, 86). El indicador más significativo de lo que sostiene Agamben es la existencia de normas en el ordenamiento jurídico de algunos Estados europeos que (se) permiten la *des-naturalización* de sus ciudadanos, por considerarlos no merecedores de esa *naturaleza* nacional y, por lo tanto, de los derechos de ciudadanía encadenados por ley a la nacionalidad. El filósofo italiano pone como ejemplo las desnacionalizaciones masivas de principios del siglo XX en Francia, Bélgica, Italia y Alemania, pero también pueden citarse episodios mas recientes, como la retirada de la nacionalidad neerlandesa a la diputada Hirsi Alí, de origen somalí, por haber falseado datos sobre su identidad en el proceso de solicitud de refugio en 1992.[26] Esta distinción entre ciudadanos auténticos y falsos o fallidos, inaugurada por la biopolítica y el racismo de Estado del que habla Foucault, atraviesa todos los debates sobre inmigración y muy especialmente sobre lo que se ha dado en llamar la integración de los inmigrantes o minorías. Debate que en los países europeos en los últimos veinte años, y cada vez con mayor ímpetu, se ha venido articulando con relación al marco de la identidad nacional y la lealtad a la nación, en un intento por definir cuáles son los atributos culturales y morales para ser merecedor de la *naturalización* y devenir así un verdadero ciudadano.

[26] *El País*, 17 de mayo de 2006.

2. LA INMIGRACIÓN EN EL ORDEN DE LAS NACIONES

Desdichadamente para los hombres, el planeta ha sido parcelado en países,
cada uno provisto de lealtades, de queridas memorias, de una mitología particular,
de derechos, de agravios, de fronteras, de banderas, de escudos y de mapas.

Jorge Luís Borges

El *inmigrante*, escribió Bourdieu (1998) siguiendo la estela de Abdelmalek Sayad, obliga a repensar los fundamentos legítimos de la ciudadanía y de la relación entre el Estado y la nación, exige cuestionar no solo las reacciones de rechazo que pretenden fundar una ciudadanía con base en una lengua y cultura común, sino también la *generosidad asimilacionista*, que confía en que el Estado sabrá reproducir la nación. Para Sayad (1996, 1996a, 1998, 2000, 2002), considerada desde el punto de vista de la pertenencia nacional, la inmigración puede ser definida como la presencia en el seno del orden nacional de individuos no nacionales y la emigración como la ausencia del orden nacional de individuos pertenecientes a ese orden. De este modo el orden nacional y el orden de la migración están íntimamente entrelazados, es imposible hablar de uno sin toparse con el otro porque inmigración/emigración "son el lugar en el que se realiza prácticamente, en el modo de la experiencia, la confrontación con un orden nacional, o sea, con una distinción entre nacional y no nacional."(Sayad 1998, 266).

La inmigración, junto con la emigración, constituye un verdadero desafío a la ortodoxia social y política, una especie de situación límite que (nos) fuerza a reflexionar sobre la noción de nación. Si nos interrogamos sobre las condiciones sociales de producción, funcionamiento y perpetuación de las representaciones y definiciones en torno a la inmigración, reconoceremos las relaciones estrechas que existen entre el hecho de la inmigración y el hecho nacional. "Para que haya inmigrantes es preciso que haya fronteras y territorios nacionales, es preciso que haya extranjeros." (Sayad 1996, 168). El Estado-nación sólo existe en tanto es soberano de un territorio, pero también con la condición de que sea capaz de delimitar una población, un pueblo diferenciado de unos otros sobre quienes esa soberanía se ejerce y para quienes no es natural ni dada. Reflexionar sobre la inmigración y la emigración implica pensar el Estado y la nación y ambos se piensan a si mismos al pensar la inmigración. "Si, por ejemplo, observamos la génesis de la legislación sobre extranjeros e inmigrantes en Francia, tendremos una imagen de cómo se piensa el Estado nacional francés." (Sayad 1996, 168). Como se verá en el Capítulo VI, lo mismo es aplicable para el caso de Cataluña y sus políticas de integración de inmigrantes.

Si bien los movimientos de población han sido una constante en la historia de la

humanidad, es a partir del siglo XVI —en el marco de dos procesos históricos fundamentales, como son la constitución de la economía capitalista y el orden jerárquico de los Estados-nación como forma de organización política predominante— cuando adquieren características peculiares.[27] Desde entonces, y más allá de la extrema diversidad de situaciones y de sus variaciones espaciotemporales, el hecho migratorio manifiesta ciertas constantes sociales, económicas, jurídicas y políticas que atraviesan toda su historia. Estas constantes conforman una especie de fondo común irreductible, "que es el producto y al mismo tiempo la objetivación del 'pensamiento de estado', una forma de pensamiento que refleja, mediante su propia estructura (mental), la estructura del estado, que así toman cuerpo." (Sayad 2002, 367).

La presencia inmigrante es una presencia ilegítima en relación a las categorías de nuestro entendimiento político, que descansa sobre la distinción entre los ciudadanos que pertenecen a una nación —que gozan de privilegios específicos— y los residentes extranjeros que, precisamente por eso, son excluidos de los derechos exclusivos de los nacionales. La inmigración quiebra la perfección mítica del orden nacional y lo perturba al confundir la frontera de demarcación entre los nacionales y los otros. "Ni ciudadano ni extranjero, ni totalmente del lado de lo Mismo, ni totalmente del lado de lo Otro, el 'inmigrante' se sitúa en ese lugar 'bastardo' del que Platón también habla, en la frontera entre el ser y no ser social." (Bourdieu 1998, 11). La presencia inmigrante es una presencia anómala, incongruente, fuera de lugar en sentido geográfico y moral. Y por eso tiene que ser constantemente legitimada, una presencia sobre la que siempre hay algo que decir, que no puede existir en sí y para sí, ya que existe a causa de otros fines más allá de si misma. Una presencia que sólo puede ser concebida en razón de otros motivos, que suelen ser los del trabajo. El trabajo se convierte así en la justificación que da sentido y razón, orden y norma, a aquello que de otro modo sería un contrasentido, un desvío de la norma, una ilegitimidad.[28] Esa ilegitimidad que es la inmigración planea sobre todos los actos llevados a cabo por los inmigrantes (Sayad 2002).

Las categorías con las que pensamos la inmigración y todo nuestro mundo social

[27] Las naciones se crean a partir de la estructura global de la economía-mundo, ya que "…una economía mundo que se ha desarrollado en la forma de un mercado universal no puede (en contra del mito liberal) formar un conjunto homogéneo, sin fronteras; es necesario que permitan la concentración del poder económico y la defensa de posiciones de 'renta' o de 'monopolios' a través de medios extraeconómicos. No existe un mercado sin monopolios, ni monopolios sin instrumentos de coacción políticos (o jurídicos) lo que en la practica significa sin Estados nacionales." (Balibar 2003, 44). Para Balibar (1991) la nación moderna es un producto de la colonización y siempre ha sido colonizadora o colonizada, y en algunos casos ambas cosas.

[28] En tanto la legitimidad no tiene que ser probada ni debatida, la legitimación trata de convertir en lícito lo que de por si no es lícito ni legítimo (Sayad 1998).

son, independientemente de nuestra voluntad, categorías nacionales y por ello nacionalistas. Estructuras estructurantes en tanto son productos social e históricamente determinados, pero también porque predeterminan y organizan toda nuestra representación del mundo y en consecuencia el mundo mismo.[29] Por eso el hecho migratorio no puede ser pensado, contado ni interpretado de otro modo que no sea a través de las categorías del pensamiento de Estado "que separa radicalmente los 'nacionales' 'y no-nacionales'." (Sayad 2002, 368). La inmigración pervierte la integridad del orden social nacional y lo pone en riesgo porque obliga a pensar lo que es impensable, a pensar lo que para poder existir no debe ser pensado, "forzando a revelar su carácter arbitrario (no necesario) a desenmascarar sus presupuestos, forzando a revelar la verdad de su institución y a exponer sus reglas de funcionamiento" (Sayad 1998, 274). Al trabajar sobre la inmigración, al sacar a la luz el proceso de construcción del arbitrario que se produce en la propia construcción de la figura social del inmigrante, se está trabajando sobre la génesis social del Estado, mostrando sus mecanismos de producción y la fragilidad en que se basan todos los actos de naturalización que lo constituyen y la fuerza de sus efectos (Sayad 1996).

A esto se refiere Sayad cuando sostiene que la virtud de la inmigración es ser la mejor introducción a la sociología del Estado nacional, porque la inmigración representa el límite mismo que pone al descubierto su verdad fundamental: que la discriminación es parte de su *naturaleza*.[30] "En cuanto estructura, la forma nación produce una diferenciación y la perpetúa y exige, por tanto, que esa diferenciación sea defendida." (Balibar 2003, 51). Discriminando se dota de todos los criterios apropiados, necesarios para proceder a la discriminación sin la cual no existiría. Este principio de discriminación está en la raíz de la condición legal de los extranjeros y funciona como la matriz que determinado todo su pasado, su presente y su futuro. Esta discriminación opera no solo en la división entre los nacionales y no nacionales, sino también con relación a los nacionales de origen inmigrante, los nacionales naturalizados, los comunitarios, los residentes de larga duración, los residentes temporales y los indocumentados. El acceso desigual a determinados bienes y a determinados derechos

[29] En una línea similar Balibar (2003) se pregunta hasta qué punto no somos, además de un ser sociable y un sujeto económico, también un ser nacional, un *homo nationalis*. "Es cierto que somos algo más que esto, pero no escaparemos libremente de esta determinación que penetra nuestras categorías de pensamiento y de acción…" (Balibar 2003, 36).

[30] Parafraseando a Zizek (1998, 150) en su análisis sobre el poder, se puede sostener que la discriminación no es un efecto secundario de la forma nación, sino que conforma sus propios cimientos, su *delito constitutivo,* el gesto fundante que debe permanecer invisible si la nación pretende funcionar normalmente.

es la esencia misma de la forma nación; la discriminación entre los nacionales y los otros opera como función de definición y lo constituye en todas sus formas y a lo largo de toda su historia.[31] Reflexionar sobre la inmigración significa interrogar al Estado-nación sobre sus fundamentos y sus mecanismos internos de estructuración y funcionamiento. Interrogar al Estado desde la inmigración conlleva la desnaturalización de lo que viene dado como natural y la recuperación de la condición histórica y social de su génesis.[32]

2.1. *Nation-building* y políticas de inmigración

Una parte importante de los estudios sobre nación y nacionalismo (Anderson 1993, Gellner 1994, Hobsbawm 2000 y 2003) postula que ciertas prácticas estatales —como el sistema de educación pública, el servicio militar, el establecimiento de una religión y una lengua oficial, la imprenta, la música y la literatura, los mapas y los museos— han sido y son instrumentos utilizados por las élites políticas para impulsar el constante proceso de construcción y reconstrucción nacional.[33] "Por otra parte —escribe Hobsbawm— (…) yo recalcaría el elemento de artefacto, invención e ingeniería social que interviene en la construcción de naciones. (…) En pocas palabras, a efectos del análisis, el nacionalismo antecede a las naciones. Las naciones no construyen estados y nacionalismos, sino que ocurre al revés." (2000, 18). El proceso de *nacionalización de la sociedad*, resultado de la escolarización generalizada, la unificación de costumbres y creencias y la subordinación de todos los conflictos a la ideología patriótica, no se llevó a cabo hasta los inicios del siglo XX (Balibar 1991).

En opinión de Balibar (2003) resulta irrisorio pretender que las naciones puedan formarse sin que se desarrolle una ideología nacionalista, en tanto que ideología orgánica correspondiente a la institución nacional. Por eso en relación a la aceptación o

[31] Definir, dividir, delimitar. Acto que consiste en decretar la continuidad y la ruptura, la introducción de la continuidad en la discontinuidad, en separar lo interior de lo exterior, lo sacro de lo profano, el territorio nacional del extranjero (Sayad 2002).

[32] La naturalización del Estado hace que aparezca como si fuese un objeto dado de por si, eterno y universal, más allá de la historia y la geografía. Lo mismo sucede con la nacionalidad —cuya adquisición también se denomina *naturalización*— que ha pasado a concebirse como un atributo intrínseco del sujeto y no como algo que se obtiene si se cumplen determinadas condiciones (Stolcke 1997).

[33] Si bien el debate sobre qué es una nación excede las pretensiones de este trabajo, se quiere dejar constancia de cuales son los presupuestos de partida. La perspectiva de quien esto escribe se alinea con las perspectivas que Smith (2000) cataloga de *teorías gastronómicas*, que conciben la nación como una pieza de ingeniería social y que aquí se resumen de manera breve y esquemática. Ver, entre otros, Balibar 1991, Anderson 1993, Gellner 1994, Yuval-Davis 1997, Fernández Bravo 2000, Hobsbawn 2000, 2000ª, 2003. "La 'nación' no era un desarrollo espontáneo, sino elaborado. No se trataba simplemente de una novedad histórica, aunque representaba las cosas que los miembros de algunos grupos humanos, muy antiguos tenían en común o creían tener en común frente a los 'extranjeros'. Tenia que ser realmente construida." (Hobsbawm 2003, 105).

rechazo de extranjeros, cuestiona la ilusión de creer que haya tradiciones nacionales que por naturaleza o historia serían tolerantes, abiertas y universalistas, mientras otras serían intolerantes y particularistas. "Esta idea no es otra cosa que un prejuicio nacionalista." (Balibar 2003, 53).[34] Según Anderson (1993), el uso de la palabra nacionalismo comenzó a generalizarse a finales del siglo XIX. Este autor concibe la nacionalidad y el nacionalismo como artefactos culturales de una clase particular, que emergen a finales del siglo XVIII como producto de "la destilación espontánea de un 'cruce' complejo de fuerzas históricas discretas; pero que, una vez creados, se volvieron modulares." (Anderson 1993, 21). Con espíritu antropológico, propone la definición de nación como comunidad política imaginada, inherentemente limitada y soberana. Es imaginada, porque si bien ni siquiera los integrantes de la nación más pequeña conocerán, oirán o verán nunca a todos sus compatriotas, "en la mente de cada uno vive la imagen de la comunión." (Anderson 1993, 23). Con relación a esta idea, Balibar defiende que toda comunidad social construida por medio de instituciones es imaginaria, "es decir, reposa sobre la proyección de la existencia individual en la trama de una relato colectivo, en el reconocimiento de un *nombre* común y en las tradiciones vividas como restos de un pasado inmemorial (aunque se haya fabricado e inculcado en circunstancias recientes). Esto viene a significar que *sólo las comunidades imaginarias son reales*, cuando se dan determinadas condiciones." (Balibar 1991, 145).

Desde estas miradas, la idea de nación puede entenderse como el efecto de un entramado discursivo que tiene al nacionalismo y al Estado como actores determinantes de esa aparición conceptual. Siguiendo a Lewkowicz "lo que hace que un pueblo sea un pueblo nación constituido es un intangible: su historia." (2004, 30).[35] La historia se constituye en el discurso hegemónico de los Estados nacionales porque hace al ser nacional y al soporte subjetivo de ese lazo social que es el ciudadano.[36] Así lo explica el

[34] Slavoj Zizek dice lo mismo con otras palabras: "resulta totalmente erróneo afirmar que cuando uno arroja el agua sucia del nacionalismo —el 'exceso' de fanatismo—, debe ser cuidadoso de no perder el bebé de la identidad nacional 'sana', de manera tal que se podría trazar una línea divisoria entre el grado justo de nacionalismo 'sano', que garantiza la dosis mínima necesaria de identidad nacional, y el nacionalismo 'excesivo'. Semejante distinción tan propia del sentido común *reproduce el razonamiento nacionalista que intenta liberarse del exceso impuro*." (1998, 159).

[35] En el siglo XVIII se formó un campo histórico político que tomó a las naciones como objeto de investigación —más allá de los acontecimientos, los reyes y sus poderes— y se centró en las sociedades, donde se ligaban intereses, costumbres y leyes. Al tomar a la sociedad como objeto se hacía por primera vez la historia de los sujetos, algo que en el siglo XIX llevaría a hacer la historia de los pueblos, "es justamente el momento en que la historia llega a ser el discurso mediante el cual cada nación o, en todo caso, cada orden o clase, hace valer sus derechos: el momento en el cual la historia se vuelve el discurso general de las luchas políticas." (Foucault 1992, 186-87). Sobre las relaciones entre la historiografía y el nacionalismo español, Pérez Garzón 2001.

[36] "El ciudadano es el sujeto instituido por las prácticas propias de los Estados nacionales: escolares, electorales, de comunicación. Desde estas prácticas se constituye el elemento que constituye el lazo. El ciudadano, entonces, se establece como el soporte subjetivo de los Estados nacionales." (Lewkowicz 2004, 30).

historiador Eric Hobsbawm: "Nación sin pasado es en sí un término contradictorio. Lo que hace a una nación es el pasado. (…) Por ello, mi profesión, que siempre ha estado mezclada con la política, se torna un componente esencial del nacionalismo. Más aún que los etnógrafos, los filólogos y otros proveedores de servicios étnicos y nacionales también implicados." (2000a, 173).

Desde la perspectiva postcolonial, Homi Bhabha (2000) propone encontrar la nación *como está escrita*, ya que entiende la emergencia de su racionalidad política como una forma narrativa particular que tiene su propia historia. Para este autor, la centralidad del ideario de la nación hace que su efectividad sea siempre una realidad liminal, regida en y desde sus márgenes: en el límite entre una nación y otra y en los antagonismos sociales internos (Fernández Bravo y Garramuño 2000). "El 'otro' no está nunca afuera o más allá de nosotros; emerge necesariamente en el discurso cultural, cuando *pensamos* que hablamos más íntimamente y autóctonamente 'entre nosotros'." (Bhabha 2000, 216). En la misma frecuencia teórica, Doty (1996) argumenta que los patrones de inclusión y exclusión, la fijación de la unidad y la diversidad, que alternativamente distinguen el interior del exterior de una nación, son el resultado de numerosas prácticas que trabajan para fijar la unidad interna y que desplazan la diversidad, las disrupciones y los peligros hacia fuera. Los fundamentos que sustentan las divisiones son social, política y discursivamente construidos a través de prácticas que intentan establecer criterios que hagan posible la delimitación dentro/fuera. Es en los márgenes donde los intentos de fijar un sentido, de instituir un cierre, son a menudo mas evidentes. Esto implica sugerir que en lugar de concebir el binomio interior/exterior como dicotómico, sería más apropiado visualizarlo como mutuamente constitutivo; algo particularmente notorio en relación a la definición del interior de una nación (o la respuesta a quién es el pueblo) cuando la presencia de elementos foráneos está constantemente interrogando quién/es —y en base a qué criterios— debería/n considerarse parte del *pueblo* que da sentido y fundamento a la nación.[37] "América lleva a África; las naciones de Europa y Asia se encuentran en Australia; los márgenes de la nación de desplazan al centro; los pueblos de la periferia regresan a reescribir la historia y la ficción de la metrópolis."(Bhabha 2000, 218).

[37] Para un estudio comparado sobre el papel de los inmigrantes como otros significantes en la construcción de la identidad nacional en Grecia, Italia y España, Triandafyllidou 2001. Esta autora propone examinar hasta qué punto la definición de los inmigrantes como otros es funcional al desarrollo de la identidad nacional y al reforzamiento de la cohesión nacional.

La institución nacional reposa sobre la demarcación de fronteras *"visibles o invisibles*, pero siempre materializadas en unas leyes y en unas prácticas." (Balibar 2003, 51). Las diferencias no son la razón de ser de las divisiones entre los miembros de una nación y los otros; es el proceso mismo de construcción de la comunidad nacional lo que requiere que algunas tradiciones culturales sean utilizadas como emblemas de diferencia, que los distingan de otros grupos imprimiéndole sentido y contenido a la identidad nacional (Triandafyllidou 2001). Para Brochmann (1996) la identidad nacional parece estar basada, más que en ninguna otra cosa, en la habilidad de construir diferencias y especificidades con relación a los otros. "Dicho de un modo más claro: emprendemos la búsqueda de diferencias para legitimar las fronteras." (Bauman 2006, 61).

Para la operación de construcción de una nación es indispensable, más que un territorio, la definición de un pueblo. Una nación *existe* en la medida en que sea capaz de crear y recrear una comunidad nacional con unos rasgos característicos y diferenciales, que lo hagan único y lo distingan del resto de naciones. ¿Cómo se lleva acabo la reproducción constante de ese pueblo, cómo se nacionaliza a los individuos, cómo se los socializa en el marco predominante de la pertenencia nacional? Aquí son fundamentales, aunque no de modo exclusivo, las prácticas normalmente vinculadas con el Estado, como las leyes y las políticas, a la vez totalizadoras e individualizantes, que deben convertirse "en una condición *a priori* de la comunicación entre los individuos (los 'ciudadanos') y entre los grupos sociales, no suprimiendo todas las diferencias, sino relativizándolas y subordinándolas, de modo que prime la diferencia simbólica entre 'nosotros' y 'los extranjeros' viviéndola como irreductible." (Balibar 1991, 147). Las fronteras exteriores tienen que convertirse también en fronteras interiores. Las políticas de inmigración, y principalmente las desarrolladas bajo el lema de la integración, pueden ser entendidas como componentes de esas prácticas en las que se materializan las fronteras invisibles de las que habla Balibar, operaciones de *nation-building* cuyos efectos son la creación de un auténtico sujeto interior, poseedor de ciertos derechos y normalidades, y un inauténtico y sospechosos *outsider* cuya figura debe ser siempre diferenciada del verdadero ciudadano (Doty 1996b). Otros, integrables o no, pero siempre distintos.

2.2. Interrogando al Estado desde la inmigración: regímenes nacionales de ciudadanía y filosofías públicas de integración

En contraposición con ciertas perspectivas que auguran la pérdida de relevancia del marco del Estado-nación en la gestión de la diversidad debido a la consolidación de espacios e instituciones supraestatales y la cristalización de membresías trans o postnacionales,[38] otras líneas de investigación sostienen que las diferentes respuestas dadas a la inmigración están vinculadas, entre otras cosas, con las especificidades de los procesos históricos de formación de los Estados nacionales, las formas de regulación de la admisión a la comunidad nacional y la variedad de derechos y obligaciones que se derivan de la pertenencia a la nación.[39] Brubaker (1992) explica los diferentes modos en los que Francia y Alemania han gestionado la presencia de inmigrantes como el producto de sus distintas concepciones sobre la nación y la pertenencia nacional, que históricamente han guiado las prácticas institucionales y las tradiciones legales en los dos Estados.[40] En la misma línea, otras investigaciones destacan la cultura política y jurídica, las formas históricas de gestionar la propia diversidad y las percepciones que cada sociedad elabora sobre si misma, como elementos a tener en cuenta a la hora de

[38] Contra los posicionamientos post nacionales como el de Soysal (1994, 1996), que enfatiza el creciente peso de las convenciones internacionales en la defensa de los derechos de los migrantes, Joppke y Morawska (2003) plantean la persistente importancia de la ciudadanía nacional como mecanismo de inclusión/exclusión de población inmigrante y ponen como ejemplo la Ley de 1996 sobre la reforma del Estado de bienestar (*Welfare Reform Act)* en EE UU que ha excluido a los inmigrantes regulares de la recepción de la mayoría de los programas para personas con bajos ingresos. Hansen (2003) también critica la visión post nacional sobre la decreciente importancia de la nacionalidad como vía de acceso a los derechos de ciudadanía. Para este autor los planteamientos post nacionales elaboran una reinterpretación positiva de la experiencia de trabajadores invitados, transformando la membresía de segunda clase en una virtud. Favell (2000) opina que el resultado de su investigación comparada sobre las filosofias de ciudadanía en Francia y el Reino Unido confirman la importancia de los marcos nacionales en la elaboración de políticas de inmigración y sugiere que la perspectiva de Soysal está empíricamente incompleta, al menos para esos dos casos. Koopmans y Statham (2001) parten de sus investigaciones empíricas comparadas sobre las formas de organización de las poblaciones inmigrantes en diversos países europeos para argumentar en contra de las tesis post nacionales. Para estos autores la ciudadanía nacional da forma al transnacionalismo. En su investigación etnográfica sobre las mujeres marroquíes en Italia, Salih (2003) también se distancia explícitamente de la posición de Soysal: "Las historias de las mujeres que he presentado en este libro parecen proveer evidencia de que los aspectos normativos y legales de la membresía de las migrantes (…) son aún dominantemente definidos dentro de los límites de los Estados nacionales…" (Salih 2003, 138). Por su parte Freeman (2004) sostiene que en el caso francés, en lugar de un régimen de ciudadanía post nacional sería más apropiado hablar de un sistema de derechos estratificados, en sintonía con lo planteado por Morris (2003). Junto con Cristina Vega (Vega y Gil 2003), hemos expuesto nuestro desacuerdo con la visión entusiasta de los derechos transnacionales y las organizaciones internacionales desarrollada por Saskia Sassen (2003).

[39] Por ejemplo: Brubaker 1992, Castles 1995, Favell 2000, Koopmans y Statham 2001, Triandafyllidou 2001, Joppke y Morawska 2003. Por su parte, Brochmann (1999) destaca el peso de los marcos nacionales en la elaboración de las legitimaciones estatales para justificar el control de la inmigración, principalmente la historia nacional, la cultura cívica y política y la *ideología de nacionalidad*. Para un repaso detallado por los análisis que exploran la relación entre inmigrantes y Estados, López Sala 2005.

[40] En oposición a Brubaker (1992), Favell (2000) sostiene que la resistencia a abandonar el marco nacional para la elaboración de las políticas de integración de inmigrantes no se debe al hecho de que estén enraizadas en antiguas legalidades históricas inmodificables, aunque sean defendidas de ese modo. Estos argumentos son una especie de reflejo neonacional, una reacción de los declinantes poderes del Estado en esta área.

explicar las diversas formas de inclusión y exclusión de población inmigrante.[41] Otra dimensión a considerar: las distintas filosofías y prácticas coloniales, algunas de las cuales son fundamentales para entender las actuales vías de incorporación de población inmigrante. En cierta medida "el multiculturalismo británico y la perspectiva asimilacionista francesa para incorporar a los migrantes de posguerra no fueron inventadas en el Londres o París de los sesenta, sino mucho antes en Dehli o Argel." (Koopmans y Statham 2000, 39). Desde estos puntos de vista, los modos de inclusión/exclusión de los inmigrantes se vinculan más con historias y trayectorias de la sociedad mayoritaria que con las especificidades de los grupos a *integrar*.

La definición que relaciona inmigrante y extranjero es arbitraria. No todos los inmigrantes, incluso los nacidos en otro Estado, son clasificados como extranjeros, ni todos los extranjeros son catalogados como inmigrantes. También existe la posibilidad de ser extranjero para el Estado-nación en el cual se ha nacido, o ser considerado un inmigrante sin haber emigrado a ningún lugar.[42] En cada sociedad estas cuestiones han sido abordadas —en las políticas públicas y en el debate político— de una manera nacional particular dentro de la cual las distintas vías de acceso a la nacionalidad ocupan un lugar de importancia primordial.[43] Como ha destacado Stolcke (1997), si bien la ciudadanía es la quintaesencia de la emancipación política y de la igualdad del individuo moderno ante la ley, los derechos que la constituyen fueron limitados desde su fundación, al estar su adquisición condicionada por las denominadas leyes de nacionalidad, que codifican los requisitos formales que deben cumplir las personas para poder ser ciudadanos de un país concreto.[44] De los tres elementos que constituyen el Estado moderno —un territorio, un gobierno, un pueblo— lo mas problemático fue

[41] Entre otros, Vermeulen 1999, Favell 2001c, Gil Araújo 2002b, Bauböck 2004, Koopmans et al 2005.

[42] "… ser inmigrante en Francia y ser, al mismo tiempo, de nacionalidad francesa ya no constituye, como podría pensarse (…) una contradicción de los términos." (Sayad 1998, 267).

[43] La invención de la nacionalidad se engarza con el proceso de delimitación-definición del pueblo que dará sustento al Estado-nación. El termino *Nationalität* comienza a utilizarse en el XVIII en lo que hoy es Alemania en referencia a la pertenencia grupal (Bouamama 1995), pero la nacionalidad en tanto que conjunto de condiciones que se deben cumplir para acceder al estatuto de ciudadano es un legado de la Revolución francesa (Stolcke 1997). En Francia, en 1804, los derechos políticos y civiles se separaron. Los segundos quedaron bajo la jurisdicción del Código Civil, los primeros bajo la Constitución. Los extranjeros fueron diferenciados de los franceses al estar excluidos de los derechos políticos (de ciudadanía) y no disfrutar de los derechos civiles. La palabra nacionalidad aparece en el diccionario de la Academia francesa en 1835 y se convierte en la condición necesaria para acceder a los derechos de ciudadanía (Bouamama 1995).

[44] Tal como señala Triandafyllidou (2001), la distinción entre nacionalidad y ciudadanía es problemática, dado que la adquisición de derechos de ciudadanía está aún inextricablemente ligada a la pertenencia nacional. La nacionalidad continúa siendo la condición principal para la atribución de la ciudadanía en el sistema legal de los países europeos, e incluso en el acceso a la ciudadanía europea. A pesar de este entrecruzamiento, es importante dejar clara la distinción entre el proceso de obtención de la nacionalidad como conjunto de requisitos jurídicos formales y como cualidades legales de pertenencia a un Estado-nación, de la noción de ciudadanía, entendida como conjunto de derechos civiles, políticos y sociales.

delimitar al pueblo (la población).[45] Por eso en el período de formación de los Estados nacionales, establecer las condiciones para ser miembros de un Estado se constituyó en dilema político fundamental. Las leyes de nacionalidad nacieron con la función de definir y delimitar la pertenencia a un grupo sociopolítico, de manera similar a los principios de parentesco que regían las llamadas sociedades tribales. Así "la idea emancipatoria de la ciudadanía nació limitada por las leyes de nacionalidad excluyentes, que además se fueron naturalizando progresivamente a lo largo del siglo XIX. (…) Estas leyes no sólo son fenómenos históricos insertos en contextos específicos, y que por ende están abiertos al cambio, sino que configuran un modo de reproducción nacional, vale decir, la forma en que se asegura la pertenencia a un Estado a lo largo del tiempo con claras características de género." (Stolcke 1997, 65). Las leyes de nacionalidad como regulaciones jurídicas del acceso a la ciudadanía, además de excluir a los que se consideran extranjeros, impusieron desigualdades entre los nacionales que han afectado de manera especial a las mujeres.[46] Como se ha argumentado en otro sitio, "[l]os derechos, siempre siguiendo la ambigua formulación de 1789, 'del hombre' *y* 'del ciudadano' constituyen la primera traducción de la vida como ámbito de inteligibilidad universal en el marco del Estado. La vida pasa así a formularse en términos de derechos que, al unirse al destino del Estado, se convierten, en una operación apenas perceptible, en derechos de los ciudadanos. Es decir, en derechos de los varones y en derechos de aquellos a los que se les reconoce su pertenencia a un determinado ámbito territorial: el de la nación." (Vega y Gil 2003, 22-23).

En opinión de Koopmans y Statham (2000) la ciudadanía nacional debe ser entendida, no sólo como una forma de membresía, sino como una huella de nacionalidad específica, que funciona a modo de cierre simbólico que restringe, en diferente grado, la capacidad de los migrantes para ser miembros de la comunidad nacional. Diferencian dos dimensiones de los *modelos o regímenes nacionales de ciudadanía*, una formal y otra cultural. En su dimensión formal, la ciudadanía nacional puede ser entendida como una comunidad etnocultural de tradiciones y descendientes comunes, sustentada en el *ius sanguinis*, o como una comunidad cívica, definida por la adscripción voluntaria a instituciones y valores políticos comunes, basada en la

[45] "El problema fundamental es producir el pueblo. Mejor aún, que el pueblo se produzca a sí mismo en forma permanente como comunidad nacional. En otras palabras: es producir el efecto de unidad mediante el cual el pueblo aparecerá a los ojos de todos 'como un pueblo', es decir, como la base y el origen del poder político." (Balibar 1991, 146).

[46] Para el caso francés, inglés y alemán, Stolcke 1997; para el caso español e italiano, Cook 2005 y 2006.

residencia en el territorio estatal, el *ius solis*.[47] La segunda dimensión está relacionada con las obligaciones establecidas para acceder a la ciudadanía. Estos requerimientos van desde planteamientos asimilacionistas hasta perspectivas pluralistas, que difieren en el grado de homogeneidad cultural que un Estado exige para garantizar el pleno ejercicio de los derechos. Combinando estas dos dimensiones se obtienen cuatro modelos de ciudadanía de tipo ideal: Asimilacionista etnocultural (Alemania); Pluralista etnocultural (Suiza); Asimilacionista cívico (Francia) y Pluralista cívico (Países Bajos, Reino Unido y Suecia) (Koopmans y Stathman 2001). Ninguno de estos tipos ideales se corresponde de lleno con un caso específico. Por el contrario, las políticas migratorias suelen contener elementos de los cuatro modelos, pero sí existe preponderancia de uno de los modelos según el país del que se trate. Esta perspectiva tipológica ha sido criticada porque se considera que oculta los aspectos dinámicos del proceso de integración de inmigrantes y vela las importantes diferencias que se registran dentro de cada Estado, tanto entre las perspectivas de integración respaldada por los distintos actores y niveles de gobierno, como en los criterios que se aplican para las diferentes categorías de migrantes. Los autores sugieren superar esta limitación pensando la ciudadanía no dentro de una tipología estática de modelos o regímenes, sino como un espacio conceptual y político en el cual pueden ser localizados los distintos actores y políticas (estatales, regionales, locales, no gubernamentales), permitiendo el seguimiento de su desarrollo a lo largo del tiempo. Así, la estabilidad de los regímenes de ciudadanía y la uniformidad o diversidad de criterios entre las diferentes políticas y los diversos actores se convierten en terreno de investigación empírica (Koopmans y Statham 2001). La consigna es explorar de qué manera las (diversas) nociones de pertenencia nacional se reflejan en las políticas de integración de inmigrantes elaboradas en los distintos niveles de gobierno.

Desde los años ochenta, en la mayoría de los países europeos receptores de inmigración la presencia de población inmigrante comenzó a ser problematizada en términos de integración en relación con la ciudadanía, con variaciones entre los

[47] La ciudadanía por el *ius sanguinis* fue alguna vez asociada a la moderna invención de democracia y nacionalidad, reemplazando el principio feudal del *ius solis*, según el cual los productos de la tierra, sea las cosechas o las personas, eran propiedad del señor. La preferencia por la pertenencia nacional étnica fue reforzada durante la época imperial, cuando los Estados emisores tenían interés en mantener vínculos con los millones de emigrantes en el extranjero. Dada la vinculación aún vigente entre derechos de ciudadanía y nacionalidad, con la inmigración de posguerra el *ius sanguinis* mantuvo a muchos trabajadores migrantes fuera de la ciudadanía a lo largo de generaciones, dando lugar a fuertes déficit democráticos de inclusión. Por eso, algunos países como Bélgica, Países Bajos, España y recientemente Alemania, han completado su legislación con el derecho a la nacionalidad por nacimiento en el territorio estatal (Joppke y Morawska 2003). Sobre las políticas y legislaciones de España e Italia con relación a sus poblaciones emigradas hacia Argentina, Cook 2005.

diferentes países que enlazan con las distintas culturas políticas nacionales. Por eso Favell (1997) propone observar el campo específico de la inmigración interpretando las políticas públicas desarrolladas en cada contexto como la aplicación de *teorías públicas* nacionales, en tanto que ideas políticas dispersas que subyacen en la política cotidiana. Una teoría pública se diferencia de una teoría filosófica porque no es el producto de una reflexión, sino el resultado de un proceso político que ha confeccionado una teoría dominante —públicamente reconocida y entendida— para lidiar con los problemas públicos, bajo una serie de constreñimientos empíricos. Estas teorías o filosofías contienen una descripción idealista del pasado y una prescripción de lo que necesita ser reconocido y afirmado (esto es: activado) en el presente. Las teorías o *filosofías públicas* pueden ser leídas explorando el proceso de institucionalización de las formas legales, sociales y políticas que se han desplegado en cada sociedad para responder a distintas cuestiones. Las *filosofías públicas de integración* son en el sentido más general las respuestas que cada sociedad elabora a las preguntas por la integración de inmigrantes (Favell 2000).

El marco de las políticas impone un lenguaje y unos esquemas teóricos y epistemológicos en el tratamiento y el debate de los problemas. Una de las constantes más llamativas es el profundo consenso nacional en los términos dentro de los cuales las cuestiones son planteadas y discutidas. Los desacuerdos entre los distintos actores (académicos, partidos políticos, sindicatos, ONG, asociaciones de inmigrantes) sólo son posibles porque existe un acuerdo fundamental en el lenguaje de las políticas (Favell 2000); la inteligibilidad a la que se refiere Rose (1999). Ciudadanía, nacionalidad, pluralismo, autonomía, igualdad, orden público y tolerancia son elementos que encajan juntos en una especie de implícita teoría pública —una filosofía pública— fundada en un conjunto de ideas y términos lingüísticos consensuados, que pueden ser analizados dentro de sus respectivas asunciones y objetivos normativos y explicativos. Como destaca Balibar, "toda historia nacional produce de manera diferente sus propios símbolos, sus ficciones, sus mitos y crea a su manera 'única' sus 'memoriales' que le ayudan a convertirse en una 'comunidad imaginaria' para desarrollar sus propios modelos de regulación de los conflictos sociales." (2003, 50).[48] La historia nacional de

[48] Para Duchesne (2003) cuando la gente habla sobre sus derechos, sus obligaciones, sobre lo que los extranjeros significan para ellos, o de modo más general sobre quiénes creen que son ciudadanos, revelan la sustancia de su cultural cívica y, de hecho, su identidad nacional entendida como una compleja serie de significados y valores relacionados al grupo, cuyos bordes son definidos por la capacidad de intervención del Estado, y que subyace en las diversas representaciones y actitudes de los ciudadanos entre si y hacia los extranjeros e inmigrantes. Las actitudes hacia los extranjeros son sólo una pieza del puzzle de la cultura cívica y no puede ser entendida ni analizada de

la política migratoria provee una serie de constreñimientos contingentes, dentro de los cuales los *policy makers* deben desarrollar soluciones a cuestiones actuales, intentando reconciliar nuevas circunstancias con prácticas heredadas. Estas *idiosincrasias nacionales* suelen traducirse en maneras particulares de concebir la inmigración. Cuando los actores políticos diseñan planes y programas para la integración de inmigrantes, están inevitablemente pensando (y construyendo) la inmigración y la integración desde una perspectiva determinada. Son los presupuestos que subyacen en esos términos lo que es necesario dilucidar. Pero las formas de representar y gestionar la diversidad no son la expresión de una naturaleza nacional o del *alma de un pueblo*, sino el producto de determinados procesos sociohistóricos, de determinadas prácticas y conflictos sociales, que han dado lugar a una peculiar *filosofía de integración*.

Estas teorías suelen impulsar una variedad de canales institucionales que se desarrollan a lo largo del tiempo, a los cuales los grupos de inmigrantes se verán obligados a adaptarse, utilizando las oportunidades que ofrecen las formas de reconocimiento y participación del sistema político nacional (Favell 1997). Para explicar cómo los distintos contextos nacionales influyen en el potencial de movilización de los grupos de inmigrantes en diferentes países europeos, Koopmans y Statham (1999, 2000, 2001) se refieren a los regímenes de ciudadanía como *estructuras de oportunidades discursivas.*[49] Sus investigaciones muestran que estas estructuras tienen una influencia muy significativa en la manera en que las poblaciones inmigradas son incorporadas a la sociedad, el modo de organizar su participación y sus demandas y la forma en que se definen a sí mismas. Los diferentes regímenes de ciudadanía y los modelos de integración implican necesariamente el uso de categorías distintas para denominar a los inmigrantes y a las políticas que los tienen como población objetivo.[50] Estas definiciones tienen un fuerte impacto en la forma en que los inmigrados son constituidos y percibidos públicamente, pero además las diferentes categorías que el

---

manera independiente.

[49] Ese concepto está basado en la idea de estructura de oportunidades políticas (*political oportunity structures*) desarrollada en el campo de estudio de los movimientos sociales, que presta atención al peso de las estructuras institucionales y las configuraciones de poder en el impulso o la constricción de estos movimientos (Koopmans y Statham 1999, 227). Con el concepto de *discursive oportunity structures* los autores pretenden remarcar la importancia de las variables políticas, pero también culturales y simbólicas, que condicionan las formas de movilización de los grupos inmigrantes en las sociedades de instalación.

[50] En Alemania son llamados extranjeros y se habla de política de extranjeros. En Francia se habla de inmigrantes, mientras en el Reino Unido y los Países Bajos se habla de minorías raciales o étnicas y de política de minorías. Estas categorías tienen importantes consecuencias tanto para las actitudes de la población como para la autoidentificación de los inmigrantes. No es que se problematice menos la cuestión en los Países Bajos al hablar de minorías o en Francia en relación a sus inmigrantes, pero *inmigrantes* y *minorías* hacen referencia a algo que está dentro de la comunidad política, lo que no sucede con el uso de *extranjeros* que prima en Alemania.

Estado atribuye a los migrantes (retornados, minorías, *Allochthonen, Gastarbeiter, catalans immigrats*, nuevos vecinos, extracomunitarios, inmigrantes de segunda generación, ilegales) habilitan ciertas formas de participación mientras deslegitiman otras, influyen directamente en la distribución de recursos entre ellos y en su potencial para la movilización. La cultura política local define una estructura de oportunidades que determina qué ideas se consideran sensatas, qué construcciones de la realidad se definen como realistas y qué tipo de demandas se califican como legítimas en un tiempo y espacio concreto. Para que los reclamos de la población inmigrante sean considerados legítimos tendrán que ser organizados, tanto en su forma como en su contenido, dentro de los parámetros que fija la cultura política en la cual se plantean.[51]

Pero la cuestión teórica fundamental va más allá de la integración de las nuevas poblaciones e ilumina otros asuntos más generales, como el orden de la nación y las tradiciones y mitos que lo mantienen unificado. Según resalta Verena Stolcke (1997), las formas de acceso a la ciudadanía no pueden ser disociadas de las concepciones de pertenencia reflejadas y materializadas en las nociones de identidad y unidad nacional. "En un mundo moderno de Estados-nación, la nacionalidad, la ciudadanía, la comunidad cultural y el Estado están ideológicamente vinculados, y dotan a la especificidad cultural de los inmigrantes de un significado simbólico y político." (Stolcke 1995, 249).

[51] Un buen ejemplo de lo que aquí se señala aparece condensado en un breve artículo de Gerd Baumann publicado en *La Vanguardia*, donde comenta los resultados de una proyecto internacional de investigación que indagó de modo empírico y antropológico cómo los estudiantes de origen inmigrante adquieren (o no) en el ámbito escolar la cultura política dominante de su país de residencia. "Los resultados fueron sorprendes porque mostraron enormes diferencias, pero al mismo tiempo una enorme uniformidad de 'éxito' dentro de cada Estado-nación. (…) Pondré un ejemplo. ¿Cómo argumentan los estudiantes musulmanes cuando quieren que las escuelas proporcionen comida 'halal'? Los musulmanes británicos hacen como los británicos: se dirigen al director con un argumento particularista: 'Somos el 15 por ciento, de modo que es 'justo' (!) que tengamos ese 'derecho''. Los musulmanes holandeses saben que los razonamientos particularistas son un tabú en la democracia por consenso; por lo tanto ¿qué ocurre en Rotterdam? 'Las personas diferentes 'prefieren' (!) clases diferentes de comida (…)' En la escuela francesa, epítome del proyecto republicano de 'citoyen' que limita su cultura al ámbito privado, la idea misma de pedir comida 'halal' resulta absurda a los estudiantes musulmanes." (Baumann 2002). Pero el éxito de la escuela del Estado-nación a la hora de moldear la cultura política de los estudiantes no radica en los planes escolares o los libros de texto, sino "en todo el conocimiento que se da por supuesto, en las convicciones y los estilos de autorepresentación, argumentación y comportamiento social implícitos que se repiten e inculcan en las pequeñas sutilezas rutinarias cotidianas de la escuela." (Baumann 2002). Los resultados de esta investigación comparada están publicados en Schiffauer et al 2004.

3. LA *ANTHROPOLOGY OF POLICY*. UNA PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS

En el marco de los Estados modernos, las políticas públicas se han convertido en un instrumento clave de organización de las sociedades contemporáneas: no sólo codifican normas y valores sociales, articulan principios normativos e influyen en la conducta de las personas, también contienen modelos de sociedad (Shore y Wright 1997). Cada vez más, las personas son categorizadas y moldeadas a través de políticas de distinto tipo (sociales, carcelarias, de drogas, migratorias, de seguridad), que les otorgan diferentes papeles en tanto que sujetos (ciudadanos, inmigrantes, desempleados de larga duración, jóvenes, toxicómanos, mujeres víctimas de violencia de género, reclusos) y crean una serie de nuevas relaciones entre individuos y grupos y entre lo público y lo privado, redefiniendo qué se entiende por cada uno de estos términos (Foucault 1991). Desde la universidad hasta la escuela, agencias públicas y grandes corporaciones, trabajadores y gestores codifican, publicitan y se refieren a las políticas como las líneas que legitiman e incluso motivan sus comportamientos. De esta manera las políticas regulan la vida de las poblaciones, que son conformadas, clasificadas, calificadas y moldeadas a través de ellas, dando forma a los modos en que los individuos se construyen a sí mismos. Así como "el psiquiatra no puede cumplir su función terapéutica más que obligando al enfermo a interiorizar la versión médica de su estado" (Varela y Álvarez Uría 1984, 47), toda categorización desplegada desde ámbitos institucionales suele tener como consecuencia la interiorización, por parte de los grupos subalternos, de la lógica que sustenta las clasificaciones y calificaciones dominantes. En referencia a la población inmigrante Sayad escribe "[s]iendo ellos mismos los productos de esa representación, toman para si, siempre con mas frecuencia y de forma activa, el esquema 'nacionalista' del cual son subproductos: pues la primera reacción de todo estigmatizado el reivindicar el estigma por el cual son discriminados" (1998, 285).

En su libro *Anthropology of Policy,*[52] Shore y Wright (1997) argumentan que el estudio de las políticas supone la confrontación con cuestiones que están en el centro de las preocupaciones de la antropología: normas e instituciones, ideología y conciencia,

[52] El *Cambridge Advanced Learner's Dictionary* (Cambridge Universtiy Press, 2006), define *Policy* como "a set of ideas or a plan of what to do in particular situations that has been agreed officially by a group of people, a business organization, a government or a political party" y *Politics* como "1. the activities of the government, members of law-making organizations or people who try to influence the way a country is governed, 2. the job of holding a position of power in the government, 3. the study of the ways in which a country is governed, 4. someone's opinions about how a country should be governed."(http://dictionary.cambridge.org/default.asp). En castellano esta diferenciación es mas difícil de realizar, pero suele hablarse de *las políticas* en referencia a *policy,* y *política* o *político*, cuando se trata de *politics*.

conocimiento y poder, retórica y discurso, sentido e interpretación, lo global y lo local. A través del análisis antropológico de las políticas estos autores buscan explorar los cambiantes estilos y sistemas de gobierno, prestando especial atención a cómo estas transformaciones reconfiguran las relaciones entre el individuo y la sociedad. Una visión instrumental del gobierno definiría las políticas como herramientas que regulan la población de arriba hacia abajo, mediante una lógica de sanciones y recompensas. Pero siguiendo la conceptualización foucaultiana, la *Anthropology of Policy* utiliza el término *governance* para referirse al complejo proceso por el cual las políticas, no sólo imponen condiciones, ya sea desde afuera o desde arriba, sino que influyen en las conductas de las personas de modo que ellas mismas contribuyen al gobierno del orden social (Shore y Wright 1997). En otras palabras, *governance* es una más o menos metódica y reflexiva manera de hacer las cosas, que busca actuar sobre la acción de individuos, con el fin de conformar, guiar, corregir y modificar la manera en las cual ellos se conducen a si mismos.[53] En este sentido *governance* se entiende como un tipo de poder que actúa sobre y a través de la agencia y la subjetividad de los individuos, en tanto que sujetos éticamente libres y racionales, y que presupone más que anula su capacidad como agente.[54] Lo que en los estudios sobre gubernamentalidad se denomina gobierno (*government*).

Desde estas coordenadas analíticas, Shore y Wright (1997) sostienen que las políticas se han convertido en la principal institución de gobierno occidental e internacional, junto con la familia y la sociedad. Sin embargo, mientras la familia y la sociedad han sido analizadas y conceptualizadas desde la ciencias sociales como constructos ideológicos y políticos, las políticas son a menudo tratadas como si fueran política e ideológicamente neutras y neutrales y han sido escasamente analizadas y teorizadas en clave socio-antropológica. Algo que ellos pretenden remediar sirviéndose de algunos utensilios de la caja de herramientas foucaultiana para proponer estudiar las políticas como tecnologías políticas o de gobierno. Mediante la problematización de las políticas estos autores buscan trazar un nuevo territorio de exploración para las ciencias sociales. ¿Por qué y para qué una antropología de las políticas? Porque las políticas constituyen una poderosa herramienta conceptual para analizar procesos y agencias de gobierno y también poseen el potencial para una reconceptualización del *campo*, que

[53] Shore y Wright (1997, 6) toman para esta definición a Burchell, uno de los anglofoucaultianos.
[54] Shore y Wright (1997) ponen como ejemplo la conversión de los británicos en *ciudadanos responsables e independientes* de acuerdo a la ideología thatcheriana de empresa, asociada a discursos morales sobre el emprendimiento de sí, la soberanía del consumidor y el ciudadano activo .

deja de ser entendido como una discreta comunidad local o un área geográfica limitada, para pasar a concebirse "como un espacio social y político articulado a través de relaciones de poder y sistemas de gobierno." (Shore y Wright 1997, 14). En este caso la mirada antropológica en lugar de estudiar comunidades locales o pueblos, busca analizar conexiones entre procesos sociales, explorando cómo estos procesos trabajan a nivel local, nacional y global. La apuesta es superar la falsa dicotomía macro-micro, global-local, con una mirada que busca *estudiar a través* (*studing through)*, analizando los modos en los que el gobierno (en sentido foucaultiano) crea redes y relaciones entre actores, instituciones y discursos a través de tiempos y espacios diversos.

Este análisis de las políticas permite observar las relaciones sociales en acción y entender también sistemas culturales. Las políticas públicas suelen contener referencias a una tradición pasada, concepciones sobre los objetos de su intervención, propuestas normativas y fines que se pretenden alcanzar (bienestar público, sociedad cohesionada, educación intercultural, participación ciudadana, inserción laboral) e imágenes sobre las sociedades en las cuales se elaboran. En este sentido, las políticas públicas pueden ser también utilizadas como llaves para entender sistemas culturales y desvelar los supuestos y asunciones que subyacen en sus formulaciones, desbaratando su pretendida objetividad y neutralidad.

En resumen, las políticas pueden ser leídas como textos culturales, como instrumentos de clasificación, como narrativas para justificar o condenar el presente y como formaciones discursivas que funcionan para dar poder a algunos sectores y silenciar otros: ¿Qué voces prevalecen? ¿Quién tiene el poder de definir? ¿Cómo esos discursos se hicieron legítimos? Concebir las políticas como textos culturales y como tecnologías de gobierno implica suponer que los lenguajes y los discursos de las políticas proveen una llave para analizar la arquitectura de las modernas relaciones de poder y que existen relaciones entre el gobierno, las políticas y la subjetividad; en otras palabras, que los sujetos de poder son construidos por y a través de las políticas. Tomando como punto de partida los lineamientos analíticos de esta mirada antropológica sobre las políticas y entrecruzándolos con las perspectivas teóricas perfiladas en los puntos anteriores, a continuación se propone una conceptualización de las políticas públicas, y en especial las políticas de inmigración, como instrumentos de construcción nacional y como herramientas para el análisis de sistemas de gobierno. Posteriormente se detallan las implicaciones metodológicas de estos posicionamientos teóricos, con un lugar preponderante para la historización del presente y las relaciones entre las políticas públicas, el lenguaje y el poder.

3.1. Las políticas públicas como instrumentos de construcción nacional

Shore y Wright (1997) coinciden con otros científicos sociales[55] al señalar que a pesar de los augurios de una era postnacional conformada por el proceso transnacional y el eclipse de los Estados nacionales, las investigaciones recopiladas en su libro muestran que si bien el estilo de gobierno ha cambiado, el Estado-nación continúa jugando un papel decisivo en el gobierno de sus poblaciones. La cultura nacional, la ciudadanía y la libertad personal se han convertido en importantes y sensibles cuestiones de gobierno. La identidad nacional se ha politizado de un modo sin precedentes, en nombre de ella se legitiman prácticas administrativas que regulan la vida cotidiana de cada ciudadano.[56] La cultura, en sus distintas acepciones y dominios de aplicación, desde el fundamentalismo cultural al multiculturalismo, pasando por la cultura de empresa o la relación entre cultura y desarrollo, se ha convertido en un importante dominio de gobierno a través del cual los Estados modernos tratan de organizar y controlar a la sociedad (Wright 1998).[57] La reconfiguración de categorías básicas del pensamiento político para crear nuevos tipos de sujetos (soberanía del consumidor, mayoría moral, capitalismo popular, ciudadanía activa, participación responsable) es una de las estrategias más efectivas que los Gobiernos pueden emplear para reformar la construcción ciudadana del yo. Ideas que hasta hace poco parecían ser sólo una obsesión de los antropólogos, como la identidad y la especificidad cultural, ocupan un lugar prioritario en las formas de pensar la presencia inmigrante y las políticas de inmigración (Stolcke 1995).

Como demuestra Roxanne Doty (1996b) en su investigación sobre la responsabilidad estatal en la ilegalización de ciertas migraciones, las prácticas de Estado son fundamentales para reproducir fronteras espaciales, culturales, sociales, económicas y políticas como si fueran naturales, dadas y no necesarias de explicación. Un lugar privilegiado ocupan las políticas públicas, porque son campo de debates e importantes instrumentos de gobierno. Las políticas tienen un carácter productivo: los sujetos son

[55] Ver Favel 2000, Koopmans y Statham 2001, Joppke y Morawska 2003, Hansen 2003, Salih 2003, Freeman 2004.

[56] Los tres capítulos que conforman la segunda parte del libro editado por Shore y Wright (1997) examinan los intentos del Estado de construir e infundir una identidad nacional entre las poblaciones, a partir de los casos de Canadá, Suecia y EE UU. En todos se destaca el crucial, aunque contradictorio, papel jugado por los intelectuales y las elites, especialmente los responsables del Gobierno, en la construcción nacional.

[57] Susan Wright (1998) señala que en los años ochenta y noventa el término cultura fue introducido en una variedad de nuevos dominios En algunos casos los propios antropólogos estuvieron directamente involucrados, como por ejemplo en la preparación de informes para la UNESCO. Algunos políticos y gestores han apelado a la *idea antropológica* de cultura para legitimar sus argumentos. De una u otra manera los antropólogos han estado implicados en lo que la autora denomina *the politicization of culture.*

construidos y definidos a través de ellas y juegan un papel particularmente destacado en los procesos de definición de las identidades nacionales, trabajan creando el efecto de un interior que es claramente diferenciable del exterior (Doty 1996). En el caso concreto de las políticas de inmigrantes, la apropiación del sentido legítimo deriva del uso de símbolos claves de gobierno como la nación, el país, la democracia, la identidad nacional, el interés o el orden público. Las políticas de integración de inmigrantes, conformadas por una serie de prácticas y discursos en torno a la presencia de sectores a lo que hay que integrar, refuerzan los límites que separan a quienes están dentro y fuera de la comunidad nacional. De esta manera le otorgan contenido a la identidad nacional al fabricar unos otros siempre distintos (Doty 1996).

El lenguaje político es performativo: invocar concepciones ayuda a crear el fenómeno del que se está hablando: ¿qué presupuestos contiene el término integración? Las *filosofías* expresadas en las políticas publicas sobre inmigración e integración contienen ciertos términos, categorías y mecanismos, identificados como claves para la resolución de ciertos problemas y que están atravesados por las distintas idiosincrasias nacionales: una teoría de la integración de los inmigrantes a través del acceso al contrato social republicano en el caso francés, o la gestión de los conflictos por medio de la regulación de las relaciones raciales en el Reino Unido (Favell 1997). El término integración se utiliza en Alemania y Bélgica, si bien con importantes diferencias y ambigüedades sobre dónde y cómo los inmigrantes deben ser integrados. Después de períodos de flirteos con un pensamiento más cultural-diferencialista, se ha retomado el término integración en los Países Bajos y en Suecia, como la llave para reconectar las prestaciones del Estado de bienestar, las políticas multiculturales y los contratos para el aprendizaje de la lengua y la *cultura nacional* (Favell 2003). Es también el marco preponderante de problamatización de la presencia inmigrante, tanto a nivel estatal como regional y municipal, en los *nuevos* países de inmigración como Italia o España. Tal y como se resume en el Capítulo III, en todos los casos, cuando los actores políticos y los académicos hablan acerca de la integración de inmigrantes, están pensando la integración en una simple y unitaria sociedad nacional (Favell 2001c). Pero esto no sólo ocurre a nivel del Estado-nación, por el contrario, el análisis de las políticas autonómicas de integración de inmigrantes en Cataluña evidencia que las vinculaciones entre comunidad nacional y paradigma integracionista también pueden ser localizadas en las denominadas *naciones sin Estado*.

3.2. Las políticas públicas como herramientas para el análisis del gobierno

El análisis de las políticas en clave socioantropológica parte de explorar el modo en que las políticas operan en tanto que instrumentos de gobierno. A través de ellas se puede indagar qué clase de sujetos y relaciones de poder pretenden activar las políticas en cuestión y qué tipo de argumentos utilizan para presentar una forma particular de problematización como si fuera la única posible, mientras se silencian otras formas de pensar y hablar. Si las políticas públicas son conceptualizadas como tecnologías de gobierno, pueden ser asimismo utilizadas como herramientas para estudiar sistemas de gobierno (Shore y Wright 1997). Se trata de pensar las políticas públicas también como mecanismos prácticos, locales y aparentemente intrascendentes, a través de los cuales distintas clases de autoridades buscan conformar, normalizar, guiar e instrumentalizar las aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros, con el objetivo de alcanzar los fines que consideran deseables y al mismo tiempo como llaves analíticas para entender sistemas de gobierno. Visto así, el lenguaje de las políticas provee a los científicos sociales de una lente para explorar las formas en que el sistema político trabaja al nivel de los discursos y del poder, recodificando viejas problemáticas y definiendo nuevas subjetividades.

El análisis de las políticas constituye una nueva herramienta para estudiar la localización de procesos globales en el mundo contemporáneo. En este sentido, las políticas públicas pueden ser entendidas como el resultado de, y el vehículo para, la promoción en el dominio de *lo social* de racionalidades de gobierno propias del liberalismo avanzado. En el Estado social, el gobierno no era sólo de la sociedad, sino a través de la sociedad. Lo social era el dominio por medio del cual se buscaba regular y planificar el bien común. El esquema de seguros sociales animaba a que los individuos se vieran a sí mismos como parte de una sociedad nacional, la seguridad era simultáneamente la de cada uno y la de todos, individualizada y totalizada, la prevención colectiva evitaba el daño particular. Pero la racionalidad neoliberal rompe con la lógica *welfarista* a varios niveles: el de las moralidades implicadas, las explicaciones utilizadas y los vocabularios vigentes. El gobierno neoliberal rechaza gobernar a través de la sociedad y defiende que la sociedad es en sí misma un producto de los beneficios del *welfare*, del trabajo social y otras intervenciones estatales. En palabras de Margaret Thatcher, *"there is no such thing as society. There are individual men and women, and there are families. And no government can do anything except*

through people, and people must look to themselves first." (citado en Shore y Wright 1997, 32). El gobierno se convirtió entonces en una forma de empresa organizada en pseudo-mercados. Escuelas, hospitales y transportes públicos fueron re-convertidos y gestionados de manera independiente, pero dentro de un sistema de financiaciones estatales sujetos a complejas regulaciones por lo cual debían responder a auditorías y demostrar que habían utilizado su libertad de manera apropiada, esto es: responsable. Los individuos fueron llamados a cuidar de sí mismos. El gobierno a través de lo social fue reemplazado por el gobierno a través de la libertad.

En el marco del liberalismo avanzado, algunos de los elementos que distinguen la forma de problematizar las migraciones son el reemplazo de la perspectiva económica por la visión culturalista y securitaria, los discursos sobre el umbral de tolerancia (y el consecuente tratamiento humanitario), la ilegalización de ciertos desplazamientos humanos y la creación de una nueva categoría: el inmigrante ilegal. En el período de posguerra los inmigrantes eran vistos como parte de la clase trabajadora y no se consideraba que encarnaran una amenaza para el orden nacional. La inmigración se convirtió en un problema político cuando los inmigrantes se transformaron en parte de las sociedades de destino. Es a partir de los años ochenta cuando los países europeos receptores de inmigración comenzaron a diseñar las primeras políticas desplegadas en nombre de la integración,[58] que también pueden ser conceptualizadas como tecnologías de gobierno y como materiales y herramientas para explorar sistemas de gobierno. Considerar las políticas de integración de inmigrantes como tecnologías de gobierno y como herramientas para el análisis del gobierno supone prestar atención a las formas de concebir y definir (construir) la población inmigrante como objeto de intervenciones específicas, a los fines que esas intervenciones pretenden alcanzar y a las relaciones establecidas entre el Estado, la sociedad, el mercado y el saber experto en el diseño y puesta en marcha de esas políticas. En la práctica, y como se verá en los Capítulos V y VI, la reconfiguración de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado que caracterizan al gobierno liberal avanzado de ningún modo supone menos gobierno, sino otro tipo de gobierno. El resultado ha sido un incremento de métodos más sutiles de intervención basados en la idea de libertad, autonomía, responsabilidad, participación, emprendimiento, gestión y mercado, lo que ha vuelto el poder regulador del Estado más difuso y menos visible.

[58] Se profundiza en este proceso en el Punto 1 del Capítulo III.

3.3. La historización del presente o de cómo desnaturalizar la vida social

Uno de los objetivos de la propuesta de la antropología de las políticas es analizar los vínculos entre política, subjetividad y gobierno y desarrollar una antropología del presente, que pueda dar cuenta de los complejos procesos que han ido conformando las sociedades contemporáneas. Pero ¿cómo hacer emerger el carácter contingente e *inventado* del presente, que generalmente se toma como dado y natural? Basándose en la perspectiva foucaultiana, Shore y Wirght (1997) proponen una opción metodológica que busca poner al descubierto el carácter histórico y contingente de toda práctica social: *la historización del presente*. Una opción metodológica que también defiende Robert Castel: "Volverse hacia el pasado con un interrogante que es hoy en día nuestro, y escribir el relato del advenimiento y las principales peripecias de lo actual (...) porque el presente no es sólo lo contemporáneo. Es también un efecto de herencia y la memoria de esta herencia nos es necesaria para comprender y obrar hoy en día." (1997, 14).

Esta apuesta por la perspectiva histórica también esta presente en la analítica del gobierno defendida por los estudios sobre la gubernamentalidad como herramienta para hacer inteligible la contingencia de las redes de gobierno en las cuales se habita (Vázquez 2005). En este sentido, la metáfora foucaultiana de la teoría como caja de herramientas propone construir no un sistema, sino un instrumento, sabiendo que la búsqueda no puede hacerse más que gradualmente, a partir de una reflexión (necesariamente histórica en algunas de sus dimensiones), sobre situaciones dadas (Foucault 1992b). Analizar mentalidades de gobierno es analizar pensamientos hechos práctica y técnica. "Lo que hay que hacer es analizar racionalidades específicas más que invocar sin cesar los procesos de racionalización en general." (Foucault 1986, 28). La analítica de gobierno explora las específicas condiciones bajo las cuales determinados regímenes de prácticas emergen, operan y se transforman y apunta a mostrar que las formas de obrar y de pensar no son naturales ni dadas, para lo cual busca hacer explícito el pensamiento que suele ser tácito, subvirtiendo el proceso de normalización y (de)mostrando que *las cosas* pueden ser diferentes a como son.[59] "El ácido histórico del

[59] Para Bauman "[h]acer y escribir sociología es pretender revelar la posibilidad de una vida social diferente." (2003, 225). "La sociología es también una narración, pero el mensaje de esta peculiar narración es que hay más maneras de contar una historia de las que nos imaginamos en nuestra narración cotidiana de historias; y que hay más maneras de vivir de lo que hacen pensar cada una de las narraciones que contamos y en las que creemos, aun cuando cada una de ellas parezca la única posible." (Bauman 2001, 24).

genealogista actúa (...) mediante la corrosión encarnizada de todo lo que se presenta como invariable antropológico, mostrando su condición precaria y contingente." (Vázquez 2005, 166). Así, la analítica del gobierno no busca conocer cómo las cosas son, sino cómo se piensa que son o deberían ser y cómo han llegado a ser pensadas de esa manera; lejos de simplificar las cosas hace emerger su complejidad.

Con el término régimen de prácticas Dean (1999) hace referencia al ensamblaje de elementos heterogéneos, con diferentes trayectorias históricas, polimorfo en sus relaciones externas, a través del cual se piensa y se hacen cosas como curar, educar, castigar, integrar o entretener. Los regímenes también engloban las diferentes formas en que las prácticas son pensadas y transformadas en objeto de conocimiento y de problematizaciones. Se trata de explorar el modo en que las prácticas actuales son estructuradas por el legado del pasado, dado que una práctica vigente solo puede ser comprendida si se la sitúa en la secuencia de sus previas transformaciones (Vázquez 2005). La analítica del gobierno se dirige a examinar los diferentes y particulares contextos en los cuales el gobierno es cuestionado, lo que coloca en un lugar prioritario a la pregunta del cómo del gobierno; esto es: a las técnicas, prácticas y racionalidades, formas de conocimiento y acción a través de las cuales el gobierno opera. Pero lo que aquí se propone no es una mera descripción de rutinas empíricas, se persigue entender cómo todo ha llegado a ser pensado de un modo particular.

"En muchos aspectos las políticas encapsulan toda la historia y la cultura de la sociedad que las generó." (Shore y Wright 1997, 7). Esta premisa encaja muy bien con la convocatoria de Sayad a explorar la legislación francesa sobre inmigración para obtener una imagen de cómo se piensa a si mismo el Estado francés (1996, 168). Aunque no siempre explicitado, este posicionamiento subyace asimismo en las investigaciones que tratan de entender las particularidades de las políticas de inmigración elaboradas por los distintos Estados europeos, a la luz de sus peculiares historias de construcción nacional y en relación a los diferentes conceptos históricamente arraigados sobre lo que constituye la comunidad nacional (Brubaker 1992, Castles 1995, Koopmans et al 2005). También es asumido por Adrian Favell (2000) cuando sugiere pensar las políticas de inmigración —especialmente lo que denomina teorías públicas o *filosofías de integración*— como el resultado contingente de procesos políticos e históricos concretos. Es importante remarcar la centralidad que sus investigaciones le otorgan a la historia de las políticas migratorias como marco dentro del cual los *policy makers* ensayan soluciones a cuestiones actuales, intentando

reconciliar nuevas circunstancias con prácticas heredadas. El énfasis puesto en el análisis de las prácticas estatales tiene como fin mostrar cómo el pasado y las decisiones y formas institucionales existentes constriñen y conforman las elecciones y los comportamientos de los actores políticos en el presente, y cómo estos actores re-formulan las instituciones políticas dentro de la cual trabajan (la influencia de los expertos, por ejemplo). Así, Favell (2000) capta la continua interacción e interpenetración entre la agencia y la estructura.

Estos lineamientos metodológicos han guiado el desarrollo de esta tesis, que en el Capítulo II de esta Primera Parte reconstruye el proceso de cristalización del modelo de gestión de la inmigración en el contexto español, con especial atención a su particular historia de construcción nacional, que ha dado origen al actual sistema de organización política en Comunidades Autónomas. En los Capítulos III y IV se repasa la (corta) historia de la problematización de la presencia inmigrante en términos de integración en el contexto europeo, español y catalán, mientras en el Capítulo V se explora el proceso de invención y transformación de lo social y sus cambiantes modelos de gobierno, tanto en Europa como en España, como antesala para el análisis y comprensión de las políticas de integración madrileña y sus dispositivos de intervención social con población inmigrante. Con ello no se busca establecer una secuencia de causas y efectos, sino abrir el juego a la variedad de instancias que pudieran influir y condicionar las políticas analizadas y, sobre todo, sacar a la luz el carácter eminentemente social e histórico de su génesis. Pero esta opción por historizar el presente está también atravesada por una *perspectiva comparativa*, si bien en cierto sentido poco ortodoxa. La propuesta es examinar lo que distingue a determinados procesos sociales, tomando en consideración tanto contextos estatales y regionales diversos, como momentos históricos específicos. ¿Qué distingue, esto es, qué supone a la vez de diferente y de común (Castel 1997) las formas de pensar la inmigración, la nación y la cuestión social en distintas épocas y en distintos países? ¿Que implicaciones y efectos han tenido y tienen estas diversas mentalidades? ¿Qué relaciones y articulaciones pueden establecerse entre las perspectivas teóricas anteriormente resumidas? Para responder estas preguntas es imprescindible proceder a la comparación de una variedad de contextos históricos y políticos, tanto estatales como regionales, pero también es necesario comparar diversas miradas teóricas, asumiendo en algunos

casos el riesgo de aplicarlas de manera novedosa.[60] De este modo se abre la posibilidad de emplear herramientas teóricas para estudiar referentes empíricos distintos a los que suelen aplicarse, como por ejemplo utilizar para al estudio de las políticas de inmigración autonómicas marcos teóricos que suelen tener como referente el espacio del Estado-nación, y de rastrear conexiones entre distintos procesos sociales hasta el momento poco transitadas, como por ejemplo las relaciones entre la problamatización de la presencia inmigrante en clave de integración, los procesos de construcción nacional y las nuevas formas de gobernar lo social.

3.4. Políticas públicas, lenguaje y poder

El lenguaje de las políticas públicas ofrece a los científicos sociales unos lentes para explorar cómo el sistema político trabaja al nivel de los discursos y del poder. Las políticas se despliegan dentro del lenguaje y constituyen una forma particular de argumentar, que involucra la actividad de nombrar y clasificar, que vincula contextos sociales y culturales y que excluye formas de pensar alternativas. A través de las políticas se determinan agendas, se construyen y definen problemáticas, se elaboran e imponen explicaciones y se ofrecen soluciones, ya implícitas en la formulación de los problemas.[61] Los discursos de las políticas dominantes conforman modos de clasificar personas y definir problemas y tienen consecuencias materiales importantes, en otras palabras: instauran determinadas visiones y di-visiones del mundo (Shore y Wright 1997). Al cooperar en imponer una manera más o menos autorizada de ver el mundo social, las políticas contribuyen a hacer la realidad de ese mundo (Bourdieu 1999a).

Cris Shore y Susan Wright (1997) definen los discursos como configuraciones de ideas o modos de pensar que proveen los hilos con los cuales las ideologías son tejidas. Estos discursos pueden solaparse y reforzarse mutuamente, al tiempo que clausuran otros posibles modos de pensar, ya que los discursos dominantes trabajan fijando los términos de referencia y marginalizando alternativas. Esta concepción resalta el hecho de que el lenguaje es una construcción social y no un dominio autónomo. Un asunto primordial es cómo esos modos de pensar llegan a convertirse en hegemónicos, y

[60] Aquí se siguen algunas recomendaciones de Bauman "Crear (y por lo tanto también descubrir) siempre implica transgredir una norma..." (2003, 218).
[61] "Las posibles soluciones se encuentran ya prefiguradas por la forma misma que tiene el problema. (...) Las soluciones participan por definición de la misma lógica que sustenta el problema planteado y cuando son efectivas no pueden sino reforzar esa lógica. Dicho de otra forma, si el problema se hubiese planteado de otra manera también las soluciones adecuadas hubieran sido otras", (Ibáñez 2002, IX).

aquí las políticas públicas tienen un papel crucial, en tanto por su intermedio se otorga autoridad institucional a ciertos discursos en detrimentos de otros. En palabras de Bourdieu "la autoridad que funda la eficacia performativa del discurso es un *percipi*, un ser conocido y reconocido, que permite imponer un *percipere*, o, mejor aún, que permite imponerse oficialmente como imponente, es decir, frente a todos y en nombre de todos, del consenso respecto al sentido del mundo social que funda el sentido común. Así, el misterio de la magia performativa se resuelve en el misterio del ministerio (...) es decir, en la alquimia de la representación..." (1999a, 66). En opinión de Rose (1993), el discurso político debe ser visto como una especie de maquinaria intelectual que hace la realidad pensable de un modo que la convierte en materia de debate político. El lenguaje empleado permite identificar las convenciones compartidas y establece quién puede hablar, de acuerdo a qué criterios de verdad, desde qué lugares, autorizados de qué manera, a través de qué mecanismos, utilizando qué simbolismos, persuasiones y retóricas. No se trata de lo que una palabra significa, sino de analizar el modo en que las palabras (o un libro) operan en conexión con otras cosas, las redes y circuitos en torno a los cuales fluye y actúa, los efectos y pasiones que moviliza (Rose 1999). Como declara Foucault: "Mi problema era saber cuáles eran los grupos de transformaciones necesarias y suficientes en el interior del régimen mismo de los discursos para que se pudieran mirar las cosas bajo este ángulo y no bajo otro" (1985a, 145).

En los estudios sobre la gubernamentalidad el lenguaje interesa no por lo que pueda decir o comunicar, sino por lo que hace, por las cosas que pone en relación y por el tipo de relaciones que establece entre ellas. Para Nikolas Rose (1993), el lenguaje es el modo en el cual las palabras se hacen inteligibles y practicables: el lenguaje es el medio por el cual se construyen dominios como la comunidad, el mercado o la familia, susceptibles de ser intervenidos por administradores, políticos y expertos y por los propios habitantes de esos territorios. El lenguaje es performativo y colabora en la construcción de aquello que en apariencia sólo nombra: no es lo mismo ser ciudadano que usuario o cliente, hablar de exclusión en vez de pobreza, ni ser miembro de una comunidad étnica en lugar de pertenecer a una clase social. Desde esta óptica, el discurso más que un código de signos es una técnica que opera configurando la realidad en cierto modo, tornándola así pensable y manejable en un sentido determinado. Los lenguajes en tanto que tecnologías de gobierno son parte del objeto de investigación y van ligados a la producción de ciertos tipos de subjetividades. "Los objetos de la experiencia histórica no están dados en el mundo externo, al modo de los objetos

naturales; se trata de construcciones, de artefactos producidos por los correspondientes regímenes de prácticas que les objetivan. Entre estas prácticas o técnicas se emplazan los discursos, que son afrontados como procedimientos de inscripción, modos de manufacturar la realidad haciéndola así manejable y regulable en una y otra dirección." (Vázquez 2005, 170). Entidades como la sociedad, la nación, el consumidor, el inmigrante no comunitario o la personalidad delincuente, no deben tomarse como realidades empíricas, sino como artefactos técnicos construidos en el proceso de guiar las conductas y en el interior de dispositivos histórica y geográficamente delimitados.

¿Cómo se establecen estos significados? Los discursos dominantes trabajan estableciendo las coordenadas que enmarcan los debates, al tiempo que marginan las visiones alternativas. Como elemento central de este proceso está la utilización del saber experto en el diseño institucional de los procedimientos. El lenguaje de los *policy-makers* (y también de ciertos académicos) suele presentar los problemas como si pudieran ser resueltos a partir de llenar los vacíos de conocimiento (el desconocimiento) con datos nuevos y objetivos. Pero ninguno de esos huecos están vacíos, son espacios llenos de supuestos, preconcepciones, valores morales y posicionamientos políticos (Shore y Wright 1997). Así se presenta un modo particular de definir y solucionar un *problema* como si fuera la única opción posible, mientras se silencian otras formas de pensar y hablar. El estilo de escritura es otro dato a considerar para entender cómo las políticas generan efectos y afectos. El lenguaje de las políticas se presenta como neutral: una simple exposición de los hechos, siempre objetivos, mediante la *descripción* de *la* realidad. Estas argumentaciones pueden ser entendidas como una especie de teoría oficial que: (1) describe y conceptualiza hechos y realidades básicas de la situación social a la que se aplica (*epistemological claims*); (2) teoriza el sentido de las intervenciones y establece causalidades entre procesos políticos y sociales (*explanatory claims*), y (3) da cuerpo a alguna clase de núcleo de valores que constituye el objetivo de las políticas y que será su justificación filosófica subyacente (*normative claims*). Una vez que el marco institucional dominante haya sido identificado, se impone un lenguaje, un esquema epistemológico y teórico en el tratamiento y el debate del *problema* (Favell 2000).

El lenguaje es el principal material de análisis, en tanto configura los campos discursivos dentro de los cuales se elaboran las problematizaciones. El análisis de los discursos políticos ayuda a dilucidar no sólo el sistema de pensamiento por medio del cual las autoridades han planteado y especificado el problema de gobierno, sino también

el sistema de acción mediante el cual buscan activar el gobierno (Rose y Miller 1992). Durante la introducción de las racionalidades neoliberales en el Reino Unido el término *individuo* se convirtió en una palabra clave y pasó a ser utilizado para nombrar el modo en que las personas debían relacionarse entre si, con el gobierno y con ellos mismos. A mitad de los años ochenta el Partido Conservador se confrontó con el Partido Laborista, en torno al significado de individuo, particularmente en contraste con la noción de ciudadano activo, utilizada por la corriente de la *tercera vía*, que pretendía conformar una imagen alternativa de las relaciones sociales y del gobierno a través de la palabra comunidad (Shore y Wright 1997). Susan Wright denomina *metáforas movilizadoras*[62] a estas palabras exitosas en la competición dentro del campo político y en su capacidad para devenir *sentido común*. Estas metáforas movilizadoras se convierten en el centro de un racimo de palabras cuyo significado se expande, mientras asociaciones anteriores son abandonadas. Así, *individuo* devino parte de un racimo de términos que incluye libertad, mercado, emprendimiento y familia, mientras previas asociaciones con la palabra individuo como la sociedad, lo público y lo colectivo se fueron debilitando.

Tratar las políticas como un nuevo campo de análisis social no sólo significa trabajar en varios niveles, también supone manipular un nuevo tipo de materiales, entre los cuales destacan los documentos. Existe una larga tradición antropológica de tratar los materiales históricos como fuentes de datos y la misma aproximación puede aplicarse para analizar los documentos políticos (planes, programas, guías, manuales, cuadernillos, leyes) como "textos culturales". (Shore y Wright 1997, 15). A partir de su estudio comparado sobre las filosofías de integración de inmigrantes en Francia y Reino Unido, Favell (2000) recomienda leer los discursos políticos en torno a la inmigración, focalizando la atención en las justificaciones y los términos conceptuales utilizados por los distintos actores para crear y mantener soluciones políticas que se pretenden coherentes. Muchas de las ideas y justificaciones se refieren a principios abstractos, conceptualizaciones inventadas o complejos cuasi científicos sobre el funcionamiento del orden social y nacional. Explorar las ideas fundacionales de las asunciones teóricas y los objetivos centrales que dan forma a las distintas filosofías públicas de integración significa centrarse en los argumentos encontrados empíricamente en las reflexiones (documentos, informes, declaraciones, artículos, investigaciones) en referencia a las

[62] Concepto citado en Shore y Wright (1997, 20) en referencia a la ponencia inédita de Susan Wright, "Mobilising metaphors: contested imagenes of 'individuals' and 'community' in contempoarary british politics" presentada en el seminario *Sociology and Social Anthropology*, Hull University, 20 de enero de 1993.

políticas migratorias y su aplicación. En este sentido, el lenguaje de las políticas públicas dirigidas a la población inmigrante permite conocer cómo se piensa la inmigración desde una determinada administración pública (estatal, regional o local), pero también ofrece sugerentes pistas sobre las imágenes que esa sociedad elabora sobre sí misma.

Las distintas perspectivas teóricas con las que se ha ido manufacturando el instrumental analítico para la realización de esta tesis doctoral otorgan un lugar preponderante a las prácticas discursivas como territorios de exploración empírica. Coincidiendo con estos posicionamientos, el estudio de las políticas de integración de inmigrantes que aquí se propone toma ciertas prácticas discursivas como material fundamental para el análisis empírico. Tal como se ha remarcado anteriormente, el lenguaje de las políticas interesa en este caso por su poder performativo, por la realidad que construye e instituye, por las relaciones que habilita y las que cierra. Como siempre, la apuesta por un marco teórico y metodológico, además de suponer una forma de acercamiento particular a los procesos sociales que se quieren investigar, es en sí misma producto del proceso de investigación y resultado de una trayectoria académica y vital específica. El relato de ese recorrido ha sido compilado en el diario de viaje que, en tono autobiográfico, se resume a continuación.

4. DEL DIARIO DE VIAJE (EN TONO AUTOBIOGRÁFICO)

Lo que es verdad de la escritura y de la relación amorosa también es verdad de la vida.
El juego merece la pena en la medida en que no se sabe cómo va a terminar.

Michel Foucault

El trayecto recorrido para la elaboración de estas páginas se entrecruza con el camino de mi e/inmigración. Por motivos públicos y privados, me resulta casi imposible desprender uno del otro. Hasta mi llegada a Madrid, en mayo de 1992, las migraciones no habían sido nunca objeto de mi atención. Con el tiempo (y el trabajo) se convirtieron en una especie de cristal a través del cual indagar otras cuestiones que siempre han estado rondándome: las relaciones de poder, los procesos de clasificación y diferenciación de poblaciones y los mecanismos de construcción de subjetividades. Pero como en todo viaje, unos momentos han sido más significativos que otros, sobre todo en

lo que se refiere al impacto que tuvieron en los vericuetos por los que ha ido transitando esta travesía. Un lugar destacado merece mi estancia de seis meses en el Transnational Institute de Amsterdam durante el año 2000, con motivo de la elaboración de un informe comparado sobre las políticas migratorias de los Países Bajos y del Estado español (Gil Araújo 2002). ¿Por qué? Porque en aquella primera exploración *descubrí* libros, artículos, revistas especializadas y la experiencia de investigadores de otros países europeos, que me permitieron comenzar a pensar las políticas migratorias ―principalmente las políticas de integración― y las formas de organización y de participación pública de las agrupaciones de inmigrantes en relación con las historias de construcción de los Estados nacionales. Gran parte de esa bibliografía compone uno de los pilares del marco teórico, como los trabajos de Favell, Sayad y Koopmans. También durante mi estancia en Amsterdam me fue sugerida la lectura de un libro que luego se convirtió en una pieza central de la perspectiva metodológica que organizan estas páginas: *Anthropology of Policy*. En ese libro, Shore y Wright (1997) retoman algunos planteamientos de Foucault con relación al gobierno y proponen las políticas públicas como campo de análisis de las ciencias sociales en general, pero especialmente de la antropología.

El azar suele ser fuente de entrecruzamientos productivos. Y el azar hizo o quiso que en el verano austral de 2001, enseguida después de haber leído el libro de Zygmunt Bauman (1999) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, llegara hasta mí el artículo de Mikel Azurmendi (2001) sobre El Ejido. Las explicaciones que Azurmendi ofrece sobre las condiciones de vida de los inmigrantes marroquíes que trabajan en el poniente almeriense ―especialmente su insistencia en la falta de una ética del trabajo― leídas a la luz del trabajo de Bauman me alentaron a buscar conexiones entre las nuevas formas de tratamiento de la pobreza y las problematizaciones de la inmigración. Esta línea de trabajo me llevó hacia las obras de Castel, Rosanvallon, Procacci y los *anglofoucaultianos*, a quienes hasta entonces conocía "de leídas" a través de un artículo de Pablo de Marinis (1999), uno de los primeros (si no el primero) publicado en España sobre esta perspectiva teórica. El interés en la óptica foucaultiana es una herencia de mi paso por la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Las primeras lecturas sobre trabajo, cuestión social, la reestructuración del Estado de bienestar y la expansión del tercer sector con una mirada atenta al género son el legado de las reuniones del Seminario de Feminismo y Cambio Social en el departamento de Sociología I de la Facultad de Ciencias Políticas y

Sociología de la UCM, en compañía de María Jesús Miranda, Maite Martín, Cristina Vega y Begoña Marugán, entre los años 1998 y 2002.

Todas estas intuiciones entre orden de las migraciones/orden de las naciones, gobierno de lo social/gobierno de la inmigración y las políticas públicas como materia para el análisis de estos entrecruzamientos, quedaron esbozadas de forma embrionarias en un artículo publicado con el título *Las Políticas públicas como tecnologías de gobierno: las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración* (Gil Araújo 2002d). Considero que en ese texto se encuentran, de forma aún muy rudimentaria, los hilos con los que he ido entretejiendo esta tesis doctoral.

En el momento de hilvanar estas preocupaciones teóricas de partida con la exploración de un caso concreto, la focalización en el espacio autonómico respondió en un primer momento a una actitud pragmática de adaptación a los recursos disponibles. Más de una persona me preguntó por qué no había hecho mi tesis tomando como punto de partida el informe sobre las políticas migratorias de los Países Bajos y el Estado español. A mi juicio, no se puede emprender semejante tarea sin al menos comprender el idioma de los países en cuestión y en aquel momento estaba muy lejos de poder permitirme dedicar tiempo y dinero al estudio del neerlandés. En un principio pensé en una comparación entre Italia y España, que en poco tiempo se fue reformulando en un estudio comparativo entre Comunidades Autónomas, ya que considerando el gradual proceso de descentralización y transferencia de competencias puesto en marcha en el contexto español en los años ochenta, los ámbitos de gobierno autonómico se configuran como territorios privilegiados para explorar las formas concretas que adquieren los discursos y las prácticas de intervención con población inmigrante. Además, al centrar la mirada en los ámbitos regionales seguía ciertas recomendaciones teórico-metodológicas de romper con la primacía y reificación de la óptica estatal y sacar a la luz una diversidad y complejidad mayor de la que se desprende de las investigaciones enfocadas en los Estados nacionales (Favell 2001, 2003).

La elección de la Generalitat de Cataluña y la Comunidad Autónoma de Madrid responde a varios factores, pero me interesa destacar tres: (1) tanto Cataluña como Madrid han sido, junto con el País Vasco, destinos privilegiados de las migraciones internas de los años cincuenta y sesenta, (2) ambas Comunidades concentran la mayor parte de la población inmigrante no comunitaria, han creado órganos y desarrollado Planes específicos para la gestión de la inmigración y (3) la definición de Cataluña como una de las Comunidades históricas, con una lengua propia y la referencia

constante, también en el ámbito de las políticas de integración, al *hecho diferencial* catalán. Como contraparte, la Comunidad de Madrid con un discurso regional menos articulado y con señas de identidad, en apariencia, más difusas.

Como señalara Foucault "… uno se aproxima siempre a lo esencial a bandazos: las cosas más generales son las que aparecen en último lugar; es el castigo y la recompensa de todo trabajo en el que las encrucijadas teóricas se elaboran a partir de un cierto dominio empírico." (1985b, 23). Las primeras entrevistas las realicé en mi estancia en Barcelona entre abril y octubre de 2002. Por entonces comenzaba a delinear lo que compondría la base empírica de la investigación. En principio pretendía comparar las políticas autonómicas y municipales, con referencia al contexto estatal y europeo, pero cuando comencé a organizar un índice tentativo entendí que la tarea propuesta superaba los límites de una tesis. Finalmente me centré en el ámbito autonómico porque lo consideré con mayores potencialidades para la mirada teórica que estaba perfilando. Comenzando por el Plan 2001-2004 y su *vía catalana de integración*, rápidamente constaté que en los documentos elaborados por la Generalitat de Cataluña emergían con claridad muchas de las constantes señaladas en investigaciones sobre los regímenes estatales de integración de inmigrantes, llevadas a cabo fuera del contexto español. Quiero dejar claro este punto: no me acerqué al caso catalán teniendo previsto el esquema integración de inmigrantes/construcción nacional. Fue la constatación de ese entrelazamiento lo que me llevó a realizar el análisis desde esa perspectiva. En el caso de la Comunidad de Madrid (CM), la lectura del Plan de Integración 2001-2004 despertó mi curiosidad por los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI) como exponentes de aquella relación intuida unos años antes entre las nuevas formas de pensar (e intervenir) la pobreza y la gestión de la inmigración. Y aquí me interesa incidir sobre otro punto: en ningún momento pretendo sostener que este tipo de dispositivo es exclusivo del ámbito madrileño, simplemente lo considero un buen ejemplo de las imbricaciones entre el gobierno de la inmigración y el gobierno de lo social.

Hasta bien avanzada la escritura, el proyecto consistía en efectuar una comparación entre discursos y formas de intervención en torno a la integración de inmigrantes en Cataluña y Madrid. Con ese objetivo, entre enero y marzo de 2005 en mi última estancia en Barcelona, recopilé bibliografía y realicé una serie de entrevistas a personas vinculadas con los centros de atención a menores inmigrantes no acompañados, pero finalmente decidí dejar todo ese material para otro proyecto. Por un lado, porque al igual que la pretensión de comparar las políticas municipales, esto hubiera implicado prácticamente una tesis dentro de otra. Pero también porque —como explicito en el

Punto 2 del Capítulo II— después de analizar comparativamente los textos de los Planes de integración de Cataluña y de Madrid llegué a la conclusión de que no sería muy productivo aplicar a Madrid las herramientas que planeaba utilizar para leer el caso catalán. Finalmente —y partiendo del análisis comparado del *Pla interdepartamental d'Immigració 2001-2004* de la Generalitat de Cataluña y el *Plan Regional para la Inmigración 2001-2003* de la Comunidad de Madrid— opté por analizar cada caso desde la perspectiva que considero más sugerente y fructífera: el caso catalán como un ejemplo de las imbricaciones entre el orden de las migraciones y el orden de las naciones y el caso madrileño como expresión de la articulación entre el gobierno de la integración de inmigrantes y el gobierno de lo social. La primera perspectiva no es, desde mi punto de vista, muy apropiada para explorar la política madrileña, pero el segundo marco es perfectamente aplicable para analizar las formas concretas que adquiere la intervención social con población inmigrante en la Generalitat de Cataluña (y probablemente en cualquier otro contexto).[63]

El viaje hasta aquí ha sido apasionante, con sus momentos de desorientación y angustia, pero poblado de sorpresas. Mi condición de visitante (especialmente en Cataluña) me ha otorgado la oportunidad de desnaturalizar y mirar con asombro antropológico lo que para un *insider* es algo familiar y por tanto no problematizable ni problematizado. Algo similar me había pasado ya en Amsterdam. Las confrontaciones con historias, códigos de relaciones y formas de organización desconocidos, que no se llegan a desentrañar a primera vista, hacen que se formulen preguntas y se preste atención a cuestiones sobre las cuales los habitantes de esas convenciones hace mucho tiempo han dejado de cuestionarse. Pero este ejercicio también suele conllevar, para quien esté atento, una interrogación sobre la propia mirada, nuestros modos de hacer y de pensar. Es, en otras palabras, una excelente ocasión para aprender algo más sobre nosotros mismos, para "pensar esa actividad única que es partir, alejarse del *chez soi* hacia lo desconocido, corriendo todos los riesgos y exponiéndose a todos los placeres y peligros que nos reserva lo desconocido, incluyendo el riesgo de no regresar." (Bauman 2003, 216).

[63] Cataluña es pionera en el proceso de externalización de la gestión de las políticas públicas. En el invierno de 2005 se estaba discutiendo la nueva ley de servicios sociales con críticas del tercer sector por el lugar que la ley le otorgaba a la empresa privada. Por otra parte, a partir de las entrevistas realizadas confirmé que los centros de menores serían un buen ejemplo de estas dinámicas. La gestión de estos centros está en manos de distintas ONG como Cruz Roja o Cáritas. En uno de los casos las personas que trabajan en los centros e incluso su director no estaban ni siquiera contratadas por la entidad gestora, sino que eran miembros de una cooperativa a la cual la ONG había transferido la gestión del servicio. Esas ONG y sus profesionales tienen, entre otras muchas, la responsabilidad por la custodia de los menores.

4.1. Lo que escribimos siempre se parece a nosotras

… la sociología es un instrumento de autoanálisis extremadamente poderoso
que permite a cada uno comprender mejor lo que es,
dándole una comprensión de sus propias condiciones sociales de producción
y de la posición que ocupa en el mundo social.

Pierre Bourdieu

Durante el año 2000 viví otra experiencia con una fuerte incidencia en la forma de pensar mi propia migración. Me refiero a mi participación en el *Campus delle Culture delle Donne*, "Feminismos e Intercultura", del Proyecto Porto Franco, organizado por el gobierno de la Región de Toscana (Italia), entre el 29 de julio y el 13 de agosto de 2000. El encuentro con esas mujeres me permitió vincular otras historias con mi propio recorrido vital. Pronto comprendí que era mi condición de mujer migrante ―migrante hija de migrantes― lo que me había conducido hasta allí. Aquel viaje había empezado quince años antes. Mi conversión en trabajadora asalariada me subió a un tren que me llevaba a sólo veinte kilómetros de casa, pero que inauguró un camino en el que fui construyendo una realidad que no me estaba destinada. El trabajo me abría la puerta de una nueva ciudad: Buenos Aires. Pocos años después dejé para siempre el barrio de inmigrantes españoles e italianos de la zona sur de los suburbios donde había nacido, para vivir sola en la capital. Fue esa la primera emigración, la más radical, difícil y definitiva. En Livorno pude oír el relato de mi trayectoria laboral, vivida y contada por otras voces, otras mujeres que en ese instante también eran yo. En Siena pensé, y escribí, que la lengua es un exponente más de las mezclas, un indicador de la identidad como algo que se transforma, que se produce en relación con otros y otras, con lo que nos rodea. Porque nosotras, latinoamericanas en España, que hablamos el mismo idioma en el país de destino que en el país de origen, también vamos imprimiendo las huellas de nuestra travesía en nuestro modo de hablar, que ya no es ni como el que dejamos, ni como el que encontramos. Es otro, distinto, con palabras que se van sumando a las viejas palabras, con otras que se pierden, con tonalidades y rasgos propios. Como nuestra identidad, que no es ni la que dejamos, ni la que encontramos, sino otra cosa. Diversidad producto de nuestros recorridos vitales, laborales, amorosos y por eso nunca igual a nosotras mismas, nunca igual a las que fuimos, pero tampoco totalmente otras.

La relación nativa-inmigrante fue el nodo en torno al cual se organizaron los

debates del Campus.[64] Posteriormente, una serie de seminarios organizados durante 2002 por *Punto di Partenza*, grupo de mujeres italianas e inmigrantes en Italia, profundizó en lo específico de estas dinámicas. Había un explícito interés por discernir los factores que inciden en las variadas formas de inserción y de representación de las (diversas) mujeres migrantes procedentes de países no comunitarios.[65] Para algunas de nosotras las relaciones de género no son lo único que explica las dinámicas de cristalización de esa categoría social específica conocida como *mujer inmigrante no comunitaria*.[66] La, hasta el momento, última estación de ese recorrido fue un proyecto sobre formación cultural y trabajo político, coordinado por Maíz, una organización autónoma de mujeres migrantes de Austria, a lo largo de 2003. Esa propuesta trajo aparejado un importante ejercicio de autocrítica y confrontación con la extendida visión e intervención asistencialista, victimista y folklorizante de la inmigración, incluso desde las propias asociaciones. A muchas de esas mujeres les debo el haberme iniciado en la desnaturalización de lo evidente, la autorreflexión y el reconocimiento de mi propia condición migrante. Desde ese lugar escribo. "La política, pese a que en teoría ha sido evacuada de la investigación científica, orienta nuestros intereses y nuestra forma de aproximarnos a los objetos de estudio bajo la forma de presupuestos. La vigilancia epistemológica no exige tanto anular esos 'prejuicios' cuanto controlarlos explicitándolos y sacándolos a la luz con el fin de que puedan ser objetivados." (Álvarez-Uría 1986, 119).

4.2. Aviso para navegantes: las notas sobre el trabajo de campo

Las exploraciones bibliográficas y documentales para la elaboración de esta tesis doctoral se han llevado a cabo en espacios temporales y geográficos diversos. El primer acopio bibliográfico fue producto de los seis años de trabajo como documentalista en el centro de documentación del Centro de Investigación para la Paz (CIP) de Madrid. La

[64] El documento final puede consultarse en Gil Araújo 2001. Un año después, un libro elaborado de forma colectiva por algunas de las participantes y publicado por la asociación de mujeres migrantes Nosotras, retoma y profundiza los debates del Campus (VV AA 2001ª).

[65] Con representación se alude a la construcción de la figura social de las *mujeres inmigrantes no comunitarias* en el proceso de elaboración de las políticas y en las prácticas sociales. Las representaciones son formas de concebir, constituir y estructurar la realidad, que no necesariamente se sustentan sobre experiencias concretas. Las representaciones son colectivas "no sólo porque sean compartidas por los miembros de un grupo, sino porque se elaboran, mantienen y transforman socialmente, en el seno de las relaciones sociales y porque además tienen un alcance estructurador de esas mismas relaciones." (Santamaría 2002, 11, nota a pie de página 12).

[66] Un intento de ordenar y resumir algunas de las distintas variables que dan forma a la figura social de la *mujer inmigrante no comunitaria* se encuentra en Gil Araújo en prensa.

estancia en Amsterdam de junio a diciembre de 2000 me brindó la ocasión de husmear en las bibliotecas de la Universidad de Utrecht y de la Universidad de Amsterdam.[67] En esos meses también tuve acceso a la biblioteca del Centro para la Educación Intercultural (*Steunpunt ICO*) de la Universidad de Gante en Bélgica. En junio de 2001 la beca para un curso de verano puso a mi alcance los fondos del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Mi estancia en Barcelona de abril a octubre de 2002 me acercó a las bibliotecas de la universidades de Barcelona y Autónoma de Barcelona, del Instituto Europeo de Estudios Mediterráneos, pero donde pasé mas tiempo fue en la majestuosa biblioteca de la Generalitat de Cataluña, a pocos pasos de las Ramblas. En sus fondos encontré muchos documentos y los textos más antiguos.

Entre mayo y diciembre de 2003 una beca de investigación del Instituto de Estudios Norteamericanos de la Universidad de Alcalá para la elaboración de un informe sobre la inmigración latinoamericana en España, me llevó a realizar búsquedas bibliográficas en los fondos de las bibliotecas de muchas de las universidades públicas con sede en la Comunidad de Madrid. Como en otras oportunidades, algunas de aquellas mañanas transcurrieron en el centro de documentación del Colectivo IOE. A inicios de 2004 una plaza de profesora asociada en el departamento de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Carlos III facilitó la revisión de nuevos libros y revistas. Por fin, la concesión de la beca predoctoral del Ministerio de Educación en acuerdo con la Fundación Ortega y Gasset me brindó la oportunidad de dedicarme sólo a la tesis, sin tener que destinar tiempo y esfuerzo a procurar otro sustento económico. En agosto de 2004 volví a los Países Bajos y pasé una semana en las distintas sedes de la Universidad de Amsterdam, haciendo una búsqueda de bibliografía muy orientada gracias a un proyecto de investigación ya mucho mas perfilado. A comienzos de 2005 pasé otros tres meses en Barcelona y regresé a la Biblioteca de la Generalitat, donde acumulé nuevas pilas de fotocopias. A finales de mayo disfruté de una semana en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñate, gracias a una estancia de investigación. Durante todos estos años fueron incontables las incursiones en la biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Las librerías de Buenos Aires han sido también lugar de origen de algunos de los libros que nutren la bibliografía.

[67] Allí tienen sede respectivamente el *European Research Centre on Migration and Ethnic Relations* (ERCOMER) y el *Institute of Migration and Ethnic Studies* (IMES).

Mi unidad de análisis son las denominadas *políticas de integración de inmigrantes* impulsadas en el contexto español, tomando como punto de partida los Planes de integración de inmigrantes de la Generalitat de Cataluña y de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con los supuestos teórico-metodológicos desgranados anteriormente, las técnicas de investigación utilizadas han sido mayoritariamente cualitativas. La mirada cualitativa (Alonso 1998) tiene por objeto el estudio de los niveles de la realidad social que se manifiesta en los *discursos* y busca explorar las representaciones, (di)visiones y formas de significar los fenómenos sociales que en ellos se expresan. Los discursos no se limitan a lo que se dice, sino que están conformados por las prácticas sociales y las representaciones a las que van enlazadas de forma estrecha, tensa y contradictoria. "De lo que se trata, en suma, es de observar cómo la realidad social construye los discursos y cómo los discursos construyen la realidad" (Alonso 1998, 201).[68]

Los discursos son el medio primordial para el acceso a la realidad social que propongo explorar, por ello el trabajo de campo ha estado orientado a la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas[69] y a la recopilación de documentos sobre las políticas y las prácticas de intervención con población inmigrante (libros, artículos, informes, declaraciones, evaluaciones, guías, manuales, planes y programas) entendidos como *textos culturales* (Shore y Wright 1997) y que han operado como fuente de datos y como corpus de análisis. En el caso de las autoridades políticas también me he servido de declaraciones aparecidas en la prensa entre 2000 y 2005, principalmente el diario *El País* y ocasionalmente *La Vanguardia* y *El Periódico,* ambos de Cataluña. Otros importantes recursos de información fueron mi propia experiencia laboral durante más de diez años en entidades del tercer sector y las múltiples conversaciones informales con técnicos de las distintas administraciones públicas, trabajadores de ONG y fundaciones, académicos, investigadores y especialistas. Parte de este capital social (Bourdieu 1997) lo he ido acumulando a lo largo de incontables jornadas, seminarios, conferencias, congresos y clases de todo tipo, que también han constituido por sí mismos espacios para el trabajo de campo.[70] En ellos he hablado, preguntado y

[68] "Si el texto es una materialización lingüística, un espacio de lo enunciado, el discurso es la fuerza de la enunciación. El texto es un objeto, el discurso en una práctica reflexiva, se hace de sociedad y hace, con otras prácticas, la sociedad." (Alonso 1998, 201).

[69] Ortí (1993) denomina *entrevista abierta semidirectivas* a este tipo de instrumento cualitativo.

[70] A modo de ejemplo resumido: *Workshop Respuesta a la exclusión: políticas de inmigración, interculturalidad y mediación,* Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati, 14 y 15 de abril de 2005; *XII Jornadas Inmigración, interculturalidad, ciudadanía ¿Qué sociedad construimos en la diversidad*?, HEGOA, Bilbao 14 al 16 de marzo de 2005, *IV Congreso de Inmigración en España,* Universidad de Gerona, 11 al 13 de noviembre de 2004; *Forum de las*

escuchado a miembros de ONG y asociaciones de inmigrantes, expertos, académicos, investigadores, funcionarios y representantes políticos. Un número importante de las relaciones establecidas en esos contextos funcionaron más tarde como fuentes de información, *cotilleos* (Epstein 2003), referencias y documentos, pero también como puentes para establecer los contactos en el momento de llevar a cabo las entrevistas. En otros casos, el compartir una mesa como ponente con algunos informantes clave me permitió forjar unas relaciones de cercanía que en ocasiones se tradujeron en una mejor disposición para las entrevistas o en un mayor interés y colaboración con mi investigación. En tres ocasiones estos espacios me dieron la oportunidad de ser oyente y tomar notas de ponencias de actores de peso en lo referente a la elaboración de las políticas de inmigración: el ex *President* de la Generalitat Jordi Pujol en el Congreso Internacional de Migraciones en el marco del Forum de Barcelona 2004, la por entonces Secretaria de Inmigración de la Generalitat Adela Ros en el Congreso de Inmigración en noviembre de 2004 en Gerona y la Secretaria de Inmigración del Estado Consuelo Rumí en la presentación de un libro en el Círculo de Bellas Artes de Madrid, a finales del año 2004.

¿Cómo y con qué fin me he servido de los datos materializados en estos textos y entrevistas? Uno de los objetivos de esta tesis es establecer en qué contexto y en relación a qué otros procesos la presencia de población inmigrante comienza a ser pensada en términos de integración. Para ello, en el Capítulo III trazo un breve resumen de los caminos seguidos por Gran Bretaña, Francia, Países Bajos y Alemania, para lo cual he utilizado fuentes secundarias, que son el resultado de investigaciones llevadas a cabo por antropólogos, sociólogos y politólogos mayoritariamente afincados en Europa. En el caso de los Países Bajos también he aprovechado y actualizado la revisión bibliográfica y documental efectuada para la elaboración del informe publicado a fines

---

Culturas de Barcelona 2004; *VIII Congreso Español de Sociología. Transformaciones Globales, Confianza y Riesgo,* Federación Española de Sociología, Alicante, 23 al 25 de septiembre de 2004; *Jornadas Internacionales Inmigración y el papel de las entidades locales,* Dirección de Inmigración del Gobierno Vasco, San Sebastián, 23 y 24 de junio de 2004; *I Congreso Internacional de Políticas Locales de Integración de Nuevos Vecinos*, Ayuntamiento de Madrid, 26 al 28 de noviembre de 2003; *Workshop Modelos europeos de integración: la gestión de la diferencia cultural,* Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Valencia, 6 y 7 de febrero de 2003; *EUROFOR Annual Conference 2002: The European Challange. International Migration, Refugee Protection, Cultural Diversity*, Florencia, 11 al 18 de diciembre 2002; Seminario *Inmigración. Mirando al futuro/Immigration. Looking to the future*, organizado por el British Council y la Embajada Británica, Salamanca, 20 al 22 de noviembre de 2002; *Congreso Internacional de Mediación Intercultural*, Ayuntamiento de Madrid, 2 al 4 de octubre de 2002; Workshop *Prioridades de una política europea de inmigración*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, 10 y 11 de mayo de 2001. Como docente: *Master en Migraciones y Relaciones Interculturales,* Universidad Autónoma de Madrid 2005; *Curso de verano El mapa de Alicia*, Fundación de la Universidad Complutense de Madrid, El Escorial, 28 de junio al 2 de julio de 2004; *Curso sobre intervención jurídica y social con población extranjera inmigrante*, Universidad de Granada, 2003; *Diplomado de Género, migraciones y trata de mujeres: políticas públicas e intervención social,* Organización Internacional de las Migraciones y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de República Dominicana, Santo Domingo, 21 al 26 de abril de 2003; *Curso de formación en migraciones, relaciones interétnicas y multiculturalismo,* Universidad de Sevilla, 22 de noviembre de 2002; desde 2001distintas ediciones del *Curso de Formación en Inmigración,* Coordinadora de ONG de Euskadi de apoyo a inmigrantes, Bilbao.

del año 2002 (Gil Araújo 2002). En el Punto 2 del mismo capítulo analizo la emergencia de las políticas de integración de inmigrantes y los contornos de la idea de integración en el Estado español, prestando especial atención a los nudos temáticos que organizan el discurso de las políticas. Para ello me he servido del análisis de los planes de integración (fundamentalmente el del año 2001), libros y artículos —que en algunos casos han sido fuente de datos y en otros discursos a analizar— y declaraciones públicas de representantes del Gobierno central.

El Capítulo IV se centra en el caso catalán. El material de análisis ha estado conformado por los planes de integración de inmigrantes de la Generalitat de Cataluña 2001-2004 y 2005-2008, una variedad de documentos y fuentes secundarias publicadas mayoritariamente por la Generalitat de Cataluña, la Diputación y el Ayuntamiento de Barcelona (planes, guías, cuadernillos, boletines, carpetas, programas e informes), así como una importante cantidad de libros y artículos sobre las implicaciones de la presencia inmigrante (presente y pasada) en Cataluña y sus posibles formas de gestión. Todos estos textos aparecen detallados en las referencias bibliográficas. Asimismo realicé quince entrevistas a informantes claves de distintas áreas del Gobierno Catalán, el Ayuntamiento de Barcelona y del campo no gubernamental, entre abril-septiembre de 2002 y enero-junio de 2005. La toma de contacto con la Generalitat y el Ayuntamiento fue a través del correo electrónico o por teléfono. Lo mismo sucedió con la mayoría de las ONG de acción social y las que gestionan los Centros de atención a menores inmigrantes no acompañados. En tres casos hubo mediación de otras personas y sólo conocía con anterioridad a uno de los entrevistados. Todas estas entrevistas me han sido de utilidad como fuente de información, pero he dejado para un trabajo futuro las que se centran en la forma de gestión de los centros de menores. En esta oportunidad he utilizado seis entrevistas como material de análisis, cuatro de las cuales son del año 2002.

En relación con el marco teórico, las preguntas que funcionaron como guión se resumen en: ¿Qué significa una *vía catalana* de integración? ¿Cuáles son sus antecedentes? ¿Qué supuestos subyacen en el término integración? ¿Integrar a quién, dónde y con qué? El menor número de entrevistas analizadas con relación a Madrid se explica por la gran cantidad de otros soportes discursivos que encontré para el caso catalán, cuya lectura también ha estado organizada en torno a las mismas preguntas-guía. Otra vía importante de informaciones y reflexiones fueron las conversaciones informales mantenidas con diversos investigadores, académicos y especialistas, entre otros: Claudia Pedone, Adriana Kaplan, Verena Stolcke y Enrique Santamaría de la Universidad Autónoma de Barcelona, Jordi Moreras de Tr[á]nsit, Mónica Nadal de la

Fundación Bofill, Ricard Zapata-Barrero de la Universidad Pompeu Fabra, Cristina Vega de la Universidad de Valladolid, Xavier Alonso de la Secretaria de Inmigración de la Generalitat de Cataluña y Miguel Pajares del Centro de Estudios de Comisiones Obreras de Cataluña.

ENTREVISTAS CATALUÑA

ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN	PUESTO O FUNCIÓN	LUGAR Y FECHA DE ENTREVISTA	SIGLA
Secretaría para la Inmigración de la Generalitat de Cataluña	Técnico	Barcelona, julio 2002	SI-GC
Secretaría para la Inmigración de la Generalitat de Cataluña	Técnico	Barcelona, febrero 2005	SI-GC1
Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA) Generalitat de Cataluña	Cargo político	Barcelona, marzo 2005	DGAIA-GC
DGAIA Generalitat de Cataluña	Ex cargo político	Barcelona, marzo 2005	DGAIA-GC1
Instituto Catalán de las Mujeres Generalitat de Cataluña	Cargo político	Barcelona, junio 2002	IM-GC
Policía Autonómica (Mossos d'Esquadra) Generalitat de Cataluña	Departamento de menores	Barcelona, marzo 2005	PA-GC
	Miembro del Comité Asesor para la elaboración del Plan 2005-2008	Barcelona, junio 2005	CA-GC
Ayuntamiento de Barcelona	Responsable elaboración del Plan Municipal 2003	Barcelona, agosto 2002	AB
Ayuntamiento de Barcelona	Responsable Consejo de Inmigración	Barcelona, agosto 2002	AB1
Ayuntamiento de Barcelona	Técnico	Barcelona, febrero 2005	AB3
ONG pro inmigrante	Técnico	Barcelona, marzo 2005	ONG-I-C
ONG acción social	Coordinador	Barcelona, marzo 2005	ONG-AS-C1
Centro menores no acompañados. ONG	Coordinador	Barcelona, enero 2005	CMNA1
Centro menores no acompañados. ONG	Coordinador	Barcelona, febrero 2005	CMNA2
Centro menores no acompañados. ONG	Coordinador	Barcelona, febrero 2005	CMNA3

En el Capítulo V emprendo la tarea de reconstruir la emergencia y transformación de la cuestión social en el marco europeo, con el fin de contextualizar las racionalidades políticas y tecnologías de gobierno vigentes en el momento de aparición de las políticas de integración, con apartados específicos sobre la forma concreta que adquirió el gobierno de lo social en el territorio español en los distintos períodos. En este caso, las fuentes de datos primordiales han sido las investigaciones sociohistóricas llevadas a cabo en Europa, pero fundamentalmente centradas en Francia y el Reino Unido. Para el Estado español he recurrido a la literatura inserta en la fructífera tradición de la historia social y los trabajos sobre la génesis y el desarrollo del Estado de bienestar.

En el Capítulo VI focalizo la atención en los Centros de Atención Social de Inmigrantes (CASI) de la Comunidad de Madrid, en tanto que producto de la puesta en marcha de su Plan de integración 2001-2003. Me parece oportuno reiterar la escasa literatura publicada por el Gobierno regional sobre la inmigración y sus políticas de integración de inmigrantes. Esto explica que los datos y el material de análisis para la elaboración de esta parte de la tesis provengan de la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, un Manual metodológico de intervención del Servicio de Inmigración y, mayoritariamente, las catorce entrevistas realizadas a lo largo del año 2004 y principios de 2005. Todos los entrevistados están o han estado vinculados de una u otra manera con los CASI, excepto una ex técnica de la Oficina Regional de Inmigración de Madrid (OFRIM), a quien entrevisté con el objetivo de testar si la forma de gestión de los CASI se extiende a otros servicios del ámbito de la inmigración. Las entrevistas fueron concertadas por correo electrónico en el caso de la CM (3) y de una ONG, por intermediarios (5) o por contactos previos con las personas entrevistadas (4). Sólo en uno de los CASI la coordinadora me derivó al Servicio de Inmigración para que solicitara permiso para realizarle la entrevista, porque los CASI *"son de la Comunidad de Madrid"* (C3-CASI). En el caso del Director General, la entrevista la coordiné con su secretaria, a quien le escribí de parte de Joaquín Arango, mi tutor dentro del Instituto Ortega y Gasset. En las entrevistas a los profesionales de los CASI están representadas cuatro de las seis ONG gestoras hasta finales del año 2004.[71]

[71] Por conversaciones informales recientes con algunas de las personas entrevistadas entiendo que este panorama ha variado. Por ejemplo, el CASI de Carabanchel anteriormente gestionado por Provivienda ha pasado a manos de AICODE. Otros CASI han sido transferidos a una empresa de servicios llamada Gabinete de Trabajo Social Grupo 5, http//:www.grupo5.net

En relación con el marco teórico, las preguntas que organizaron las entrevistas apuntaban a conocer las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno implicadas en el diseño y puesta en marcha de los CASI. Dicho de otro modo: ¿cómo se piensa a la población inmigrante y su integración y a través de qué mecanismos se pretende activarla? ¿Cuál es el usuario (imaginado) de los CASI? ¿Cuál es el objetivo de la intervención? ¿Cómo se gestiona ese servicio? ¿Qué relaciones se establecen entre la administración pública regional, la iniciativa social y los profesionales? Otras vías de información fueron las conversaciones e intercambios informales con investigadores, académicos, especialistas y miembros de organizaciones diversas, entre otras, Precarias a la deriva, Colectivo IOE, Carlos Giménez, Liliana Suárez y Fernando Barbosa de la Universidad Autónoma de Madrid, Blanca Ruiz de la Red Acoge, Marga Echeverry de la Universidad Complutense de Madrid, José Antonio Moreno de Comisiones Obreras, Iñaki García de la Universidad Carlos III y Jessica Retis y Cecilia Eseverri del Instituto Universitario Ortega y Gasset.

ENTREVISTAS MADRID

ORGANIZACIÓN O INSTITUCIÓN	PUESTO O FUNCIÓN	LUGAR Y FECHA DE ENTREVISTA	SIGLA
Dirección de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado del Ayuntamiento de Madrid/ Dirección de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Comunidad de Madrid hasta 2003.	Director General	Madrid, octubre 2004	DG-CM/AM
Ayuntamiento de Madrid	Técnico	Madrid, junio 2004	AM
Servicio de Inmigración, Dirección de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado, Comunidad de Madrid.	Técnico	Madrid, diciembre 2004	SI-DICDV-CM.1
Servicio de Inmigración, Dirección de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado, Comunidad de Madrid.	Técnico	Madrid, enero 2005	SI-DICDV-CM. 2
Servicio de Inmigración, Dirección de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado, Comunidad de Madrid.	Técnico	Madrid, enero 2005	SI-DICDV-CM. 3
CASI/ONG pro-inmigrantes	Coordinador	Madrid, noviembre 2004	C-CASI. 1
CASI/ONG pro-inmigrantes	Ex coordinador	Madrid, septiembre 2004	C-CASI. 2
CASI/ONG acción social	Coordinador	Madrid, enero 2005	C-CASI. 3
CASI/ONG pro-inmigrantes	Trabajador/a Social	Madrid, noviembre 2004	TS-CASI
CASI/ONG acción social	Abogado/a	Madrid, junio 2004	A-CASI
CASI/ONG pro-inmigrantes	Educador/a de piso	Madrid, marzo 2005	E-CASI
OFRIM/Cruz Roja	Ex técnica	Madrid, diciembre 2004	OFRIM
ONG pro inmigrantes	Coordinadora	Madrid, agosto 2004	ONG-M
Comisiones Obreras Madrid	Área inmigración	Madrid, febrero 2005	CC OO

He realizado personalmente todos los contactos, las entrevistas y la mayoría de

las transcripciones considerando "que la puesta por escrito más literal es ya una verdadera *traducción*, e incluso una interpretación" (Bourdieu 1999, 539) y sabiendo que la voz, la entonación, el ritmo, las exclamaciones, el lenguaje de los gestos, el cuerpo y las miradas son imposibles de traducir al soporte de lo escrito. Por respeto a los entrevistados he aligerado el texto descartando las frases confusas, las repeticiones, los tropiezos, los balbuceos, los mmmm y los eeeee, que entorpecían la legibilidad de la transcripción. En ningún caso he reemplazado una palabra por otra. Las palabras agregadas para facilitar la lectura van [entre corchetes]. Parto de considerar que toda lectura, incluyendo la mía, está orientada por esquemas interpretativos (Alonso 1998, Bourdieu 1999).

En algunas ocasiones se han suprimido las referencias explícitas (como por ejemplo el nombre de las ONG que gestionan los CASI) para preservar la identidad de las personas entrevistadas. En la entrevista que adjunto en el anexo las referencias aparecen con acuerdo de la autora. Nuestra intención es que esa entrevista y todo lo que (d)enuncia, le ponga palabras y nombres a lo que se ha pretendido silenciar. Ni más ni menos que un testimonio.

Los párrafos de las entrevistas, documentos, artículos y libros que constituyen el soporte de mi análisis van en cursiva. Siempre que no aparezca el número de página se trata de citas de textos obtenidos en Internet. He traducido al castellano la mayoría de las citas que estaban originalmente en otro idioma (principalmente catalán e inglés) para facilitar su lectura.

La relación de entrevista es una relación social que genera efectos sobre los resultados que se obtienen. Comparativamente, ha sido mucho más fácil el acceso a la administración pública catalana (tanto en la Generalitat como en el Ayuntamiento de Barcelona) y mucha mayor la disposición y colaboración de los entrevistados, que fueron generosos con su tiempo y sus recursos, especialmente documentación y contactos. Ninguna de las citas duró menos de una hora y algunas se extendieron por más de una hora y media. En ciertos casos me han seguido enviando materiales e información por correo postal y electrónico. Intuyo que los trabajadores de la administración catalana entienden que la atención a los investigadores es también parte de sus funciones. Las cosas fueron distintas en la Comunidad de Madrid. Concreté una cita con la responsable del Servicio de Inmigración de la CM[72] pero cuando llegué me

[72] En el momento de redactar este capítulo, en un encuentro casual por las calles de Madrid con una de mis informantes clave, me comentaron que esta funcionaria ha dejado su puesto en la Comunidad de Madrid para trabajar

derivaron a una técnica subalterna. Cuarenta minutos después, la entrevista fue interrumpida por la responsable del Servicio (la misma que me había citado y no me había recibido) quién necesitaba una serie de datos *urgentes*, lo que puso fin al encuentro. En dos de las entrevistas realizadas a otros técnicos de la Comunidad de Madrid me sentí objeto de sospecha. Si bien lo único que me interesaba saber era en qué consistía su trabajo, los entrevistados se mostraron temerosos, tensos y parcos en palabras y quisieron saber a qué personas había entrevistado en los CASI. Creo que ni ellos ni yo estuvimos cómodos. Sería interesante averiguar si la reticencia de la Administración pública madrileña ante las indagaciones externas ―corroborada en conversaciones con otros investigadores y en la escasez de (auto)reflexiones sobre las políticas públicas regionales en general― tiene que ver con el partido que gobierna la CM o es expresión de una cultura política más asentada, que ha dado lugar a una peculiar manera de entender la función pública. Por el contrario, en el ámbito no gubernamental no han habido grandes diferencias; tanto en Cataluña como en Madrid han mostrado una gran disponibilidad e interés por la investigación que estaba desarrollando.

La entrevista, como cualquier otra interacción social, se establece bajo el peso de determinadas estructuras sociales que se reflejan, por ejemplo, en la representación que la persona entrevistada se hace de la entrevistadora. Las entrevistas con personas ya conocidas o en las que mediaron contactos de confianza han sido más distendidas y los comentarios fueron más críticos y reflexivos. En otras ocasiones las críticas se enunciaban cuando la grabadora se apagaba. Creo que la proximidad en estos casos ha servido para habilitar lo que Bourdieu (1999) señala como dos de las condiciones principales de la comunicación no violenta: la garantía contra ciertas amenazas que pudieran derivarse de la entrevista y un acuerdo inmediato con relación a los presupuestos y las formas de comunicación. En algunas de las entrevistas la interpelación de los entrevistados y sus ejemplos reflejan a mi entender el lugar social que me estaba siendo asignando: mujer, universitaria, investigadora, argentina e inmigrante.

---

con el Director de inmigración del Ayuntamiento de Madrid, el mismo que puso en marcha el Plan Regional 2001-2003 de la CM y los primeros CASI. El nombre de la funcionaria en cuestión aparece algunas veces en las entrevistas con los trabajadores de los CASI.

"*… pero la gran emigración del sur al norte, en la medida que son sociedades tradicionales y por tanto la mujer mas oprimida,* ***tú eres mujer y sabrás mejor el tema****, en la medida que eso sea cierto, trayecto migratorio es trayecto liberatorio, liberador, ¿no?"* (SI-GC).

"*Entonces en la medida en que el concepto se puede medir, ¿no? con encuestas y tal… Entonces, bueno, yo te diría dos respuestas, una, doctores tiene la iglesia, o sea universidad,* ***científicos, tú, tú misma*** *y tal, para saber si aquí hay buena integración o no…"* (SI-GC).

"*El otro día en un curso en El Escorial el que hizo el discurso inaugural fue* ***tu rector****, Puyol, que se llama Puyol, pero con y, como el defensa del Barca."* (SI-GC).

"*… como decíamos antes,* ***un argentino*** *que le toca las narices tener que hablar catalán porque el sabe español, pero al cabo de un año lo va a entender todo perfectamente…"* (SI-GC).

"*Es decir, desde el sistema público se va a atender a cualquier persona, sea una persona autóctona, madrileño, a* ***un argentino****, a cualquier persona que está en la Comunidad de Madrid y necesita la atención de un centro de servicios sociales."* (SI-DICDV-CM. 1).

"*… a los catalanes yo creo que como mucho se les puede acusar de tener manías, y complejos… pero no son discriminadores, pienso, ¿no? Pero bueno eso ya,* ***si vienes a vivir aquí dentro de un año hablamos****…"* (SI-GC).

Pero la situación más sugerente la viví en una de las primeras entrevistas, realizada a una de las responsables del *Institut Català de les Dones*. Me interesaba saber si desde el Instituto se impulsaba algún tipo de programa específico para mujeres inmigrantes. Después de muchos rodeos la entrevistada, que había asumido el cargo hacía poco tiempo, atinó a referirse a unos cursos de catalán. En medio de una explicación sobre la dificultad de ciertas mujeres inmigrantes para aprender el catalán debido a su reclusión en el ámbito doméstico, se detuvo abruptamente me miró y me preguntó "¿hablas catalán?". "No, no hablo, pero entiendo", contesté. El resto de la entrevista transcurrió entre su catalán pedagógico y mi castellano irreverente, malacostumbrado a (o empecinado en) mantener su acento argentino. Y creo que esa irreverencia ha resultado ser, al menos en Cataluña, una baza a mi favor. Tiendo a pensar que si mi acento fuera el de Madrid las cosas en Barcelona me habrían resultado más complicadas y mucho de lo que aquí presento hubiera sido recibido de manera más hostil. Semejante intromisión me hubiera estado vedada, incluso subjetivamente. Esta vez la condición de *outsider*, donde invariablemente se me coloca, ha jugado a mi favor. "El truco no es no tener hogar, sino tener muchos, y estar al mismo tiempo fuera y dentro de cada uno de ellos, combinar la intimidad con la mirada crítica de lo ajeno, el involucramiento con el distanciamiento —un truco que las personas sedentarias tienen pocas posibilidades de aprender—. Aprenderlo es la oportunidad del exiliado: de alguien *técnicamente* exiliado —el que está *en* el lugar, pero no es *de* el—." (Bauman 2003, 217).

CAPÍTULO II

(IN)MIGRACIONES INTENACIONALES EN EL ESTADO ESPAÑOL
CLAVES SOBRE EL CONTEXTO DE RECEPCIÓN

1. EL SISTEMA MIGRATORIO ESPAÑOL

Durante los últimos treinta años, la Europa mediterránea —tradicional emisora de población— ha devenido territorio receptor de inmigración, "como consecuencia del cierre de los destinos tradicionales, de su propio desarrollo económico, de la proximidad de los países emisores y de los lazos históricos y económicos intensos entre las dos laderas del Mediterráneo." (Cachón 2002, 98).[73] En este marco, el Estado español presenta la paradoja de ser un país con un alto número de sus ciudadanos viviendo aún fuera de sus fronteras y haberse convertido, a su vez, en destino de población migrante.

Una de las características que distinguen a las corrientes migratorias que llegan al territorio peninsular es su diversidad, tanto en el origen como en sus modos de inserción. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de la UE, una porción importante de los inmigrantes afincados en el territorio español procede de otros países comunitarios. Dentro de la dinámica de los movimientos de población Sur-Norte/Este-Oeste, el Estado español recibe inmigrantes económicos y una minoría de trabajadores cualificados y directivos de empresas. Provenientes de los países del Norte llegan rentistas y jubilados, trabajadores del sector servicios y empresas multinacionales y altos ejecutivos. Es de destacar el bajo número de refugiados, la importante presencia femenina[74] y la alta proporción de inmigrantes irregularizados. El pasado colonial español es una variable destacada en la configuración de su panorama migratorio. La mayoría de los residentes extranjero son originarios de alguna de sus ex colonias: Marruecos, América Latina, Guinea Ecuatorial y Filipinas.

El incesante aumento de la población extranjera es, sin duda, uno de las transformaciones más importantes de finales del siglo XX. Como en otros países europeos, la inmigración es la principal causa del crecimiento de la población, que en la década de los años noventa representó más del 80% del incremento total y en la actualidad alcanza el 90%.[75] En el período 1990-1999 España fue el tercer país europeo, después de Finlandia y Grecia, en cuanto a crecimiento de población inmigrante. Los

[73] Sobre el sistema migratorio de Europa del sur King et al. 2000 y Anthias y Lazaridis 1999.
[74] En 2005, el 50,4% de los inmigrantes extranjeros mayores de 16 años eran mujeres (INE 2005ª). De los 150.758 permisos de trabajo otorgados en 2003, 72.904 fueron para mujeres. La alta proporción de mujeres en las corrientes migratorias que llegan al sur europeo ha sido definida como una de las características diferenciales de este modelo migratorio. Ver Anthias y Lazaridis 2000, King y Zontini 2000.
[75] La inmigración es la primera causa del aumento de población principalmente por la llegada de inmigrantes y, en menor medida, por su contribución a la baja tasa de natalidad nativa. "En el decenio comprendido entre 1991 y 2001 el 60% del crecimiento de la población española se ha debido a la inmigración. Ahora ésta contribución se sitúa en torno al 90%." (Arango 2004, 34).

últimos datos la sitúan como el principal país receptor de inmigración de la UE (Fernández Cordón 2004). Entre 1995 y 2006 el número de extranjeros con permiso de residencia pasó de 538 mil a 2.873.250. Teniendo en cuenta los datos provisionales del padrón difundidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE), a 1 de enero de 2006 la población extranjera era de 3.884.600 personas, lo que representa el 8,7% de la población total empadronada.

1.1. La transformación de España en *país de inmigración*

Hasta 1950 España era básicamente un país agrícola y emigrante. Entre 1850 y 1950 unos 3.500.000 españoles emigraron a América.[76] Después de la Segunda Guerra Mundial, otros 500 mil se dirigieron a los países del norte de Europa. Para entonces, unos 250 mil españoles vivían en el protectorado de Marruecos, que logró su independencia en 1956.

La crisis del modelo de acumulación de posguerra, adquirió en el contexto español perfiles particulares. A mediados de los años sesenta se vivió una etapa de desarrollo industrial, interrumpida por la crisis energética de principios de los setenta, lo que inauguró el desempleo masivo como elemento estructural del mercado de trabajo local. Durante este período creció la importancia de la actividad turística y se inició el despegue del sector servicios, debido al impulso de políticas públicas que intentaban contrarrestar el declive del sector industrial. Entre 1962 y 1967 se registró un incremento del número de residentes extranjeros en un promedio del 12,9% anual, lo que coincidió con el éxodo español hacia Europa y la migración interior rural-urbana. Los extranjeros que llegaban al territorio español tenían orígenes y destinos diversos. Por una parte, los marroquíes que venían a trabajar en la construcción y la pequeña industria. Por otra, los europeos del norte, principalmente pensionistas y jubilados, que llegaban atraídos por el clima, los servicios turísticos y un costo de vida favorable. De 75 mil residentes extranjeros en 1962 se pasa a 150 mil en 1970.

El final de la dictadura franquista abrió paso a un sistema democrático y una mayor participación social y política, que se vio acompañada por una transferencia de renta hacia los sectores con menores ingresos. Estos fueron años de importantes cambios sociales que dieron lugar a la configuración de una sociedad notablemente

[76] Sobre las políticas de nacionalidad y los patrones migratorios del Estado español y el Estado argentino entre 1850 y 1919, Cook Martín 2005.

diferente. En cuanto a la política social, se universalizó la asistencia sanitaria, se amplió la edad de educación obligatoria y el sistema de pensiones y jubilaciones. Descendió la natalidad y se produjo un estancamiento del crecimiento vegetativo de la población, disminuyeron las migraciones internas y cambiaron los puntos de origen y destino. Se clausuró el período de la emigración internacional, que pasó de los 100 mil emigrantes anuales en los años sesenta a menos de 10 mil en 1991. Retornaron también muchas de las personas que habían emigrado a Europa.

Entre 1976 y 1985 la crisis se saldó con una fuerte reconversión productiva. El crecimiento económico se recuperó entre 1986 y 1991 y volvió a estancarse en 1994. En lo referente a la estructura del empleo, diminuyó el peso de la agricultura y la industria y aumentó el del sector servicios y la construcción.[77] Se registró también una merma del número de mujeres dedicadas solamente al trabajo en sus hogares. El desempleo se transformó en un elemento estructural, al tiempo que se agudizaba la precarización del empleo.[78] Paralelamente se intensificó y diversificó el asentamiento de extranjeros en el territorio estatal. En estos años aumentó la presencia de inmigrantes marroquíes y comenzaron a llegar exiliados de Chile, Uruguay y Argentina, que huían de la represión política en sus países. Posteriormente se incrementó el asentamiento de jubilados europeos que se instalaron en las zonas costeras. Estas transformaciones se corresponden con las restricciones impuestas a la inmigración en otros países de Europa —como Alemania, Francia, los Países Bajos o Bélgica—, la apertura democrática posterior a la muerte del general Francisco Franco en 1975 y el crecimiento de algunos sectores económicos, que se aceleró a partir de 1985. Hasta entonces la regulación de la entrada y la residencia de extranjeros en el territorio español era escasa. La cuestión migratoria era un tema inexistente en el plano institucional.

Más discursiva que cuantitativamente, España devino un reciente *país de inmigración*, al amparo de dos condicionantes, como son las características del mercado laboral[79] y la incorporación a la Comunidad Europea, que han marcado de forma

[77] "Entre 1976 y el primer trimestre de 2002 la agricultura pasó de tener el 22% al 6% de los empleos, la industria del 27% al 19%, la construcción del 10% al 12% y los servicios del 41% al 63%." (Colectivo IOE 2003, 62).

[78] En 1985 el desempleo afectaba al 21,6% de la población activa (Colectivo IOÉ 2001ª). "Si sumamos la cifra de parados y de asalariados con contrato temporal, obtendremos la tasa de precariedad, que aún en épocas de bonanza afecta a más del 30% de la población activa." (Colectivo IOE 2003, 62). Según datos del segundo semestre de 2005, el desempleo afecta al 9,33% de la población activa, un porcentaje que llega al 12,22% en el caso de las mujeres. (INE 2005).

[79] Los rasgos que caracterizan al mercado de trabajo español son la precariedad del empleo; las elevadas tasas de paro, en comparación con otros países de la UE —que afecta principalmente a mujeres y jóvenes—; las grandes diferencias regionales en cuanto a la distribución del empleo, el desempleo y la población activa; la escasa movilidad geográfica de trabajadores; el gran peso del sector servicios; la descentralización y subcontratación en el sector de la construcción, la extensión de la economía sumergida y la importancia del sector informal.

determinante tanto la intensidad del *fenómeno*, como el modelo de gestión migratoria y la forma en la que se piensa la inmigración para llevar a cabo su incorporación en la sociedad (Agrela y Gil 2005). A partir de mediados de los años ochenta se comenzó a hablar del Estado español como *país de inmigración*, en un contexto claramente divergente al de la migración de posguerra en Europa. La demanda de fuerza de trabajo se genera en los sectores caracterizados por su alta temporalidad y falta de regulación. El modelo de crecimiento económico instaurado desde entonces está basado en la extensión del trabajo temporal y flexible. Las políticas de expansión y redistribución del empleo fueron reemplazadas por una progresiva desregulación del mercado laboral. El crecimiento del desempleo, la extensión de la economía informal y la segmentación del mercado de trabajo son algunos efectos de esas transformaciones. Como en otros países europeos, la disminución del desempleo ha estado asociada a la proliferación de trabajos temporales y de bajos salarios. Los denominados *nuevos yacimientos de empleo* —caracterizados por su precariedad y por estar ocupados mayoritariamente por mujeres y jóvenes— se encuentran en las áreas de salud, educación, hostelería y ocio. Otro cambio clave fue la creciente incorporación de las mujeres españolas al mercado de trabajo, principalmente en las grandes ciudades, lo que unido a la falta de reparto de las tareas domésticas y la ausencia de servicios públicos, provocaría un paulatino aumento en la demanda de trabajadoras para el empleo doméstico y de cuidados.

En 1986, el ingreso del Estado español en la Comunidad Económica Europea redefinió el tema migratorio: el control de las fronteras españolas se convirtió en una cuestión de interés europeo. En 1984 se promulgó la Ley de Asilo y en 1985 se sancionó la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros, conocida como Ley de Extranjería.[80] Así, distintos puntos de la geografía española comienzan a transformarse en territorios receptores de inmigración, en un marco de creciente precarización laboral.[81]

La década de los noventa fue una época de recesión económica extendida a toda Europa. En el contexto español la crisis afectó a los sectores tradicionales, como la agricultura, pesca, minería e industria, lo que favoreció el impulso de los servicios y la

[80] Estas normas originaron el Derecho español de extranjería, y junto con algunas sentencias del Tribunal Constitucional, "ponen las bases de lo que será la política institucional inicial en la materia, basada fundamentalmente en el control legal y policial del flujo migratorio." (Ruiz y Ruiz 2001, 35).

[81] "La precarización se configura como condición de vida para una proporción importante de la población asalariada, y con tendencia a crecer (...) aumento de la franja de población que aún teniendo empleo, está bajo condiciones relativas de pobreza. La precariedad laboral se consolida como antesala de la exclusión." (Lapuente y Ortíz 2000, 122-123).

construcción. A partir de mediados de los años noventa se registra un ciclo expansivo. "La renta por persona que se situaba por debajo del 70% de la media de la UE, pasa al 77% en 1992, y al 87,8% en 2002, si bien con importantes diferencias regionales." (Colectivo IOE 2003, 60). La economía sumergida sigue teniendo un papel importante en distintos sectores, como el textil, los servicios, la construcción y la agricultura, todos ellos consumidores de fuerza de trabajo no comunitaria.[82] En este sentido, el peso de la economía informal no debe ser interpretado como un rasgo del menor desarrollo del Estado español con respecto a otros países comunitarios, sino como una específica forma de inserción en el mercado internacional, que permite la coexistencia de una minoritaria *aristocracia laboral* (trabajadores cualificados con altos salarios) con una mayoría de trabajadores precarios. Es en esta estructura jerárquica donde se insertan de manera diferencial los trabajadores inmigrantes.

El desarrollo de la protección social, vinculada a un limitado despliegue del Estado de bienestar, conjugó la existencia de altos niveles de desempleo con la creciente incorporación de mano de obra inmigrante, principalmente en el trabajo informal. Para Lorenzo Cachón (2002), el factor desencadenante del fenómeno migratorio en España ha sido el desajuste entre una fuerza de trabajo autóctona, que paulatinamente ha ido aumentando su *nivel de aceptabilidad* de empleos[83] —producto del desarrollo económico, la mejora en los niveles de educación de la población[84] y el limitado despliegue del Estado de bienestar— y la demanda de mano de obra para ciertas actividades del mercado de trabajo secundario, que los trabajadores locales no estaban dispuestos a aceptar, debido a sus malas condiciones en términos de bajos salarios,

[82] El sector servicios, dada su importancia económica, es también el que ofrece mayores posibilidades de empleo para los trabajadores inmigrantes. El comportamiento cíclico del sector de la construcción, con empleo intermitente, ha favorecido la conformación de una reserva de mano de obra inmigrante. En los últimos años, el proceso de descentralización y subcontratación ha generado una fragmentación de la actividad, favoreciendo la especialización, así como el trabajo informal y la segmentación del mercado de trabajo. A pesar del descenso del número de puestos de trabajo en el sector agrícola, esta actividad es una de las principales fuentes de empleo para la población inmigrante, tanto regular como irregular. El constante descenso de los precios agrícolas en el mercado internacional ha impulsado la reducción de los costes de producción a través de la contratación de mano de obra barata, suministrada por los trabajadores inmigrantes, muchas veces irregularizados.

[83] "Defendemos aquí que España se transforma en un país de inmigración a mediados de los ochenta y comienza a recibir lo que hemos llamado una nueva inmigración (al principio fundamentalmente marroquíes) porque en esos años se producen cambios sociales profundos que hacen que determinados puestos de trabajo comiencen a aparecer a los ojos de un número creciente de grupos sociales españoles como 'no deseable' o 'menos deseables', es decir, por debajo del nivel de lo que les parece (socialmente) aceptable..." (Cachón 2002, 112). Esos cambios se resumen en: (1) el incremento del nivel general de bienestar y desarrollo económico; (2) rápido impulso (aunque limitado) del Estado de bienestar; (3) transformación de la fuerza de trabajo autóctona en cuanto a su nivel educativo; (4) mantenimiento de las redes familiares; (5) traslado de las expectativas sociales a los hijos.

[84] En 1987 el 56% de la población española activa tenía estudios inferiores mientras el 44% tenía estudios secundarios, técnicos o superiores. En 2001 la relación se invierte: el 26% de la población activa tiene estudios primarios o inferiores mientras el 74% tiene estudios secundarios, técnicos o superiores. "El cambio más relevante se ha producido además, en los activos que tienen estudios universitarios, que han aumentado en un 369% en los catorce últimos años." (Cachón 2002, 115).

inseguridad y dureza.[85] Como destaca Joaquín Arango "sin perjuicio de que la venida de inmigrantes responda a fuertes factores de expulsión en los países de origen, la intensidad de los flujos hacia España no se sostendría por mucho tiempo si los que vienen no encontraran trabajo." (2004, 41).

1.2. Patrones migratorios y formas diferenciadas de inserción

El proceso migratorio español supone una complejidad mayor que la simplista categorización inmigración/emigración. La transición de *país de emigración* a *país de inmigración* se pone de manifiesto en la diversidad y heterogeneidad de los patrones migratorios, compuesto por diferentes procesos interconectados: (a) emigrantes españoles asentados definitivamente en países latinoamericanos y del norte de Europa, (b) *trabajadores invitados* que emigraron a los países europeos pero que suelen *retornar* hacia sus regiones de origen una vez que se jubilan, (c) inmigración de jubilados europeos que se instalan en el territorio español de manera permanente o por temporadas y que componen una parte importante de la inmigración comunitaria, (d) la inmigración de trabajadores de países del Norte que acompañan al capital transnacional, (e) la inmigración de personas provenientes de países no comunitarios, de orígenes y perfiles diversos, que de manera creciente eligen España como país de destino y, dentro de estas corrientes, (d) el *retorno* de los descendientes de españoles emigrados a Latinoamérica (Agrela y Gil 2005).

Lorenzo Cachón (2002) distingue tres etapas en los movimientos migratorios internacionales hacia el territorio español, que se diferencian con relación al volumen de inmigrantes, pero sobre todo en cuanto a las características de la inmigración, tanto por sus orígenes nacionales, motivaciones, destinos y proyectos migratorios, como por los cambiantes contextos de recepción.[86] En la primera etapa, hasta 1985, "la España inmigrante es sobre todo europea (un 65% de los extranjeros residentes en 1981), latinoamericana (un 18%) o de América del Norte (7%)." (Cachón 2002, 103). Los

[85] Para un panorama actualizado sobre el trabajo realmente existente en el contexto español, Castillo 2005.

[86] Herranz (1996) ha mostrado la influencia de los cambiantes contextos de recepción en las formas de inserción de la población inmigrante. Según los resultados de su tesis doctoral (centrada en la inmigración dominicana y argentina) los distintos tipos de inserción laboral y el éxito económico de los migrantes en España han estado condicionados por la interrelación de las siguientes variables, contextuales y coyunturales: (a) la reestructuración del mercado laboral español; (b) la transformación de la regulación interna de los distintos sectores laborales; (c) los cambios en la demanda de bienes y servicios por transformaciones en los hábitos de consumo en la sociedad española; (d) la intervención estatal por medio de una política que rompe los lazos de excepción con América Latina; (e) los cambios socioculturales e ideológicos de la población española y la transformación de su percepción sobre la inmigración.

factores preponderantes de emigración de los latinoamericanos son las condiciones de violencia política en sus países de origen, principalmente Argentina, Uruguay y Chile.[87] La segunda etapa se sitúa entre 1986 y 1999. Esta inmigración se distingue de las anteriores por la diversidad de orígenes, los niveles de desarrollo de las regiones de procedencia (principalmente Marruecos), las religiones y rasgos fenotípicos de las personas inmigradas, sus motivaciones predominantemente económicas, "y por la existencia de un efecto llamada desde el mercado de trabajo español." (Cachón 2002, 104). A partir del proceso de regularización de 1991 el aumento de la presencia de inmigrantes de países del Tercer Mundo se hace evidente.[88] Desde 1997 los inmigrantes procedentes de estos territorios son mayoría. Entre 1992 y 2000 la población europea se duplicaba mientras la originaria de países africanos se multiplicaba por cuatro. En palabras de Antonio Izquierdo "la década de los noventa ha sido la de la inmigración marroquí y por extensión la africana." (Izquierdo et al 2002, 237).

En el año 2000 se sitúa el comienzo de la tercera etapa, no sólo porque se alcanzan cifras que marcan un punto de inflexión, sino porque se evidencia una diversificación de la inmigración y un cambio en los desafíos que esto plantea. "La consolidación de las redes migratorias comienzan a producir un incremento y diversificación del flujo migratorio y de su distribución sectorial y geográfica y un cambio de las características de los inmigrantes a través de la reagrupación familiar y de la aparición de la segunda generación." (Cachón 2002, 107). En cuanto al mercado de trabajo, a los tradicionales sectores de actividad consumidores de mano de obra inmigrante, se la han añadido otras nuevas ramas y actividades que demandan trabajadores extranjeros por falta de *españoles* dispuestos a emplearse en ellas.[89] Paralelamente, la inmigración se iba transformando en una cuestión pública, a través de su aparición en los medios de comunicación y en los debates públicos, pero también mediante su institucionalización como *problema social*, producto y motivo de la

[87] El perfil demográfico era bastante homogéneo: profesionales y titulados mayoritariamente de procedencia urbana, con un nivel de estudios que superaba la media española (Herranz 1997) y con un fuerte compromiso político con sus países de origen. Una considerable proporción de estos inmigrantes trabajaban por cuenta propia o como profesionales, técnicos y en ocupaciones de cualificación media. "El colectivo más numeroso, el argentino, destaca por su empleo en trabajos de alta cualificación en más de un 50%, un importante índice por cuenta propia –1 de cada 3— y una fuerte presencia en el comercio y en los servicios de empresa." (Herranz 1997, 175).

[88] Se incluyen en este bloque los países de África, Asia (excepto Japón) y América Latina. Con el término *Primer Mundo* se engloba a América del Norte, Japón, Australia, Nueva Zelanda y Europa occidental.

[89] En palabras de Lorenzo Cachón "Es previsible que esta tendencia aumente en los próximos años. En algunos casos las ocupaciones vacantes son (y serán) de alta cualificación. Empieza a producirse una re-etnoestratificación en las fuerzas de trabajo inmigrante: en determinados sectores/comarcas las políticas empresariales de gestión de la mano de obra re-ubican a los trabajadores según su origen étnico/nacional y se producen desplazamientos de unos colectivos con otros, respondiendo a una 'atribuida' mayor flexibilidad que puede esconder un rechazo a lo más 'diferente' y una posición de abuso y explotación sobre el más débil y recién llegado." (2002, 106).

creación de instancias administrativas específicas, el impulso de foros, programas, planes de integración, y la proliferación de informes, investigaciones, publicaciones, congresos y especialidades profesionales para el estudio y tratamiento de la inmigración y los inmigrantes.[90] En opinión de Zapata-Barrero (2004), es en el año 2000 cuando el tema de la inmigración comienza a convertirse en una cuestión de Estado.

Pero el inicio del siglo XXI marca también el comienzo de la fase de inmigración latinoamericana (Izquierdo et al 2002). Los inmigrantes documentados provenientes de América Latina han pasado de los 61 mil en 1991 a los 1.037.110 en marzo de 2006. Según datos de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de marzo de 2006, Latinoamérica es la principal región de origen de la inmigración, representando el 36,11% del total de los 2.873.250 inmigrantes documentados, frente al 23,40% de los africanos, 20,85% de Europa comunitaria, 12,53% del resto de Europa y el 6,45% de Asia. Por otro lado, los datos presentado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) sobre inmigrantes empadronados al 1 de enero de 2006, fijan la cifra de latinoamericanos en 1.331.700, el 34,28% sobre un total de 3.884.600 de extranjeros. Esta creciente visibilidad de la población latinoamericana es, en parte, producto de las políticas de Estado, como los dos procesos de regularización de 2000 y 2001, en tanto las solicitudes de inmigrantes latinoamericanos han obtenido el porcentaje más elevado de resoluciones favorables, y la firma de acuerdos con Ecuador, Colombia y República Dominicana, que priorizan la contratación de trabajadores de estos países a través de los contingentes (Izquierdo 2002 y Martínez Buján 2003). Este trato de preferencia ha tenido un impacto inmediato en las estadísticas y ha colocado a los ecuatorianos como la segunda población extranjera documentada en España, seguidos por los colombianos.

[90] Algunos ejemplos: la publicación de la revista *Migraciones* a partir de 1996, la celebración del *I Congreso sobre inmigración en España* en 1998, la puesta en marcha de la *Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración* en 1998, el Master en *Migraciones y Relaciones Interculturales* de la Universidad Autónoma de Madrid a partir de 1999. Sobre la teoría y la práctica de investigación sobre inmigración en el contexto español, García Borrego 2000.

Principales países de origen de inmigrantes documentados en España

País	Número de inmigrantes	% sobre el total
Marruecos	509.964	17,76
Ecuador	374.711	13,05
Colombia	217.867	7,59
Rumania	205.927	7,17
Reino Unido	159.487	5,55
China	91.400	3,18
Italia	89.317	3,11
Argentina	86.111	3
Perú	85.410	2,97

Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración 2006

Los últimos datos del INE sobre extranjeros empadronados vuelven a colocar a Marruecos como primer país de origen de la inmigración (535.000), seguido por Ecuador (399.600), Rumania (382.000), Reino Unido (274.000), Colombia (238.600) y Alemania (150.200). Es importante también el crecimiento de población procedente de Argentina (136.000) y principalmente de Bolivia (132.400). [91]

Según Agrela y Dietz (2005), hay algunos elementos básicos que conforman el perfil demográfico y social de la inmigración en España. Por un lado, la composición de la población inmigrante es sumamente heterogénea y existen diferencias notables entre nacionalidades en cuanto al género, las destrezas, los niveles educativos, los proyectos migratorios y los tipos y grados de inserción laboral. Por otro lado, la distribución geográfica es muy diversa, con zonas de marcada concentración, como Cataluña, Madrid, Valencia y Andalucía, y regiones que, proporcionalmente, albergan escasa presencia inmigrante, como Castilla y León, Galicia o el País Vasco. En ambos casos hay también diferencias importantes entre provincias.

En cuanto al mercado de trabajo, la inserción laboral de los trabajadores extranjeros se concentran en cinco ramas laborales: finanzas, seguros y servicios,

[91] Como bien resume Antonio Izquierdo: "Cuando uno repasa la sucesión de flujos de inmigración latinoamericana se tiene la sensación de que en cada relevo los flujos redoblan su intensidad. En la primera mitad de los noventa los argentinos se quedaron en los veinte mil, en la segunda, los peruanos superaron los treinta y en el tercer ciclo se van a superar holgadamente los cien mil efectivos de ecuatorianos. Los nichos laborales de entrada son los mismos para los ecuatorianos que para los colombianos: el servicio doméstico, la construcción y la hostelería. En la regularización por arraigo de 2001 se percibe cierto repunte de la corriente argentina y asoma la cabeza, como si estuviese anticipando su porvenir, la corriente boliviana." (Izquierdo et al 2002, 248).

comercio y hostelería, servicio doméstico, agricultura y construcción.[92] Los datos muestran una polarización en los tipos de labores desempeñadas por estos trabajadores: por una parte empleos de prestigio y, por otra, trabajos subvalorados. Entre los trabajadores de alto nivel se agrupan los ciudadanos comunitarios, norteamericanos y japoneses. En los trabajos no cualificados, que Joaquín Arango (2004ª) cataloga como penosos, peligrosos, precarios y poco prestigiosos, se concentran los trabajadores magrebíes, de América Latina, Asia y África.[93] En otras palabras "... puede decirse que en España los inmigrantes [no comunitarios] tienden a ocupar puestos de trabajo poco cualificados, muchas veces temporales, estacionales o precarios, caracterizados por condiciones de trabajo muy deficientes y frecuentemente no bien remunerados, en mercados de trabajo secundarios." (Arango 2004ª, 11).[94]

En general, para los trabajadores/as no comunitarios el servicio doméstico, la construcción, la hostelería y la agricultura son las principales ramas de inserción laboral. Según datos del Ministerio de Trabajo, en septiembre de 2005 más del 9% de los trabajadores en alta laboral afiliados a la Seguridad Social eran extranjeros, 67,4% estaban inscriptos en el régimen general, 14,5% como empleados de hogar, 9,4% en el régimen agrario y 8,4% como autónomos (MTAS 2005ª). Además, existe un segmento de trabajadores inmigrantes no regularizados alimentado por la propia legislación de extranjería (Carrasco Carpio 1999).[95] Para los africanos tiene mayor peso la agricultura (13,2%) y la construcción (28,8%), que es también importante para los europeos del Este (28,0%), junto con el servicio doméstico (17,7%) y la hostelería (11,0%). En el caso de los trabajadores latinoamericanos, las principales ramas de actividad son el servicio doméstico (26,2%), la hostelería (16,1%) y la construcción (15,9%) (Garrido y Toharia 2004). Prestando atención a la variable de género, los inmigrantes varones se insertan mayoritariamente en la agricultura, la construcción y los servicios, mientras las trabajadoras no comunitarias se ubican preferentemente en el servicio doméstico, la industria del sexo, el comercio y la hostelería.[96]

---

[92] El Colectivo IOE advierte una "expansión del empleo de los trabajadores extranjeros hacia actividades industriales y del sector servicios, a partir de los tradicionales núcleos de la hostelería, la construcción y el servicio doméstico." (2003, 132).

[93] Esto ha llevado a que se hable de segmentación étnica o etnificación del mercado de trabajo, e incluso de la sociedad. Entre muchos otros: Cachón 2002, Torres 2002ª, Martín 2002, 2003, VV AA 2004 y Pedreño 2005.

[94] En la mima línea, Lorenzo Cachón sostiene "... en general, las cinco ramas de actividad donde se concentran las tres cuartas partes de los trabajadores inmigrantes en España tienen unas condiciones de trabajo notablemente peores que la media de los sectores (o que la media del mercado laboral español) y que en consecuencia están (...) entre las ramas de actividad menos 'deseables' para los trabajadores." (2002, 122).

[95] Datos de una investigación llevada a cabo por el Colectivo IOÉ desvelan que sólo el 19% de las trabajadoras inmigrantes del Tercer Mundo llegó a España con permiso de trabajo, mientras las cuatro quintas partes accedieron a su primer empleo de forma irregular (Colectivo IOE 2001b).

[96] El trabajo doméstico ha sido la principal vía de acceso al Estado español para el 63% de las inmigrantes no comunitarias (Colectivo IOE 2001b). En cuanto a la industria del sexo, una proporción creciente de los personas

A la hora de analizar la incorporación de los inmigrantes es importante no perder de vista ciertas características del mercado laboral español, como la precariedad en el empleo, la temporalidad de los contratos, los bajos salarios, la segregación ocupacional, la segmentación de las actividades y su carácter fuertemente sexuado. En el caso de los trabajadores no comunitarios, esta situación se ve agravada por las normativas que regulan su inserción laboral, como la política de contingentes y la referencia a la situación nacional de (des)empleo, que circunscriben el acceso al mercado de trabajo a través de los sectores laborales más desregulados: servicios, construcción y agricultura. "El conjunto de estas tendencias (...) afectan de lleno a los colectivos inmigrantes, que se insertan como 'nuestros' pobres, y constituyen obstáculos específicos a su integración." (Torres 2002, 59).

1.3. El proceso de configuración de un modelo de gestión de la inmigración

La elaboración de la legislación migratoria española ha estado condicionada por su relación con la UE. Fue en los años ochenta cuando el *problema de la inmigración* se convirtió en un tema de política institucional. A partir de las distintas respuestas jurídicas dadas a la inmigración por parte del Estado, Javier de Lucas (2002 y 2003) diferencia tres etapas. En la primera, a partir de la Ley de 1985, la inmigración es más bien entendida como algo que acontece en los estados comunitarios. Inmediatamente después del Acuerdo de Schengen, en la antesala del ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y durante el Gobierno del Partido Socialista, entró en vigor la conocida como Ley de Extranjería (Ley Orgánica 7/1985), que reguló la estancia de extranjeros en el territorio español hasta 1999.[97] Esta ley pretendía limitar el tiempo de estancia de los inmigrantes a periodos cortos, con un carácter meramente funcional. Los permisos de residencia se igualaban a la duración de los contratos de trabajo (que en general eran de un año), al igual que su renovación. Así, la inmigración de países no comunitarios era abordada como un fenómeno temporal y no se garantizaba el derecho de permanencia definida, ni el de reagrupación familiar. Todo lo referente a la estabilización e integración de los inmigrantes estaba ausente en dicha normativa. Debido al carácter indeterminado de muchos de sus conceptos jurídicos, la

trabajando en la prostitución son extranjeras.

[97] Dado el escaso número de inmigrantes, aquella legislación pareció responder a una exigencia para el ingreso del Estado español a la CEE (Carrillo y Delgado 1998).

Ley de Extranjería daba a la Administración un amplio margen de discrecionalidad, provocando que la práctica administrativa se impusiera sobre las normas. Dicha práctica optaba casi siempre por la interpretación más restrictiva de los conceptos jurídicos indeterminados. Algunos preceptos referentes a los derechos de los extranjeros fueron declarados inconstitucionales.

La segunda etapa comienza a finales de los años ochenta, cuando se toma conciencia de la presencia estable de la inmigración y se elaboran las primeras medidas de gestión de esa presencia. En 1991 se creó la Dirección General de Migraciones; un año después comenzó a funcionar la Comisión Interministerial de Extranjería, que coordina distintos departamentos de los Ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Exteriores. En 1994 se presentó el primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, elaborado por el Ministerio de Asuntos Sociales. En 1996 se aprobó un Reglamento de aplicación de la Ley de Extranjería que introdujo algunas reformas, con el objetivo de subsanar ciertas falencias: se implantaron los permisos de trabajo y residencia indefinidos a partir de los cinco años de residencia, se reglamentó la reagrupación familiar y se ampliaron los derechos de los inmigrantes.

Paralelamente a los permisos concedidos por vía del Régimen General de aplicación de la normativa de Extranjería, otros permisos han sido otorgados mediante los contingentes, puestos en marcha a partir de 1993. Estos contingentes, conocidos también como cupos, establecen un número de puestos de trabajo en actividades cuya demanda no ha sido cubierta por los trabajadores nacionales. De esta manera la política de contingentes "al definir desde normas jurídicas como campos de contratación de inmigrantes *precisamente* aquellas ramas de actividad ya elegidas con anterioridad por el mercado, refuerza la lógica segregacionista y discriminatoria de este." (Cachón 2002, 112). Si bien este mecanismo fue presentado como una forma de regular los flujos desde los países de origen, durante los primeros años operó en la práctica como vía de regularización de los inmigrantes indocumentados que se encontraban en territorio español.

1.3.1. Cambios en la legislación: la Ley 4/2000 y sus reformas

En 1998 distintos partidos políticos presentaron proposiciones para elaborar una nueva ley, que fue aprobada en diciembre de 1999 con el desacuerdo del partido del Gobierno, después de más de un año de negociaciones. La *Ley Orgánica 4/2000 sobre los*

derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social entró en vigor en febrero de 2000. Así se inicia la tercera etapa, con una ley "que plantea como objetivo básico la integración social de los inmigrantes y a esos efectos introduce un principio de progresiva igualdad que constituye un cambio cualitativo..." (de Lucas 2002, 85) "aunque mantiene el modelo de inmigrante económico/trabajador de temporada, sujeto siempre a la preferencia nacional." (de Lucas 2003, 24).[98]

Se estableció un nuevo proceso de regularización *excepcional* para los inmigrantes que hubieran entrado en el territorio español antes del primero de junio de 1999 y que pudieran demostrar haber solicitado un permiso de residencia o trabajo. El proceso se cerró en diciembre de 2000.[99] Ese mismo año se creó por decreto la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, constituida por una Dirección General y cuatro Subdirecciones de Coordinación: Policía y Guardia Civil, Asuntos Sociales, Exteriores y Sanidad. La Delegación depende del Ministerio del Interior. El primer delegado tomó posesión de su cargo a mediados de mayo de 2000, con rango de Secretario de Estado.

Desde la aprobación de la Ley 4/2000, el Gobierno del Partido Popular hizo pública su intención de modificar algunos puntos durante la nueva legislatura. El Ministerio del Interior y la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración insistieron en el *efecto llamada* generado por la nueva normativa. Según esta perspectiva, el aumento en el número y la diversidad en el origen de las personas que intentan llegar al territorio español, a través del Estrecho de Gibraltar o de las Islas Canarias, está determinado por ciertos aspectos de la legislación que ejercen un efecto de atracción sobre las personas de países empobrecidos, quienes, se supone, están al tanto del contenido de las regulaciones.

Finalmente, en junio de 2000 el Gobierno de José María Aznar presentó un nuevo proyecto de Ley de Extranjería, respaldado por la mayoría obtenida en las elecciones generales de marzo del mismo año. La Ley 8/2000, conocida como la *contrareforma,* aprobada en diciembre con los votos en contra de la oposición, recortó

[98] Los principales cambios fueron el derecho de asistencia jurídica gratuita ampliado a los inmigrantes en situación irregular; reconocimiento expreso del derecho de todos los menores a la educación; derecho de acceso a la sanidad para los inmigrantes regulares y los irregulares que estén empadronados en el municipio de residencia; reconocimiento expreso del derecho de huelga, sindicación, asociación y reunión; reconocimiento del derecho de reagrupación familiar para los inmigrantes en situación regular, que cuenten con medios de vida para mantener a su familia; denegación expresa y motivada de visados; mecanismo de regularización permanente para los inmigrantes irregulares que lleven dos años empadronados y cuenten con medios de vida suficientes; residencia permanente no sujeta a la renovación a partir de los cinco años; falta de documentación clasificada como infracción grave, sancionada con una multa.

[99] Distintos Gobiernos han llevado a cabo procesos de regularización en 1986, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005.

los derechos de los inmigrantes indocumentados —incluyendo los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga— suspendió el mecanismo de regulación automática, eliminó las motivaciones en las denegaciones de visado, y modificó el régimen disciplinario, para poder internar y expulsar extranjeros sin permiso de residencia. La vía regular de acceso al mercado de trabajo continuó siendo el sistema de cupos o contingentes anuales[100] y siguió vigente la cláusula de prioridad nacional.[101]

La entrada en vigor de la nueva normativa, el 23 de enero de 2001, fue precedida por la muerte de un grupo de inmigrantes ecuatorianos, que trabajaban de manera irregular en los campos de Murcia, al sur de la península. La tragedia hizo saltar las alarmas de los controles del Estado, ante una situación largamente conocida y tolerada por Gobierno, patronal y sindicatos. Los empresarios agrícolas suspendieron (temporalmente) la contratación de inmigrantes irregulares, por temor a las sanciones. En este contexto surgió el acuerdo entre el Gobierno español y el ecuatoriano, que pretende *ordenar* los flujos migratorios a través de la contratación de los potenciales trabajadores en sus países de origen. Acuerdos similares se han firmado con Colombia, República Dominicana, Rumania, Polonia y Marruecos. [102]

La Ley 8/2000 ha recibido fuertes críticas desde distintos sectores.[103] Más de 750 entidades presentaron un recurso de inconstitucionalidad ante el Defensor del Pueblo. En la misma línea, los Gobiernos de varias Comunidades Autónomas, como el País Vasco y Andalucía, interpusieron recursos ante el Tribunal Constitucional que

[100] A través del sistema de contingentes se ofrecerá "trabajo a extranjeros que no se hallen ni sean residentes en España, con indicación de sectores y actividades profesionales". Para la elaboración del contingente anual, el Gobierno se reunirá con el Consejo Superior de Política de Inmigración y con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Tendrá en cuenta la situación nacional de empleo y las propuestas de las Comunidades Autónomas.

[101] Una normativa que diferencia el acceso al mercado de trabajo de los inmigrantes no comunitarios es la referencia a la situación nacional de empleo (*prioridad nacional*), la cual establece que para la concesión o renovación de un permiso de trabajo, se tendrá en cuenta la insuficiencia o escasez de mano de obra española en la actividad o profesión y zonas geográficas en que se pretenda trabajar. Esto significa que se puede justificar la denegación de un permiso de trabajo si existen solicitantes de empleo españoles, comunitarios o residentes. En la práctica, esto ha provocado la concentración de los trabajadores y trabajadoras no comunitarios en los sectores laborales más precarizados: servicios, construcción y agricultura.

[102] Según se lee en la *Aplicación provisional del Acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Marruecos*, hecho en Madrid el 25 de junio de 2001, el objetivo de estos acuerdos es "regular de manera ordenada y coordinada el flujo de mano de obra entre estos países y España". Por parte española los acuerdos son firmados por el Ministerio del Interior, si bien también participan los de Exteriores y Trabajo y Asuntos Sociales. El Gobierno español se compromete a transmitir, a través de sus embajadas, las ofertas de trabajo. La selección de trabajadores estará a cargo de una comisión mixta, conformada por representantes de ambas Administraciones y de los empresarios. En todos los casos se establecen disposiciones especiales sobre trabajadores de temporada.

[103] Para Javier de Lucas la *contrareforma* emprendida por el gobierno del PP presenta dos déficit importantes, de legitimidad y de eficacia. "Esta no es una ley para construir política de inmigración, sino una ley de policía de extranjería, una ley en clave nacional, cuyos destinatarios auténticos son los ciudadanos españoles a los que se transmite el mensaje de que el gobierno quiere defender la sociedad española, su nivel de vida, su bienestar (...) y su seguridad (...), que no reconoce que España es un país de inmigración." (de Lucas 2002,102).

fueron admitidos a trámite. En desafío a la prohibición de asociación prevista por la nueva normativa, a finales de enero de 2001 cientos de *sin papeles* se encerraron en diez iglesias de Barcelona en huelga de hambre, exigiendo una solución para su situación de irregularidad. Los encierros se repitieron en Murcia, Valencia, Almería, Huelva y Madrid. Finalmente, el Ministerio del Interior anunció un nuevo proceso de regularización para los extranjeros que se encontraran en el país antes del 23 de enero de 2001 y que tuvieran una oferta de trabajo o alegaran razones humanitarias.

En agosto de 2001 entró en vigor el Reglamento de la Ley 8/2000. Once de estos artículos fueron anulados por el Alto Tribunal en marzo de 2003, en respuesta a una demanda presentada por algunas ONG.[104] El Gobierno, lejos de modificar el Reglamento, impulsó un nuevo cambio en la legislación. El anteproyecto de la (por el momento) última reforma de la Ley de Extranjería, modificada tres veces en dos años, buscaba simplificar los trámites para trabajar en España y, al mismo tiempo, endurecer los controles. En este sentido, el Ministerio del Interior hizo pública su intención de involucrar aún más a las compañías de transporte en esta clase de tareas, que deberán remitir un listado de sus pasajeros para ser utilizada en la frontera e informar al Gobierno sobre los billetes de vuelta no utilizados.[105] Otra novedad fue la posibilidad de utilización de los datos del empadronamiento municipal por parte del Ejecutivo, lo que no fue muy bien recibido por algunos ayuntamientos.

La última modificación, que contó con el apoyo del Partido Socialista en la oposición, dio lugar a la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre de 2003. Además de los cambios señalados, la nueva normativa dificulta la reunificación familiar de las personas reagrupadas, que deberán obtener un permiso de trabajo y residencia independiente para poder reagrupar, y se crea el visado para búsqueda de empleo, que será otorgado a través de los contingentes y a hijos y nietos de españoles. Como antesala a este desenlace, el Proyecto de Revisión Estratégica de la Defensa de las Fuerzas Armadas elaborado a finales de 2002, que establece las directrices para la política de defensa hasta el año 2015, definió la *inmigración ilegal* como una de las amenazas a la seguridad nacional. Por su parte, el Ministerio del Interior triplicó el presupuesto del año 2003 destinado a la expulsión de inmigrantes indocumentados, que

[104] Artículos relacionados con la reagrupación familiar en cadena, la exención de visados para cónyuges de españoles o residentes, la devolución, el internamiento, la repatriación, las expulsiones y la libre circulación.
[105] Las compañías que no cumplan con estas obligaciones serán sancionadas hasta con 60 mil euros. Las aerolíneas serán también responsables de los pasajeros en tránsito en España y no admitidos por el país de destino y deberán costear los gastos del retorno hasta el aeropuerto de partida.

alcanzó los 8.617.000 euros, un 186% mas que el año anterior (Gil Araújo y Dahiri 2003). La detención de extranjeros indocumentados fue también incluida como parte del plan de lucha contra la delincuencia. Así, la puesta en marcha en el año 2002 del *Plan Focu*s del Ministerio de Interior cuadruplicó los arrestos de inmigrantes por vulnerar la Ley de Extranjería. Sindicatos y ONG acusaron al Gobierno de realizar detenciones basándose en la apariencia física.[106]

En la actualidad, existen diversas vías de ingreso y permanencia regularizada en territorio español. Las más comunes son la residencia con permiso de trabajo, la residencia como estudiante, la reagrupación familiar y, en menor medida, la residencia por cuestiones humanitarias o el estatuto de refugiado. La legislación establece que los extranjeros mayores de 16 años que quieran trabajar en España deben obtener, además de un permiso de estancia, permiso de trabajo. Por su parte, los empleadores que quieran contratar a un extranjero sin permiso de trabajo, deberán obtener previamente dicha autorización. Desde el 14 de enero de 2002 se suspendieron las tramitaciones de permiso de trabajo por la vía general, esto es, presentando la solicitud desde el territorio español, y sólo se han otorgado permisos a través de los contingentes a trabajadores que se encontraban en sus países de origen. Esto ha condenado a la irregularidad a cientos de miles de inmigrantes no comunitarios asentados en España, que aun teniendo una oferta de trabajo no pueden obtener el permiso correspondiente.

Los diversos cambios y reformas en la legislación de extranjería, lejos de lograr una disminución de las entradas irregulares, han fomentado la proliferación de diferentes niveles de inclusión y exclusión jurídica y socioeconómica. Una consecuencia de esta tendencia ha sido la marginación de una parte importante de los inmigrantes no comunitarios y su confinamiento en la extensa economía informal. Un claro ejemplo de lo que aquí se señala es el último proceso de regularización (siempre excepcional) llevado a cabo por el flamante Gobierno socialista, bajo el nombre de *normalización*, durante el cual presentaron su solicitud de regularización más de 600 mil indocumentados. Para Lorenzo Cachón la persistencia de la inmigración indocumentada debe ser entendida con relación a la lentitud y estrechez de los cauces legales, lo que ha llevado a la creación de un modelo basado en la entrada de los inmigrantes como indocumentados "que luego se 'compensa' con procesos de regularización." (2002, 113). En opinión de Joaquín Arango (2004), la elevada

[106] *El País*, 8 de marzo de 2003.

proporción de inmigrantes indocumentados es el rasgo estructural y crónico más definitorio del panorama de la inmigración en España. Algunos datos sugieren que esta ilegalización, lejos de ser un efecto no querido de la legislación, es un factor fundamental para el desarrollo de ciertos sectores productivos caracterizados por su alto grado de irregularidad, principalmente aquellos que necesitan mano de obra intensiva y bajos costes de producción (Calavita 1998).

1.4. La política de inmigración como herramienta de clasificación y calificación de poblaciones

Contrariamente a lo que las hegemónicas lecturas en clave culturalista indican, los factores con mayor influencia en las formas de inclusión y exclusión de la población inmigrante poco tienen que ver con obstáculos relacionados con sus culturas.[107] La situación de los inmigrantes asentados en la UE y provenientes del denominado Tercer Mundo, está atravesada, en primer lugar, por unas relaciones de desigualdad estructural entre países de origen y de destino. Desigualdades producto de un sistema internacional organizado jerárquicamente en centros y periferias, legado de la época colonial y reforzado posteriormente mediante el impulso de relaciones comerciales desequilibradas y la imposición de determinados modelos económicos (Gil Araújo 2005). Esta desigualdad se ve reflejada en el acceso diferencial al derecho de libre circulación

En 1992 el Tratado de Maastrich estableció la Unión Europea, instauró el derecho de la libre circulación de personas[108] y definió el alcance de la ciudadanía europea: serán europeos todas aquellas personas que tengan la nacionalidad de alguno de los Estados miembros. Pero, contrariamente a lo que su nombre indica, el derecho de libre circulación no es para todas las personas, sino para los ciudadanos comunitarios. Esta medida supuso la creación de la categoría *ciudadano comunitario* y su opuesto, el *inmigrante no comunitario*. Desde entonces, el término inmigrante hace referencia a la inmigración procedente de terceros países, es decir, de países no comunitarios. Así, la nacionalidad determina el grado en el cual un sujeto es objeto de control. Ya no se trata de la vieja dicotomía nacionales-extranjeros, sino de un proceso de jerarquización de las

[107] Ver, entre otros, Pedreño 2005, Torres 2002ª, de Lucas 2002ª, Martín 2002, Maquieira et al 2000 y Ruiz y Ruiz 2001.
[108] Este derecho implica que cualquier ciudadano de un Estado miembro puede residir en otro, teniendo los mismos derechos que sus nacionales, incluyendo el derecho de elegir y ser elegido en las elecciones municipales.

nacionalidades, reflejo del poder/valor de cada país en el ámbito internacional.[109] En este escenario, un pasaporte da acceso a la participación política, a determinada calidad de educación, atención sanitaria o beneficios sociales y también abre la puerta a mejores condiciones laborales. Como observa Zygmunt Bauman (1999), la supresión de fronteras y visados y las facilidades de movilidad para unos, va acompañada del endurecimiento de los controles y de los obstáculos para el desplazamientos de otros. La libre circulación se ha convertido en un bien escaso y distribuido de manera desigual y es, por eso, en elemento estratificador poderoso.[110]

Pero, ¿cómo se perpetúa y profundiza esta desigualdad global en los marcos estatales? En el caso español, la cláusula de prioridad nacional junto con la política de contingentes o cupos laborales supone el otorgamiento de permisos de residencia y de trabajo restringidos a determinados sectores laborales. Esto coloca a los trabajadores inmigrantes en un número limitado de actividades: servicio doméstico, agricultura, construcción, hoteles y restaurantes, que han sido los más afectados por el proceso de desregulación. Al mismo tiempo, la permanencia de los y las inmigrantes en dichos puestos acaba creando una imagen que les asocia a ellos, los estigmatiza de tal modo que parece que no sirven para desempeñar otras labores, lo que justifica y refuerza la discriminación. Estas reglamentaciones afectan de manera particular a las mujeres procedentes de países del Tercer Mundo. Paulatinamente se construye un nexo entre estar empleada en el servicio doméstico (o sexual), el ser mujer, inmigrante y pertenecer a determinadas minorías. Así, los condicionamientos impuestos por un marco institucional discriminatorio, terminan percibiéndose como características propias, casi naturales, de las personas discriminadas.

En cuanto a las normativas de estancia, la vinculación entre permiso de residencia y permiso de trabajo imagina un mercado laboral reglamentado que no se corresponde con la realidad vigente, donde las relaciones laborales no siempre se reflejan en un contrato normalizado. Esta normativa tiende a limitar las opciones de los inmigrantes: no se trata sólo de encontrar empleo sino de uno que posibilite el acceso a la regularidad administrativa. Según el Gobierno, uno de los objetivos principales de la

[109] "En un mundo de estados-nación, la mayoría de la gente puede conseguir un pasaporte, pero no todos los pasaportes son iguales." (Castles 2003, 28). En este sentido, Castles habla de la ciudadanía jerárquica, reflejo del sistema jerárquico del Estado-nación, que supone una profunda desigualdad en lo que se refiere al disfrute de derechos y a grados de protección, según la nacionalidad. Por su parte Balibar (2003) advierte que en el mundo actual *ser nacional* se está convirtiendo en un privilegio. Determinados individuos *son nacionales*, esto es, tienen una nacionalidad con significado efectivo, mientras a otros la nacionalidad no les confiere ningún reconocimiento.

[110] Para Castles (2003), la jerarquización del derecho de migrar puede ser interpretada como una nueva forma de racismo transnacional.

Ley 8/2000 era distinguir claramente entre inmigrantes documentados e indocumentados. Contrariamente a esta visión que dibuja a *legales* e *ilegales* como colectivos diferenciados, gran parte de los inmigrantes en situación irregular entran de forma regular y luego sobrepasan el tiempo de estancia o, debido a las restricciones legales, no pueden renovar sus permisos de trabajo y residencia. [111]

El contraste entre las condiciones laborales de los trabajadores comunitarios y los no comunitarios permite establecer un vínculo entre las restricciones impuestas a estos últimos y sus modos de inserción: la ubicación de los trabajadores no comunitarios en la economía informal tiene una relación directa con su estatus administrativo. Si bien el trabajo informal está bastante extendido entre la población local, esta desregulación afecta de manera especial a los trabajadores y trabajadoras no comunitarios, debido a la vinculación establecida entre *legalidad* y contrato de trabajo. El ¿último? proceso de regularización evidencia la persistencia del efecto productor de irregularidad de la normativa de extranjería.

Pero además, este marco institucional de discriminación entre ciudadanos comunitarios e inmigrantes no comunitarios, se articula con las relaciones de género y unos mercados de trabajo fuertemente sexuados. En el caso del empleo de hogar, la vinculación a la economía informal se ve reforzada por el tipo de relación laboral, el espacio en donde se establece y la falta de regulación del sector.[112] La importancia del contrato para la renovación del permiso genera una situación de dependencia con la parte empleadora, que vulnera la seguridad de la empleada y facilita la explotación, los malos tratos y los abusos sexuales. Ese confinamiento dificulta también la relación y participación de las mujeres inmigrantes en las sociedades de instalación.

En los primeros meses del año 2005 el Gobierno español llevó a cabo un nuevo proceso de regularización de inmigrantes indocumentados, denominado *normalización*, para el cual era indispensable la presentación de un contrato por parte del empleador y la consiguiente alta en la seguridad social. Estos requisitos afectan de manera especial a las inmigrantes trabajando en el servicio doméstico y sexual. De hecho, el trabajo

[111] De los inmigrantes indocumentados que solicitaron su regularización en el año 2000, solo el 20% había ingresado al territorio español de manera clandestina. De ese total, el 6% lo hizo utilizando algún tipo de red profesional (Izquierdo 2002).

[112] La (no) regulación del servicio doméstico en el Estado español presenta una serie de particularidades que afectan de manera especial a las mujeres inmigrantes de países no comunitarios. Este tipo de trabajo no exige ningún contrato escrito ni la obligación por parte del empleador de pagar la seguridad social. En el caso de las inmigrantes, dada la importancia que tiene la cotización a la seguridad social para renovar el permiso de trabajo y de residencia, muchas veces son las propias trabajadoras las que cubren este gasto. El trabajo doméstico permite el despido libre y no da derecho al cobro del desempleo.

doméstico ha sido catalogado por el Gobierno como *vía excepcional,* denominación curiosa si se tiene en cuenta que es, junto con el trabajo sexual, el sector donde trabajan la mayoría de las inmigrantes originarias de países no comunitarios, y que las mujeres son mayoría en algunos de estos grupos nacionales.[113] Como lucidamente ha cuestionado Ruth Mestre (2005) ¿desde qué perspectiva de normalidad se puede catalogar la vía de normalización del trabajo doméstico como vía excepcional? Solo desde la perspectiva del mercado de trabajo en clave masculina. El trabajo de cuidado, ya sea doméstico o sexual, queda fuera de la norma y de lo normal. También en el caso de la inmigración, el ámbito del trabajo esta pensado y gestionado en clave masculina, otro ejemplo irrefutable de cómo el Derecho crea género (Mestre 1998).

En el Estado español, la contratación de mujeres inmigrantes para el servicio doméstico da cuenta de la creciente presencia de las mujeres nativas en el mercado de trabajo, pero evidencia también la escasez de servicios públicos y la falta de reparto de las tareas domésticas en la mayoría de los hogares.[114] Las tareas de reproducción, vinculadas con el rol de madres, esposas o cuidadoras y consideradas por el imaginario social como actividades femeninas, son las peor remuneradas y menos valoradas socialmente. Algunas mujeres *nativas* pueden *conciliar* la vida laboral y familiar y seguir con sus carreras profesionales porque transfieren las tareas domésticas a otras mujeres mal pagadas y muchas veces, cualquier tipo de culpa sobre la explotación se mitiga al pensar que se le esta ofreciendo una posibilidad de trabajo a otra mujer con menos recursos económicos.[115] Así, la demanda de mano de obra para actividades consideradas femeninas (servicios domésticos, sexuales e, incluso, matrimoniales) es cubierta a través del reclutamiento de mujeres de los países del sur y del este. Este "trasvase de desigualdades entre mujeres" (Parella Rubio 2000) enmascara el mito del igualitarismo marital y de la emancipación femenina, mientras mantiene intactas las estructuras patriarcales del hogar y del trabajo.[116]

---

[113] Una proporción importante de las regularizaciones se han obtenido a través de la *excepcionalidad* del trabajo doméstico, ya que el 31,67% de las solicitudes se presentaron para el sector de hogar, el 20,76% para la construcción, el 14,16% para la agricultura y ganadería y el 10,36% para la hostelería. De las solicitudes presentadas para el sector de hogar, el 83,40% eran femeninas. Ocurre lo contrario con la construcción y la agricultura, con un 94,92% y un 83,13% de solicitudes masculinas, respectivamente. El 41,24% del total de solicitudes fueron presentadas por mujeres, con importantes diferencias según la nacionalidad (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005).

[114] En España, la tasa de actividad femenina pasó de 30.9% en 1987 al 37.6% en 1997 y llega al 74.5% en el caso de las mujeres entre 25 y 29 años. Mientras tanto, el reparto de tareas entre hombres y mujeres ha variado poco (Parella Rubio, 2000).

[115] Para una visión transnacional sobre este punto VV AA 2004.

[116] La división internacional del trabajo es configurada por el sistema del capitalismo global, pero también, y es necesario remarcarlo, por el sistema patriarcal en los países de origen y de destino. El poco valor otorgado al trabajo de cuidado de menores, enfermos y ancianos no responde a su falta de demanda, o la simpleza de las tareas, sino a la cultura política que subyace al intercambio global. Arlie Hochschild (2001) compara el escaso valor de este tipo de

Las condiciones de la reunificación familiar son otro ejemplo del rol que tiene el Estado en la construcción de las normas familiares y en el establecimiento de las relaciones de género, en particular las vinculadas con las condiciones del matrimonio y de la reproducción social. La noción de cabeza de familia y dependientes está claramente inscripta en los procesos de reunificación. Para las mujeres que ingresan por reunificación familiar, la legislación reproduce la tradicional concepción de la dependencia femenina a una esfera privada regulada por un hombre. Muchos de los requisitos para la reagrupación o formación familiar agudizan la situación de dependencia y marginación de algunas mujeres, en la medida que coartan su capacidad de elección y dificultan su relación con la sociedad receptora; obligan a las mujeres de familias con menos recursos a trabajar en condiciones de irregularidad y extrema precariedad; obstaculizan las rupturas matrimoniales y fomentan las situaciones de violencia contra las mujeres;[117] acrecientan su vulnerabilidad e indefensión y refuerzan el estereotipo de las mujeres inmigrantes no comunitarias como vinculadas al ámbito doméstico y seguidoras de pautas tradicionales, como el matrimonio. De esta manera, a través de la legislación el Estado somete a algunas mujeres a unas relaciones de mayor dependencia y desigualdad.[118] Dependencia y desigualdad que ese mismo Estado intenta superar con las políticas de igualdad, supuestas promotoras de la emancipación y el *empowerment* femenino (Gil Araújo, en prensa).

Las normativas de extranjería han generado cambios de contenido en los términos extranjero e inmigrante, cargando de connotaciones negativas al segundo, al tiempo que producen un efecto clasificatorio y calificatorio entre los distintos colectivos.[119] Esta distinción no sólo se da entre los ciudadanos y los inmigrantes de la UE, sino también entre los grupos de inmigrantes no comunitarios, debido a la variedad de requisitos para la entrada al territorio del Estado, el acceso a la nacionalización y los diversos permisos de trabajo. Este tratamiento diferenciado propicia la existencia de

---

trabajo con los bajos precios de los productos alimenticios básicos. Así como el precio de las materias primas mantiene a los países el Sur sin poder en la comunidad internacional, el bajo precio de este trabajo desvaloriza el estatus de las mujeres que lo realizan, y por asociación, de todas las mujeres.

[117] "La Relatora Especial también fue informada sobre la vulnerabilidad de las mujeres reagrupadas con el marido cuando son víctimas de violencia doméstica y del miedo a denunciar su situación, puesta que la ley actual requiere al menos dos años de convivencia en España para obtener un permiso independiente de residencia" (Naciones Unidas 2004, 19).

[118] Se considera que no existen nada parecido a *la mujer inmigrante* y que, contrariamente a lo que marcan los estereotipos, no todas se encuentran en la misma situación laboral ni afectiva, ni tienen los mismos derechos, ni poseen el mismo capital económico ni social.

[119] El término inmigrante, señala Andrés Pedreño, "ha dejado de ser una cualidad para tornarse en adjetivo con el que atribuir un capital simbólico o valor social negativo a aquellos que encarnan todo lo que socialmente es considerado o percibido como amenaza, peligro o riesgo." (2005, 78).

distintas categorías de personas, que poseen distintos tipos de derechos, según la zona geográfica de procedencia. No todos los movimientos de personas son automáticamente percibidos como migración ni son catalogados de la misma forma. Los hijos de españoles nacidos en el extranjero son considerados españoles, y en caso de instalarse en el territorio de Estado, serán clasificados como emigrantes retornados, aunque nunca antes hayan vivido en España.[120]

Los requisitos para el acceso a la nacionalidad exponen los atributos necesarios para ser considerado parte de la comunidad política. En el Estado español, el bagaje cultural definido como común (lengua, historia, religión) se presenta como elemento primordial para lograr dicha pertenencia. La nacionalización, único camino de acceso a la ciudadanía para los inmigrantes no comunitarios, esta facilitada para los inmigrantes de países latinoamericanos, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o sefardíes, que pueden obtenerla a partir de los dos años de residencia continuada. Para todas las otras nacionalidades el tiempo exigido es de diez años, incluso para los marroquíes a pesar de que parte de Marruecos ha sido territorio colonial español. Estas regulaciones están atravesadas por concepciones culturales, que entienden la cultura como algo esencial. El color de la piel, la religión, la lengua, la nacionalidad, funcionan como indicadores de la *otredad*, para delimitar quienes son y quienes no son ciudadanos. Qué es y qué no es ser europeo. En la construcción social de esta diferenciación "tiene un protagonismo fundamental el papel regulador del Estado y sus prácticas de gestión de poblaciones y de las relaciones interétnicas." (Pedreño 2005, 79). En este sentido, la utilización de la categoría *inmigrantes de segunda generación* para referirse a los hijos de inmigrantes, incluso a los que poseen la nacionalidad del país de instalación de sus padres, revela que el estatus de inmigrante no es solo una categoría jurídica, sino (y sobre todo) una categoría social.[121] Para algunos Estados nacionales el nacimiento en su territorio y la posesión de la nacionalidad no son atributos suficientes para dejar de ser considerado inmigrante.

[120] Otros ejemplos: la comunidad de indonesios instalada en los Países Bajos después del proceso de colonización, nunca fue definida como minoría étnica y no figuran entre los grupos hacia los cuales se dirigen las políticas de integración, como es el caso de los surinameses o antillanos (Gil Araújo, 2002). En Alemania, los descendientes de emigrantes alemanes que vivieron por más de cuatro generaciones en países de Europa del Este son considerados alemanes étnicos y su residencia no está regulada por la legislación de extranjería. En el caso del Reino Unido, la residencia de los ciudadanos de las ex colonias con antepasados ingleses (o sea, blancos) no esta sujeta al control migratorio. Para los que no tienen antepasados británicos el asentamiento fue abolido. Así a los inmigrantes post coloniales no blancos se les negó el derecho a asentarse en la ex madre patria colonial (Lutz 1997). Por el contrario, los inmigrantes de los países de la Europa mediterránea afincados en la Europa del norte han dejado de ser considerados como tales a partir del ingreso de sus países a la Comunidad Europea. Han pasado de ser trabajadores invitados, a inmigrantes, para luego convertirse en ciudadanos comunitarios, lo que ha mejorado notablemente su situación.

[121] Sobre este punto, García 2003.

Como apunta Kitty Calavita (1998), las políticas migratorias definen los parámetros diferenciales de inclusión y exclusión de la población extranjera en la comunidad nacional y las correspondientes limitaciones a sus derechos y libertades. De esta manera, las distintas normativas y regulaciones que componen el *modelo* de gestión de la inmigración recrean y perpetúan la condición de *outsider* de los trabajadores provenientes de países periféricos que se instalan en el territorio de los Estados centrales. "La consecuencia es la construcción del inmigrante como infrasujeto, ergo, como infraciudadano, un estatus jurídico que se basa pues en la negación de los principios jurídicos más elementales (...) La clave de la justificación de ese estatus de dominación/subordinación y desigualdad/discriminación, junto a esa visión instrumental (el inmigrante es solo un trabajador), es el vínculo entre heterogeneidad social (cultural, nacional) del inmigrante y desigualdad ante el derecho. Las diferencias culturales significan incompatibilidad social, y por ello, incompatibilidad jurídica y política." (de Lucas 2004, 31).

2. LA *INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES* COMO ASUNTO DE GOBIERNO AUTONÓMICO

Algunas líneas de investigación sostienen que las diferentes respuestas dadas desde los Estados a la inmigración están vinculadas, entre otras cosas, con las especificidades de los procesos históricos de construcción nacional.[122] En la misma sintonía, otras investigaciones destacan la cultura política y jurídica y las formas históricas de gestión de la propia diversidad, como elementos a tener en cuenta a la hora de explicar las distintas vías de inclusión y exclusión de la población inmigrante.[123] Desde esta perspectiva, los modos de incorporación de los inmigrantes se vinculan más con características de las sociedades de recepción que con las especificidades de los diferentes grupos minoritarios.

[122] Entre otros: Brubaker 1992; Castles 1995; Joppke y Morawska 2003, Favell 2000. Según el análisis de Brubaker (1992), la política de *extranjeros* en Alemania ha estado basada en la concepción étnico cultural de la identidad nacional y la ciudadanía alemana, mientras Francia ha lidiado con sus *inmigrantes* en línea con los ideales cívicos republicanos.

[123] Entre otros: Koopmans y Duyvene de Wit 2000, Koopmans y Statham, 1999, 2000, 2001, Gil Araújo 2002. En los Países Bajos una de las claves para entender el amplio reconocimiento de los derechos culturales, principalmente religiosos, de la población inmigrante esta en su sistema de pilarización. Para más detalles ver el punto 1 del Capítulo III.

En el caso español, ningún acercamiento a las políticas elaboradas pensando en la población inmigrante debería pasar por alto la estructura de organización política del Estado y el modelo de gestión de la propia diversidad, cuyo rasgo más específico es el sistema de gobiernos autonómicos. En principio, el punto de partida para analizar la distribución de competencias con relación a la inmigración remite al artículo 149 de la Constitución española, donde se establece que la inmigración y la extranjería son áreas de intervención exclusiva del Estado. Sin embargo, considerando el gradual proceso de descentralización y transferencia de competencias puesto en marcha en los años ochenta, los ámbitos de gobierno autonómico y municipal se presentan como territorios privilegiados para explorar las formas concretas que adquieren los discursos y las practicas de intervención con población inmigrante.[124] "En síntesis, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, es competencia de las instituciones centrales del Estado la regulación de la inmigración, los derechos, las libertades y la integración social de los extranjeros, y la firma y ratificación de tratados internacionales. Las comunidades autónomas, en el marco de los respectivos estatutos de autonomía, tienen competencias legislativas y ejecutivas en temas sectoriales relacionados con el entorno social y las políticas de integración que afectan a ciudadanos y extranjeros; además, pueden gestionar las competencias estatales que les deleguen." (Parlamento de Cataluña 2001, 16). Por ello, antes de explorar el papel de los gobiernos autonómicos en el despliegue de las denominadas políticas de integración de inmigrantes, es indispensable un breve repaso por el proceso de construcción de la España de las autonomías.

[124] "Es un hecho que cualquier análisis sobre políticas de inmigración en España no puede obviar, sino más bien considerar como variable importante, la estructura de división administrativa en comunidades autónomas, diputaciones, comarcas y ayuntamientos." (Zapata Barrero 2004, 18). Sobre actuaciones desde los gobiernos autonómicos, entre otros, Cobas Bonino et al 2003, Aubarell 2003 y 2003ª, Zapata Barrero 2004ª y Solé e Izquierdo 2005. Para las actuaciones desde el ámbito municipal: VV AA 1997, Nadal et al 2002, Moren Alegret 2002, Agrela Romero 2005.

2. 1. El modelo de gestión de las diversidades propias y ajenas. Apuntes sobre la construcción del Estado español

Pero ser español ¿qué es? Pensemos simplemente en el hecho de España, pensemos en los celtas, pensemos en los fenicios, pensemos en los romanos, pensemos en los godos, en los vándalos que eran germanos, pensemos en los árabes que estuvieron ocho siglos allí, pensemos en los judíos que sin duda estuvieron allí y han dejado ilustres nombres, y en que ser español ya es ser algo múltiple...

Jorge Luís Borges

Tras la incorporación de los últimos territorios musulmanes en 1492 y la anexión del Reinado de Navarra en 1513, la monarquía creada por los Reyes Católicos gobernó por más de 500 años un territorio casi coincidente con el actual Estado español, dando origen a una unidad política cuya supervivencia sólo es comparable, en el contexto europeo, a la de Francia e Inglaterra. La unificación de los reinos peninsulares, a comienzos de la Edad Moderna, fue también el momento de acceso de la monarquía hispana a la supremacía europea.

Entre los siglos XVI y XVII, el término España era utilizado por observadores extranjeros más en referencia a un territorio geográfico que a una comunidad política.[125] La monarquía de los Austria se basaba en dos criterios de legitimidad: fidelidad dinástica y defensa a ultranza de la unidad católica del Imperio, lo que provoco expulsiones o conversiones forzosas de musulmanes y judíos,[126] al tiempo que cada reino conservaba sus fueros y leyes tal y como se habían desarrollado desde la Edad Media. Durante este tiempo, los intentos de centralización fiscal y militar provocaron protestas y conflictos armados, como las revueltas catalana (1640-1652)[127] y portuguesa (1640), que dio lugar a la conformación de Portugal como reino independiente.

Después de la Guerra de Sucesión entre Austrias y Borbones (1705-1714), la triunfante dinastía borbónica suprimió los fueros de Aragón, Cataluña,[128] Valencia y Mallorca, en castigo por el apoyo de estos territorios a los Austria. La única excepción a la centralización y homogeneización impulsada por Felipe V de Borbón fue el País

[125] Según Álvarez Junco (2006) el termino Hyspania y su sucesor España, se había utilizado ampliamente desde la Edad Antigua y Media, en un sentido geográfico e incluyendo a Portugal.

[126] "Los propios Reyes Católicos expulsaron u obligaron a la conversión a judíos y musulmanes, y en los dos reinados siguientes los descendientes de aquellos, conversos o moriscos, fueron marginados por medio de los llamados 'estatutos de limpieza de sangre'." (Álvarez Junco 2006, 3).

[127] El *Cant dels Segadors* es una canción popular surgida en esa época, justificando la insurrección (Barcells 2004). En el siglo XX fue recuperada y convertida en himno nacional catalán.

[128] Durante los Siglo XVI y XVIII Cataluña conservó una estructura institucional independiente, la moneda, las aduanas y un sistema fiscal propio. El 11 de septiembre de 1714 Barcelona se rindió ante el asedio de las tropas francesas y españolas. Después de la derrota sólo se conservó el derecho civil catalán y la exención del servicio militar obligatorio (Barcells 2004). En el Siglo XX el 11 de septiembre se instituyó como día nacional de Cataluña.

Vasco, que había sido integrado a la monarquía castellana desde la temprana Edad Media. Las provincias vascas de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya mantuvieron los fueros y continuaron disfrutando de la exención de las tasas centrales y del servicio militar fuera de sus fronteras.

Paralelamente, se realizaron serios esfuerzos por imponer el castellano como lengua oficial del reino.[129] En 1713 se creó la Real Academia de la Lengua y en 1738 se inauguró la Real Academia de Historia y la de Bellas Artes, al tiempo que se ponían en marcha una serie de normativas que intervenían sobre la administración municipal. "Todas estas medidas aspiraban a asentar la autoridad del rey y a crear un protonacionalismo o patriotismo institucional identificado con la monarquía y el Estado absoluto." (Núñez Seixas 1999, 14). Sin embargo, algunos territorios, principalmente el País Vasco y Cataluña, mantuvieron la concepción de la comunidad política consolidada por los Austria: unidad dinástica y religiosa de distintos cuerpos jurídicos y reinos particulares. Con el tiempo, fue cristalizando otra visión alimentada por el trabajo de algunos pensadores e intelectuales ilustrados muy cercana a la interpretación hobbesiana del Estado (Núñez Seixas 1999). Así comenzó a abrirse paso la idea de nación, en tanto que comunidad política con una lengua, legislación, ritos y costumbres compartidas.[130] "A lo largo de la mitad del siglo XVIII las acepciones de los términos 'nación' y 'patria' empiezan a separarse, reservándose más bien el primer termino para designar al cuerpo político, y al segundo, para el lugar de origen." (Núñez Seixas 1999, 16). A mediados de siglo este incipiente nacionalismo convivía con la idea de España organizada en torno a la lealtad dinástica, la religión católica y la monarquía.

A principios del siglo XIX España era, al igual que otros países europeos, un Estado pluriétnico. Ciertas particularidades regionales, como el uso de lenguas distintas al castellano y las formas de autogobierno, se mantuvieron con intensidad variable según el territorio. En la segunda mitad del siglo se articularon diferentes movimientos políticos y culturales en Cataluña y Galicia que reivindicaban identidades regionales.[131]

[129] Sobre le papel de la lengua en el proceso de construcción nacional español, Mar-Molinero 1996.
[130] Sobre el papel de algunos intelectuales en el proceso de *invención* de España, Fox 1997.
[131] En 1870 se creó la primera asociación catalanista. La primera historia de Cataluña en catalán se publico en 1887. Un año después aparecía la primer teorización política del catalanismo, de Valentí Almirall, quien en 1879 fundó el primer diario en lengua catalana, *Diari Catalá*, y convocó el primer Congreso catalanista en 1880 (Barcells 2004). En 1891 se formó la Unió Catalanista, una confederación de centros que un año después aprobó las bases para la Constitución Regional Catalana, en las que reivindicaba el uso del catalán como lengua oficial, el control de las finanzas, el sistema tributario, el orden público y un Tribunal Superior de Cataluña. Junto al catalanismo progresista se desarrolló otro conservador, vinculado a los grupos católicos, representantes de la tradición rural catalana, que consideraba que el catalanismo tenía que ser católico y que el catolicismo debía ser regionalista (Roig Obiol 1998). En 1892 el sacerdote Torras i Bages, obispo de Vic, publicó *La tradición catalana*, que definía el catalanismo en

Al mismo tiempo y en contraste con el paisaje de un país mayoritariamente agrícola y rural,[132] comenzó una importante modernización económica que se concentro en Barcelona y Bilbao.[133] "A lo largo del siglo XIX se iba acentuando progresivamente la disociación entre el centro de decisión política —un Madrid cortesano y pre-industrial— y Cataluña, el centro de gravedad comercial e industrial de España." (Fox 1997, 69). Cataluña se transformó en una sociedad mucho más moderna que el resto de España, iniciadora de gran parte de los movimientos revolucionarios del siglo XX, lo que para algunos autores ha ayudado a consolidar una personalidad particular, ahondando la configuración del *hecho diferencia* catalán.[134]

Para Jordi Solé Turá (1985) el Estado español se forjó bajo la hegemonía de oligarquías cerradas, con predominio de la nobleza terrateniente, los dirigentes del capital bancario y la alta burocracia civil y militar. "Las constituciones que más han durado y bajo las cuales se ha formado realmente el Estado español contemporáneo han sido las más cerradas y conservadoras, es decir, la de 1845 y 1876." (Solé Turá 1985, 26). El gobierno liberal monárquico se limitó a ocupar el Estado dejado por el Antiguo Régimen, pero sin desarrollar una pedagogía nacionalizadora que legitimara las instituciones estatales. No se impulsaron las reformas liberales y democráticas, probablemente por la hegemonía de la Corona, el Ejército y la Iglesia. "El *Diccionario de la Real Academia Española* (…) no utiliza la terminología del estado, la nación y la lengua en el sentido moderno antes de su edición de 1884." (Hobsbawm 2000, 23). [135] En el campo de la socialización, no hubo un sistema de escolarización estatal hasta la segunda mitad del siglo XIX, no existió una bandera nacional hasta 1843, el servicio militar no fue verdaderamente obligatorio antes de 1911 y no hubo himno nacional y

---

sentido católico. Se le adjudica la frase "Cataluña será cristiana o no será", que Roig Obiol (1998) no cree que en realidad haya pronunciado.

El galleguismo se concretó a finales de 1880 en tres tendencias. Una vertiente liberal que buscaba la modernización social del país, defendía la existencia de un espíritu nacional propio, reafirmando el peso del idioma gallego como elemento sustentador de la especificidad de Galicia. Otra corriente tradicionalista, heredera del catolicismo integrista, promovía la recuperación de los fueros medievales, como vía para mantener la sociedad tradicional y combatir el Estado liberal. Por último, una minoritaria tendencia republicano federal, que intentaba incorporar al campesinado y la pequeña burguesía artesanal al proyecto galleguista. En 1906 se creó la Real Academia Gallega. En 1907, imitando el ejemplo catalán, las tres tendencias conformaron Solidaridad Gallega, que se planteó como objetivo conseguir la autonomía para Galicia (Núñez Seixas 1999).

[132] Esto suponía pocas y malas comunicaciones, otro factor que según Álvarez Junco (2000) explica la supervivencia de los vínculos e identidades locales y la ausencia de una cultura unificada.

[133] A mediados del XIX la provincia de Barcelona concentraba un tercio de la industria estatal y ocupaba el primer lugar en los tres sectores industriales modernos: textil, metalúrgico y químico. Sumando Gerona y Tarragona, la industria catalana representaba el 40% del total del Estado español (Fox 1997).

[134] "Su prematura industrialización respecto al resto de España, la llevó también a una especie de estructura económica y social que aumentó su personalidad, el 'hecho diferencial', que se ha mantenido durante todo el siglo XX a pesar de los casi 50 años de dictaduras militares y estados de excepción." (Roig Obiol 1998, 8).

[135] "Además, en el *Diccionario de la Academia Española* la versión definitiva de 'la nación' no se encuentra hasta 1925." (Hobsbawm 2000, 24).

ningún ritual o monumento nacionalista hasta el siglo XX. El Estado español no tuvo la capacidad integradora del modelo francés y, por el contrario, se instaló como una losa sobre las diversidades culturales y sociales de los distintos pueblos que conformaban España. Álvarez Junco (2006) explica la orientación fallida del proceso de construcción nacional como el resultado de (1) un sistema político débil, en cambio constante y con legitimidad siempre cuestionada;[136] y (2) la debilidad económica que dificultaba la creación de servicios públicos y limitaba cualquier intento por parte del Estado de moldear la vida social.[137] "España, como escribió Juan Linz en 1973, es un caso de construcción estatal temprana combinada con una 'nacionalización' o integración político cultural incompleta." (Álvarez Junco 2006, 1).

A partir de 1873, el Gobierno de la Primera República incorporó al federalismo como fórmula de gobierno privilegiada por el nacionalismo de izquierda. Desde entonces, los gobiernos republicanos se mostraron más receptivos a las revindicaciones de los nacionalismos periféricos. Por el contrario, los períodos de gobiernos conservadores y dictatoriales promovieron una organización centralista del Estado, que tubo como respuesta la ampliación de las bases sociales de los movimientos nacionalistas.

Los nacionalismos catalán y vasco y se consolidan como movimientos a finales del siglo XIX y principios del XX, época que marca el final del imperialismo español, con la pérdida de Cuba y Filipinas.[138] "La crisis del 98 fue realmente una crisis de identidad. Los valores en que se asentaba el concepto de patria española se habían

[136] "Todos los símbolos fundamentales de la comunidad —bandera, himno, fiesta nacional— tenían en la España del siglo XIX dos o tres versiones correspondientes a las diferentes facciones políticas." (Álvarez Junco 2006, 5).

[137] La ausencia del Estado en la educación se explica no solo por la falta de recursos. "La enseñanza (...) se abandono en manos de la Iglesia en buena medida porque los gobernantes conservadores pensaban que la religión seguía siendo el lazo social esencial." (Álvarez Junco 2006, 5). A finales del siglo XIX las partidas de culto y clero eran iguales a las destinadas a las obras públicas y cinco veces superior a las que se dedicaban a la educación (Barcells 2004).

[138] El Congreso catalanista de 1889 se considera el punto de partida del movimiento catalanista. En 1892 se elaboraron las Bases de Manresa para la constitución regional catalana, que presentaban una organización política de Cataluña dentro del Estado federal español. En 1894 en la asamblea de Balaguer se reemplazó el concepto de región por el de nación (Roig Obiol 1998). En 1905 se generalizó el uso de nacionalismo para referirse al catalanismo político con la emergencia de *Solidaritat Catalana*, que ganó las elecciones provinciales en 1907. En 1923 se inauguró la hegemonía de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) (Barcells 2004). El caso Vasco presenta algunas particularidades. La abolición de los fueros (forma de autogobierno tradicional heredada de la época medieval) supuso un gran descontento para parte importante de la población, que no se identificaba con el Estado liberal. A diferencia del nacionalismo catalán y gallego, que registra una fase de recuperación cultural con hincapié en el idioma, los antecedentes del nacionalismo vasco son político ideológicos. Su teorizador, Sabino Arana, fundador del Partido Nacionalista Vasco (PNV), definió la nación vasca a partir de una serie de elementos distintivos: raza, lengua, gobiernos, fueros, carácter, costumbres y personalidad histórica. Arana inventó un nombre, *Euskadi*, una bandera, la *Ikurriña*, un himno y una gramática para el euskera (Núñez Seixas 1999). Este proceso va a tener como telón de fondo un desarrollo industrial vertiginoso, que generó profundos y abruptos cambios sociales. "Mientras el nacionalismo surgía en Cataluña como una propuesta de reforma del Estado liberal, el nacionalismo del País Vasco surgía como propuesta de rechazo a ese mismo Estado liberal." (Solé Tura 1985, 38).

hundido y no se veía claro el futuro (...) La monarquía sintió que sus cimientos vacilaban y se acogió a lo único que le daba garantías de seguridad, es decir al Ejército." (Solé Tura 1985, 43). En este marco, uno de los principales objetivos del Ejército fue la lucha contra las reivindicaciones de los nacionalismos periféricos. El resultado de esta militarización fueron cincuenta años de dictadura, con el paréntesis de la Segunda República (1931-1939), justificados como defensa de la nación española, la religión católica y el Estado centralista, contra la amenaza de los movimientos nacionalistas, el liberalismo, el socialismo, el comunismo y la masonería.

La Constitución republicana de 1931 definía a España como república federal y reconocía el derecho de las autonomías territoriales para las regiones que así lo solicitarán, previa aprobación mediante referéndum. De este modo se reconocieron los Estatutos de autonomía de Cataluña, el País Vasco y Galicia, en 1932, 1933 y 1936 respectivamente. El régimen de autonomías suponía el traslado de competencias desde el ámbito estatal al regional, que no en todos los casos llegó a materializarse. En las elecciones de 1936 el catalanismo de izquierda y el galleguismo se integraron en el Frente Popular. El éxito de la izquierda tuvo como contraparte la creciente radicalización de la derecha española. Al estallar la Guerra Civil algunos grupos nacionalistas de derecha apoyaron al franquismo (Núñez Seixas 1999).

Según Solé Turá (1985), la Guerra Civil fue la expresión de una fractura social entre izquierda/derecha, nacionalismos periféricos/nacionalismo español. Para Álvarez Junco "La Guerra Civil (...) fue entre otras cosas, un conflicto entre las dos versiones de la nación que venían del XIX: la liberal, laica y progresista, y la católico-conservadora." (2006, 8). Un conflicto complejo, atravesado por cuestiones internacionales, sociales, culturales, en el que se manifestaron las diversas concepciones de la estructura estatal y el enfrentamiento entre la España rural y la urbana. Por eso, el triunfo del franquismo en 1939 no solo significó el aniquilamiento de las fuerzas sociales de izquierda, sino también la destrucción de las autonomías y los movimientos nacionalistas. El Gobierno militarista combatió a los nacionalismos no españolistas, desmanteló las autonomías en nombre de un único concepto válido de nación: la nación española, católica e imperial. Durante la dictadura franquista se prohibió el uso y la enseñanza pública de las lenguas distintas al castellano, así como cualquier otro tipo de manifestación cultural propia, principalmente en Cataluña y el País Vasco. "De este modo, la política iniciada a principios de siglo, cuando se utilizó al Ejército para combatir directamente los nuevos

nacionalismos, culminó con la derrota militar de las nacionalidades, con la represión violenta de sus lenguas, sus instituciones y sus símbolos, con la persecución, el encarcelamiento y el fusilamiento de sus militantes políticos y sindicales." (Solé Turá1985, 49).[139]

En los años siguientes, los *españoles* fueron sometidos a una campaña de nacionalización sin precedentes, a través de todo tipo de medios: textos escolares, películas, monumentos, tebeos y radios (Álvarez Junco 2000).[140] A partir de aquí, la lucha por la autonomía quedó vinculada a la lucha contra la dictadura franquista y por la democracia, que en el País Vasco adquirió la forma de lucha armada llevada adelante por ETA, escisión del PNV. Con la muerte de Franco en 1975, el tema de los nacionalismos volvió al centro de la política española, para convertirse en uno de los factores de mayor influencia en el proceso de transición democrática.

2.1.1. Hacia la España de las Comunidades Autónomas

En junio de 1977 se celebraron las primeras elecciones democráticas después de más de cuarenta años de dictadura. La aprobación de la Constitución de 1978 y de los Estatutos de autonomía definió un nuevo modelo político. La Constitución estableció 'la concepción de España como única nación depositaria de la soberanía, con la existencia de Estatutos Autonómicos garantizados para todos los territorios y la distinción dentro de estos de tres nacionalidades históricas." (Núñez Seixas 1999, 143). España pasó a concebirse como un Estado de las autonomías, esto es una estructura descentralizada compuesta por un *patchwork* (Álvarez Junco 2000) de diecisiete Comunidades Autónomas que engloban a cincuenta provincias, además de las dos ciudades enclave en el norte de África, sujetas a regulaciones especiales. El resultado: un Estado federal con distintos grados de autonomía.

Algunas de las Comunidades reproducen regiones históricas, pero otras, como la

[139] A mediados de los años cincuenta surge un nuevo catalanismo católico, criítco con el nacionalismo republicano. En 1954 nace Cristianos Catalanes. El sector más activista estaba encabezado por Jordi Pujol, quien fue condenado por el gobierno franquista a siete años de cárcel (Barcells 2004).

[140] Para Álvarez Junco, en la posguerra se llevó adelante una real cruzada contra las culturas y lenguas no castellanas, cuya utilización y enseñanza fuera de casa estuvo prohibida. Esta fue la culminación de una ola nacionalista que había comenzado en 1898, pero esta vez basada en la tradición conservadora católica intolerante, en oposición al pasado liberal.

Comunidad Autónoma de Madrid, fueron creadas recientemente.[141] La mayoría se habían originado en las pseudoautonomías, cuerpos representativos provisionales conformados antes de la nueva Constitución. Entre 1979 y 1983 todas las Comunidades Autónomas desarrollaron y aprobaron sus Estatutos de autonomía, lo que ha supuestos la transferencia gradual (y desigual) desde el Estado de competencias legislativas y ejecutivas y la administración de las áreas de educación, sanidad, servicios sociales, agricultura y pesca, turismo, transporte, comercio y cultura.[142] Tanto el País Vasco como Cataluña disponen además de una policía autonómica. El Estado central mantiene su control en otros campos, como las relaciones internacionales, el comercio exterior, la justicia, la política económica, la defensa, la inmigración y la capacidad de recaudar impuestos.[143]

Los intereses de las elites regionales, incluso en aquello casos en los que no había una tradición de demanda de autonomía, son ahora un poderoso factor en favor de la democracia participativa y, al mismo tiempo, de la descentralización de la administración. Por ello José Álvarez Junco (2006) sostiene que la identidad nacional española se está redefiniendo en torno a la lealtad al sistema constitucional y el reconocimiento de la diversidad cultural del Estado. Para este autor, la integración de la diversidad en un mismo marco político continúa siendo la cuestión clave del proceso *nation-building* español. Los debates, discusiones y enfrentamientos sobre los nuevos estatutos autonómicos parecen dar fundamento a esta perspectiva.

2.2. Competencias autonómicas en materia de inmigración: los Planes de integración de inmigrantes en la Generalitat de Cataluña y la Comunidad Autónoma de Madrid

El proceso de transferencia, descentralización y diversificación de competencias y políticas estatales, autonómicas y locales impulsado desde los años ochenta, junto con la emergencia de la *integración de la población inmigrante* como cuestión de Estado, están dando lugar a la configuración de un régimen de gestión pública de la inmigración multinivel.

[141] Las Comunidades fueron divididas en dos grupos: las denominadas nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia), que habían conseguido su estatuto antes de la Guerra Civil, y el resto. Finalmente se reconoció el derecho de autonomía a todas las regiones.
[142] El Estatuto catalán se aprobó el 18 de diciembre de 1979 bajo el artículo 151 de la Constitución, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Madrid fue aprobado el 25 de febrero de 1983 bajo el artículo 143.
[143] Con excepción del País Vasco y Navarra con base en acuerdos económicos de 1878. Cabe aclarar que el País Vasco no reconoció ni reconoce la Constitución, por no recoger el derecho a la autodeterminación de las autonomías.

"... se está generando un modelo que tiene partes. Una parte es la unidad administrativa, que somos nosotros [Secretaría para la Inmigración], *otra parte es una comisión, interna, intra-adminstrativa, otra es un Consejo Asesor, participación, otra es un observatorio, y otra es un plan. Entonces, planes, nosotros tenemos, al observatorio le llamamos de otra manera pero también, es un sitio donde se estudia y se sacan datos, ¿no? Un sitio o más de uno, aquí por ejemplo está el Instituto Estadístico de Cataluña, luego esta el Consejo Asesor, aquí se llama Consell Assessor para la Immigració, ¿no? pero en Madrid se llama Foro y en otros sitios también, Foros para la integración social, entonces son sitios que además de la administración están los sindicatos, asociaciones de inmigrantes, ámbitos municipalistas, patronal.... Comisión intra-administrativa, quiere decir que aquí tenemos a la Comissió Interdepartamental d'Immigració, el Estado tiene a la Comisión Interministerial de Inmigración, etcétera. Andalucía y tal. Y una unidad ad hoc, en este caso nosotros y, por ejemplo, Andalucía tiene la Dirección General de Inmigración, creo que se llama, dependiente del Departamento de Gobernación, creada hace dos años o tres, con las últimas elecciones, que yo sepa. Madrid tiene dentro de Bienestar Social, en servicios sociales tiene un servicio de inmigración creo. Más o menos estas son las piezas del modelo, hay otras cosas dispersas, y esto por lo que se refiere a cada administración, esto es una comunidad autónoma, y después las administraciones locales, y aquí tienes lo que quieras, toda la pluralidad y variedad de cosas y de respuestas que tu quieras."* (SI-GC).

El Gobierno de la Generalitat de Catalunya fue el primero en plantearse la integración de la población inmigrante no comunitaria como objeto de intervenciones autonómicas específicas. En 1986 se llevó a cabo el primer programa dedicado a la inmigración extranjera en los ámbitos de salud y educación. En septiembre del año 1993 la Generalitat aprobaba el *Pla Interdepartamental d'immigració 1993-2000*, antes incluso que el Plan estatal. Desde entonces, diversas Comunidades Autónomas, entre ellas la de Madrid, han desarrollado sus propios planes de integración dirigidos a la población inmigrante. Un camino que también han seguido algunas diputaciones y municipios.[144]

2.2.1. Políticas públicas e inmigración en la Generalitat de Cataluña

Durante el siglo XIX y los primeros decenios del XX Cataluña vivió un importante proceso de industrialización. "Su estructura económica y social tendía a imitar a otros

[144] Algunos ejemplos: *Pla integral d'atenció a la imigració deles Illes Balears* (2001-2004); *Plan Integral para la Inmigración* (2001-2004) de la Junta de Andalucía; *Plan para la integración social de inmigrantes en la región de Murcia* (2002-2004); *Plan Integral para la inmigración en Aragón* (2002-2004) *Plan vasco de inmigración* (2003-2005). En las ciudades: *Pla Municipal per a la Interculturalitat* (1997) y *Plan Municipal de Inmigración* (2003) del Ayuntamiento de Barcelona, *Plan Madrid Convivencia e Interculturalidad* (2005), del Ayuntamiento de Madrid. Otros planes municipales dirigidos a la población inmigrantes han sido elaborados en Getafe, Irún, Reus, Mataró y Valencia.

países europeos desarrollados (...) mientras el resto de España (a excepción de la franja cantábrica) mantenía una economía preindustrial, con poderosos rasgos feudales (Roig 1998, 11). Esta prematura industrialización, unida a una tasa de fecundidad decreciente desde 1850,[145] convirtió a Cataluña en centro de atracción de población de orígenes diversos, mayoritariamente provenientes de otras zonas del Estado. El importante número de inmigrantes ha hecho que Cataluña sea definida una y otra vez como sociedad de inmigración.[146] Actualmente, es casi imposible explicar ningún proceso social en el contexto catalán sin tener en cuenta su historia inmigratoria.[147]

Se suelen diferenciar tres etapas: 1920-1936, 1936-1950, 1950-1975; que se corresponden con momentos de construcción de obras de infraestructura urbana, como la Exposición Universal en 1929 y el metropolitano de Barcelona, o de expansión económica.[148] En 1931, el 19% de la población residente en Cataluña había nacido fuera de la región. Entre 1950 y 1975 inmigraron 1.500.000 personas, cerca de la mitad durante los años sesenta. La mayoría se asentaron en el cinturón industrial de Barcelona.[149] Las regiones de origen de la inmigración fueron variando, primero las zonas limítrofes de Aragón y Valencia, luego Murcia y más tarde Andalucía, Extremadura, Castilla y Galicia.[150] Para Naïk Miret (1997), la distancia geográfica y las diferencias identitarias y culturales de los grupos inmigrados en relación a la sociedad catalana, permiten considerar estos movimientos interiores como una inmigración exterior, en muchos puntos comparable a la inmigración internacional que se dirigió a los países del norte de Europa.

---

[145] Cataluña fue uno de los pocos lugares donde la fecundidad comenzó a declinar cuando la esperanza de vida no llegaba a los treinta años, lo que dio lugar a unas tasas netas de reproducción de 0,8 hijos por mujer durante más de setenta años (Cabré 1989). Entre 1929 y 1933 la tasa de natalidad catalana (18,7%) era cercana a la de Francia (17,3%), pero mucho más baja que la de España (29%) y el resto de Europa. Entre 1940 y 1945 la inmigración fue el origen del 74% del crecimiento de población (Miret 1997). En 1900 Cataluña representaba poco más del 10% de la población de España, hoy supera al 16%. Para Anna Cabré (1989, 1999) la explicación de este aumento proporcional está en la inmigración, ya que actualmente el 60% de la población catalana es fruto directo o indirecto de las distintas corrientes migratorias.

[146] En este sentido, es interesante mencionar el proyecto de construcción del Museo de la Historia de la Inmigración en Cataluña (MHIC) y el Centro de Estudios y Documentación de Historia de la Inmigración (CEDHIC), en el municipio barcelonés de Sant Adriá del Besòs. Para más datos ver Equip Técnic del Mhic 2005.

[147] Salvador Giner (1999) sostiene que las migraciones posteriores a 1939, además de aumentar la población, modificaron las dimensiones de las clases sociales, la distribución de la renta y de los recursos, así como la movilidad social y el uso de la lengua.

[148] La Exposición Universal de 1888 también había actuado como centro de atracción de inmigrantes provenientes de las comarcas catalanas interiores, pero en 1929 los inmigrantes eran mayoritariamente campesinos procedentes de Valencia y Aragón (Moreras 1998). La novela *La ciudad de los prodigios* de Eduardo Mendoza, retrata la Barcelona del periodo que va desde la exposición de 1888 hasta la de 1929.

[149] Otro zona de gran concentración de población inmigrante fue el Raval en el centro de la ciudad de Barcelona. En 1963 entre el 25 y el 30% de la población del Raval hacía nacido fuera de Cataluña (Moreras 1998).

[150] Estas regiones fueron también zona de reclutamiento de mano de obra para el País Vasco, Madrid y los países industrializados de Europa (Miret 1997).

En 1980 —en el marco de las primeras elecciones autonómicas, en las que Convergencia i Unió (CiU) accedió al gobierno de la Generalitat— Cataluña registró por primera vez desde 1878 un saldo migratorio negativo, producto de la crisis económica, la reconversión industrial y el reequilibrio entre las distintas regiones españolas, que activó el regreso de parte de los inmigrantes a sus regiones de origen. Pero desde los años ochenta "la inmigración interior se complementa con la ligeramente creciente inmigración exterior, inmigración procedente de países llamados del Tercer Mundo" (Solé 2005, 13). Así comenzó a configurarse un nuevo modelo migratorio, presente también en la Comunidad de Madrid y otras zonas del mediterráneo, que se caracteriza por la inmigración e incorporación al mercado laboral de trabajadores extracomunitarios, provenientes especialmente de antiguas colonias españolas, como Marruecos, América Latina y Filipinas.

Cataluña es hasta el momento la Comunidad Autónoma donde se asienta el mayor número de población extranjera, seguida por Madrid.[151] Prestando atención a las cifras sobre inmigrantes regulares de marzo de 2006, el 21,85% (626.432) de los extranjeros asentados en el Estado español residen en Cataluña, de los cuales más del 68% (427.958) se concentran en la provincia de Barcelona. Marruecos continúa siendo el principal país de origen de la población extranjera regularizada, si bien en los últimos años ha aumentado la presencia de latinoamericanos (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración 2006). La inmigración actual, a diferencia de la anterior (1950-1975), no es masiva "y no esta determinada por la incorporación de trabajadores a una economía expansiva con necesidades de mano de obra en muchos sectores económicos, sino en aquellos más regresivos o con mayores dificultades de cambio tecnológico." (Solé 2005, 14). Según los datos del padrón, a enero de 2006 el 12,2% de la población empadronada en Cataluña era extranjera.

A lo largo de los años noventa la inmigración no comunitaria se convirtió en uno de los temas centrales del debate mediático, académico y político (Pascual de Sans 1998) y comenzó a configurarse como campo de políticas públicas autonómicas específicas.

> *"Hay como cuatro etapas, ¿no? Una que nosotros decimos que es más o menos a partir del ´85, hay una etapa anterior que ya hay residentes extranjeros y algunos escritos que lo explican pero básicamente cuando la primera ley es cuando empieza a haber trabajo*

[151] Cataluña registraba el 18,3% del total altas de extranjeros en la Seguridad Social de septiembre de 2005 (MTAS 2005ª).

administrativo, respecto a la inmigración. Entonces hasta 1992, finales, hay programas y hay en general actividad administrativa, porque la actividad administrativa se puede desarrollar sin programas también. Un médico que atiende un inmigrante esta atendiendo según unas normas administrativas y legales, pero no hay un programa específico para la mutilación general femenina, o para mediación intercultural en las prisiones, no hay nada. En todos estos años se trabaja, empieza a haber cosas, y a la vez la Generalitat niega que haya competencias, si se le pregunta cuando empiezan los problemas, 'no, no, aquí es el Estado el que tiene competencias, la Constitución, el artículo no se que', aquí ya se reconoce y de hecho la prueba de que se reconoce es que hay un Plan, el primero, un Consejo Asesor y una Comisión Interdepartamental, ya empieza a haber una reacción formal, ¿no? Entonces hay unos años, hasta el 2000, cuando ya se crea la Secretaría para la Inmigración, durante todos estos años el liderazgo es del Departamento de Bienestar Social, ¿vale? Pero aquí, como te he dicho antes,[152] *en el 98 cambia la cosa estadísticamente —en el 93 bajan los inmigrantes, cuando la crisis, pero al poco vuelven a aumentar— entonces aquí ya se crea, como síntoma, la Secretaría, y en el 2001 el segundo Plan. Se reforma el Consell Asesor, se reforma la Comisión Interdepartamental que se desdobla."* (SI-GC).

El *Estatut* de autonomía de Cataluña, aprobado en 1979, atribuye a la Generalitat competencias exclusivas en cuestiones relacionadas con el Derecho civil catalán, la cultura, los servicios sociales, la promoción de las mujeres, las instituciones públicas de tutela de menores, la sanidad y la regulación y administración de la enseñanza.[153] Todas materias de peso a la hora de diagramar la diversidad de medidas que suelen ser agrupadas bajo la rúbrica de la integración (Favell 2003). El *Informe Girona* (1992), elaborado por un conjunto de ONG y entidades oficiales de la provincia de Gerona, fue el primer documento que propuso una serie de medidas concretas vinculadas con la inserción social de la población inmigrante en el ámbito local (Nadal et al 2002).[154] La creación ese mismo año desde la Generalitat de la *Comissió per al seguiment i la coordinació de les actuacions en matèria d'immigració* (reemplazada en 1993 por la *Comissió Interdepartamental d'Immigració*), fue también una iniciativa pionera, solo

[152] *"Digamos que hay como dos épocas, podríamos decir, también es la explicación que yo mismo me hago, que es la primera hasta el año 98, por ejemplo, 97-98 y entonces hay un aumento muy fuerte y sostenido del número de residentes y eso yo lo asocio al hecho de que la población y las instituciones se dan cuenta, en toda España ¿no?, pero en Cataluña más, de que empieza a haber un problema. De que el tema no es ya un tema sectorial, ya no es un tema sanidad, escuela, carreteras, viviendas, inmigración; no, inmigración es algo que tiñe todo el sistema de un tinte particular, es que hay inmigración en todos los lados entonces se ha de crear, en el 2000 se hace, una unidad de coordinación, situada en el departamento de Presidencia, y eso le da un tono político que hasta ese momento no lo tenía. Aunque el tono político no se lo da solo la creación de una unidad administrativa, sino que es un reflejo más de la preocupación política, el hecho de crear una unidad administrativa, y de hecho el debate de si se pone a este tipo de unidades en Presidencia, en Interior, o en Bienestar Social, es un debate que otras administraciones, por ejemplo la del Estado, también tienen."* (SI-GC).

[153] "Las principales competencias de la Generalitat en cuanto al hecho migratorio derivan de las competencias sectoriales que le reconoce el Estatuto de autonomía en los ámbitos de enseñanza, cultura, sanidad, asistencia social y vivienda, entre otros, tal como se entiende por el bloque de constitucionalidad. La Generalitat dispone también de competencias en ámbitos específicos que le permiten la intervención en políticas referidas a la inmigración, aparte de las de integración, tales como las relativas a la policía autonómica y a la ejecución de la legislación estatal de trabajo, incluida la inspección laboral." (Parlamento de Cataluña 2001).

[154] Sobre el grado de influencia de las ONG en la elaboración de las políticas de integración de inmigrantes en la Generalitat de Cataluña, Casey 1998.

precedida por la Comisión Interministerial de Asuntos Migratorios, creada por la Junta de Andalucía en 1991 (Zapata Barrero 2004). "Incluso podría argumentarse que la Comisión Interministerial de Extranjería, el Plan para la Integración Social y el Foro toman como modelo los correspondientes movimientos, anteriores en el tiempo, realizados por el Gobierno catalán." (Nadal et al 2002, 14).

El seguimiento y la coordinación de las actuaciones en materia de inmigración por parte de la Comisión Interdepartamental de Inmigración dieron origen al primer *Pla Interdepartamental d'Immigració 1993-2000*. Como señala el Informe sobre el desarrollo del Plan, se iniciaba así una política de inmigración global, al ser el conjunto del ejecutivo catalán el que elaboraba la respuesta. Uno de los objetivos que se proponía este primer Plan era *"Potenciar la participación de los inmigrantes extranjeros en la construcción nacional de Cataluña, contando con su aportación a la identidad y el patrimonio colectivo."* (Departament de Benestar Social 2000, 11). Ese mismo año se creó también el *Consell Assessor d'Immigració*, que tiene como antecedente otros Consejos organizados en torno a cuestiones sociales diversas.[155]

En el año 2000, en el contexto de la sanción de una nueva Ley de Extranjería, se extendieron los planes comarcales de integración de inmigrantes a gran parte del territorio catalán,[156] se pusieron en marcha los Consejos Municipales de Integración y Convivencia en diversas poblaciones y se creó la Secretaría para la Inmigración, adscripta a Presidencia, con el encargo de elaborar un nuevo Plan, que fue aprobado el 18 de julio de 2001. Los principales objetivos de la Secretaria para la Inmigración eran coordinar y dar apoyo al conjunto de actuaciones del Gobierno catalán en materia de inmigración y ayudar a construir una doctrina propia y dinámica sobre la inmigración, una *vía catalana de integración*, que se vería concretada en el Plan Interdepartamental 2001-2004.

> *"... fue ya te digo, consensuado, se consultó con partidos políticos y tal, y el 18 de julio del año pasado, o sea pasado mañana hace un año que se aprobó por el Gobierno. Una vía catalana de integración, vamos, y todo lo vemos desde el prisma nacionalista, que es el*

[155] Para más datos, http://www.gencat.net/benestar/societat/convivencia/immigracio/pla/organs/ciutadania/index.htm Los *Consells* existen tanto a nivel autonómico como municipal y reúnen a representantes de las instancias gubernamentales correspondientes, ONG, asociaciones y sindicatos. En el año 1988 se crea, en el Ayuntamiento de Barcelona, el Conejo Municipal de Bienestar Social y otros consejos de carácter sectorial (gente grande, mujeres y mas tarde inmigración). Según Bonet i Martí (2005), si bien el peso de los consejos en el diseño de las políticas públicas no ha sido relevante, se mantiene en el ámbito consultivo y se han convertido en un espacio amortiguador de la protesta y fuente de autolegitimacion de las políticas municipales.

[156] Las comarcas son una división administrativa del territorio catalán. Los planes comarcales estaban coordinados desde el Departamento de Bienestar Social y el Plan interdepartamental desde la Secretaría para la Inmigración que dependía de Presidencia, lo que dio lugar a ciertas tensiones (SI-GC). A partir del cambio de Gobierno de la Generalitat en 2003, la Secretaría pasó de Presidencia a Bienestar Social.

gobierno que tenemos ahora mismo, ¿no? Aquí hay un discurso competencial, de aumentar el papel nuestro en las tareas del Estado..." (SI-GC).

2.2.1.2. Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004: la vía catalana de integración [157]

En palabras del entonces *Conseller en Cap*, Artur Mas, el fenómeno migratorio actual es producto de la búsqueda de seguridad económica y social, fruto de las enormes diferencias de todo tipo entre los países del denominado Primer y Tercer Mundo. Cataluña, aunque no posea todas las estructuras propias de un Estado, viene enfrentando este desafío desde finales de los años ochenta, cuando se comienza a detectar un crecimiento significativo del numero de extranjeros *"a casa nostra*". El nuevo escenario de la inmigración ha planteado la necesidad de compartir con el conjunto de la sociedad un modelo de integración, y por lo tanto de acogida integral de los extranjeros que vienen a vivir a Cataluña.

El texto del Plan define a Cataluña como el resultado de un proceso permanente de integración de personas venidas de otros lugares.[158]

> *"Cataluña es el resultado de un proceso permanente de integración de personas venidas de otros lugares. Nuestro país, desde siempre ha acogido a gente distinta, tiene una larga tradición integradora. Es un país abierto donde todos han tenido cabida. Desde la edad media, pasando por el siglo XVIII, y después durante todo el siglo XX Cataluña ha tenido, con carácter general, una misma respuesta para los movimientos migratorios que ha vivido: una actitud para la integración y la convivencia."* (Generalitat de Catalunya 2001, 11).

El flujo migratorio durante el siglo XX, que ha significado un alto grado de riqueza, ha venido acompañado de la cohesión social, que supo preservar la identidad del país con la integración de todos los ciudadanos, con independencia de su origen. Si bien no ha sido un proceso fácil, Cataluña ha sabido conservar sus señas de identidad. Una de las explicaciones que se ofrecen es que muchos *catalans immigrants* y sus hijos comprendieron la necesidad y la justicia que representaba el hecho de preservar los elementos propios de la cultura catalana, aquellos que le otorgan su personalidad, comenzando por la propia lengua.

Las migraciones del siglo XX, al igual que las actuales, son producto de las

[157] A continuación se condensan la concepciones sobre Cataluña, la inmigración y la integración de inmigrantes contenida en el *Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004*, en ningún caso se trata de opiniones de la autora.
[158] Informa el Plan que en 1975 el 38% de las personas que vivían en el país habían nacido fuera de Cataluña.

desigualdades entre países y regiones. Pero hay una diferencia esencial, ahora los inmigrantes provienen del Magreb, África subsahariana, este y centro de Europa, América del Sur y Asia, con componentes culturales y religiosos nuevos y diferentes respecto a los que predominan en Cataluña. La convivencia y el respeto entre personas de orígenes culturales diferentes obliga a reflexionar sobre cómo promover la integración de todas las personas, garantizando el respeto de las diferencias, pero en el marco de un proyecto común, para poder ser miembro de la sociedad en igualdad, gozando de las mismas libertades y oportunidades. Esto implica una reflexión constante sobre temas fundamentales como la educación, la vivienda, el acceso a la sanidad, el mercado de trabajo, la política lingüística que cabe adoptar, pero también sobre cómo se han de coordinar las diversas administraciones implicadas para promover la integración desde una perspectiva global.

Según el texto del Plan, teniendo en cuenta los resultados obtenidos hasta el momento, se puede decir que Cataluña no ha devenido una sociedad dual o conflictiva culturalmente. El balance positivo del ciclo anterior ha sido propiciado por el respeto mutuo y el acuerdo de la gran mayoría de la población implicada, al margen de su cultura de origen.[159] Dada la variada procedencia de los flujos migratorios actuales, se está incrementando la diversidad cultural, que se inició con fuerza en la última parte del siglo XX. Por eso, es necesario desarrollar una doctrina que mantenga el equilibrio entre la cohesión social y la diversidad, y se considera que la doctrina de integración es la más conveniente, ya que es la más respetuosa con los derechos de los inmigrantes y con el derecho de la sociedad receptora de mantener su cohesión y su identidad. Cataluña tiene que apostar por un modelo de integración que consiga el máximo equilibrio entre el respeto a la diversidad y la conciencia de pertenecer a una sola comunidad.

El hecho de que la integración de la inmigración actual pueda resultar más compleja no tiene por que comportar la desculturización. Si se promueve la asimilación se producirá el desarraigo. Para integrar en la sociedad a quienes vienen de otros orígenes, cabe la defensa de la pluralidad cultural con una actitud de respeto. Hay que colocarse en una lógica y un proceso de identidades múltiples y gestionarlas en el horizonte de la defensa de la identidad nacional propia. Hay que evitar la política de inserción de comunidades, al estilo anglosajón, en compartimentos estancos, que iría en

[159] El 55% de los catalanes han nacido o tienen ascendencia de otras comunidades autónomas. El 79.3% de los catalanes no nacidos en Cataluña se considera plenamente integrado. El 89,3% considera que la convivencia entre catalanes de otro origen y los nacidos en Cataluña es muy buena (Generalitat de Catalunya 2001).

contra de la cohesión social y también de la cohesión nacional.

La consigna es promover unas líneas de actuación que potencien un estilo propio de convivencia, basado en unos valores democráticos, una lengua y cultura propias, que se han desarrollado a lo largo de los siglos y que se ha enriquecido de aportaciones foráneas, como continuará pasando en el futuro. En los próximos años, tanto las políticas públicas como el trabajo de la sociedad civil deben lograr que los ciudadanos extranjeros entiendan y acepten que Cataluña forma parte del Estado español, pero que constituye una nación con rasgos de identidad que le son propios.

2.2.2. Políticas públicas e inmigración en la Comunidad Autónoma de Madrid

"Madrid, capital del Estado y del sector terciario, segunda ciudad industrial del país, enclavada en una región agrícola, zona de mayor índice de comercialización (...), de mayor nivel de vida (...) donde peor está repartida la propiedad, Madrid es, en suma, el principal polo de condensación de las contradicciones socioeconómicas que revela el proceso migratorio español." (Simancas y Elizalde 1969, 223).

Las migraciones interiores, que en la década de los años sesenta alcanzaron una dimensión sin precedentes, son también rasgo estructural de la historia madrileña. Entre 1901 y 1910 el saldo migratorio registraba un incremento del 1,3% anual. De 1961 a 1965 ese ritmo de crecimiento demográfico se situó en el 3,1%. Mientras el conjunto del Estado perdía 83.968 habitantes por año, la por entonces provincia de Madrid ganaba 28.681.[160] A partir de 1960, Madrid se convirtió en el principal receptor de inmigración de otros puntos del Estado y, junto con Cataluña y el País Vasco, se constituyó en centro de concentración de población en un territorio que se despoblaba.[161]

La emergencia de Madrid como principal destino de las corrientes migratorias al interior del Estado español reflejaba la paulatina transformación de la estructura socioeconómica en un país que iba dejando de ser eminentemente agrario y comenzaba a

[160] En el periodo 1951-1960, solo diez provincias registraban un saldo migratorio positivo, el más alto es el de Madrid, superior al de Barcelona. Al ser un punto de inmigración y de emigración, Madrid y su región constituían una excepción en el conjunto del Estado, el resto eran regiones inmigratorias (Cataluña, País Vasco, Canarias, Valencia, Baleares, Navarra) o emigratorias (Andalucía, Castilla la Vieja, Extremadura, Galicia, León, Murcia y Asturias). (Simancas y Elizalde 1969).

[161] Madrid oficiaba también de trampolín de la emigración hacia el exterior. En el período 1946-1962 fue la sexta provincia en cuanto al numero de emigrantes al extranjero, superada por Pontevedra, Coruña, Tenerife, Orense y Barcelona. Alemania, Suiza, Canadá y Venezuela eran los destinos privilegiados por los emigrantes madrileños (Simancas y Elizalde 1969).

organizar un sector industrial y de servicios.[162] "Madrid tiene en este proceso un papel importantísimo: la capital se convierte en un enorme centro administrativo y burocrático, y sobre todo en polo máximo de concentración financiera; por consiguiente, va a ser el gran promotor del desarrollo industrial del país, el núcleo dominante de un sistema de capitalismo monopolista de Estado" (Simancas y Elizalde 1969, 226).

En el censo de 1960, sólo el 45,95% de los 2.259.931 habitantes de Madrid eran "madrileños de origen." (Simancas y Elizalde 1969, 214). Cinco años después la proporción se reduce al 43%.[163] En cuanto a los lugares de procedencia, en el cuatrienio 1962-1965 la inmigración madrileña provenía principalmente de Toledo (14,9%), Badajoz (8,5%), Ciudad Real (8,1%), Cáceres (7,6%), Guadalajara y Cuenca (5,3%), Jaén y Segovia (4,6%), Córdoba (4,5%) y Ávila (4,3%).[164] Parte de ésta inmigración estaba conformada por mujeres que trabajaban en el servicio doméstico.[165] Los hombres se insertaban en la construcción y, en menor medida, en los transportes y en las fábricas. Procedían mayoritariamente de zonas rurales, lo que supuso importantes cambios en los modos de vida, valores y mentalidades de la ciudad.[166] Madrid era al mismo tiempo, la urbe más grande con la población menos urbana.

A partir de 1967 se invierte el signo de las migraciones y un grupo importante de los inmigrantes que llegaban a Madrid estaba constituido por españoles retornados desde el extranjero. Se iniciaba así un cambio en el sistema migratorio español, que supuso una reducción de las migraciones interiores, el retorno de emigrantes desde el exterior y, a finales de los años setenta, el lento pero sostenido aumento de la inmigración extranjera. "En la corta historia de la inmigración extranjera en España,

[162] Para Simancas y Elizalde (1969), las causas determinantes del fenómeno migratorio se encuentran en la crisis de la estructura agraria tradicional, lo que explica también el origen eminentemente rural de la población inmigrante que llegaba a Madrid. "...antes de resolver satisfactoriamente el problema [de la inmigración] habría que atender a sus raíces. *Y esas viejas retorcidas raíces, que emergen de un pasado secular, son el latifundismo absentista y el caciquismo reaccionario que oprimen todavía el campo español*. Menos del 2 por 100 de los propietarios poseen el 52 por 100 de las explotaciones agrarias; un 25 por 100 de la total superficie agrícola ni siquiera la explotan sus propietarios, sino arrendatarios y aparceros." (Simancas y Elizalde 1969, 232, en cursiva en el original).

[163] De todos los niños nacidos en 1967, más del 50% eran de padres venidos de fuera de Madrid (Simancas y Elizalde 1969).

[164] La población proveniente de ciertas provincias superaba el número de habitantes de sus propias capitales, como era el caso de Toledo, Jaén, Ciudad Real, Guadalajara, Ávila, Segovia y Cuenca (Simancas y Elizalde 1969).

[165] "... un flujo migratorio tan importante como es el de las mujeres que van a trabajar a las grandes ciudades en el servicio doméstico, suele escapar a la estadística y computarse en sus hogares familiares, pese a que en la mayoría de los casos ya no regresaran a sus municipios de origen, y frecuentemente son incluso una avanzada de la emigración de la familia entera." (Simancas y Elizalde 1969, 217).

[166] "... los grupos populares de inmigrantes, mayoritarios ya en la vida de la ciudad, están aportando sus propias tradiciones: en Carabanchel o en Villaverde encontraremos más a menudo 'ambiente' de Jaén o de la Mancha, el cante o el trasiego de los hombres del jornal, que el antiguo y 'típico' madrileño ociosos. Para bien o para mal, ese es el 'casticismo' popular de Madrid de hoy. Pensamos que es éste un fenómeno positivo, por cuanto abre las vivencias de la capital al sentir de las anchas tierras hispanas. Llorar por los organillos y los aguadores no es acercarse al Madrid que vivimos, es alejarse hacia un pasado que no volverá." (Simancas y Elizalde 1969, 227).

Madrid ha jugado y juega un papel fundamental como receptor de los flujos: las cifras de extranjeros censados o empadronados en la provincia a distintas fechas la destacan como la de mayor volumen, por encima de Barcelona, segunda provincia en importancia, a pesar de su mayor antigüedad como foco de inmigración." (Tamayo D'Ocón 2003, 8).[167] En la actualidad, cerca del 12% de la población empadronada en la Comunidad de Madrid es extranjera. Según datos de marzo de 2006, residen en Madrid unos 574.968 inmigrantes regulares lo que representa el 20,05% del total estatal (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración 2006). En cuanto a los lugares de origen, es clara la preponderancia latinoamericana, con Ecuador como principal país de procedencia. Prestando atención a los afiliados a la Seguridad Social, en septiembre de 2005 el 22% de las altas laborales de trabajadores extranjeros se habían hecho efectivas en Madrid (MTAS 2005ª).

La provincia de Madrid devino Comunidad Autónoma a partir de la aprobación de su Estatuto de autonomía, el 18 de febrero de 1983. Para entonces, la presencia de inmigración extranjera comenzaba a adquirir cierta relevancia social, que no se correspondía con su peso numérico. Diez años después de la sanción de la primera Ley de extranjería (1985), el número de extranjeros apenas representaba el 2,38% de la población total de la región (Giménez Romero 1995). Ya por entonces algunos académicos llamaban la atención sobre la falta de implicación de las administraciones públicas madrileñas y alertaban acerca de los peligros de marginación de la población inmigrante, si no se desarrollaban políticas públicas para contrarrestar los efectos de un fondo jurídico, laboral y habitacional débil y precario (Giménez Romero 1993, 1995).[168] Como en el resto del Estado, las primeras iniciativas sociales hacia la población inmigrante extranjera fueron impulsadas desde el campo no gubernamental. "La vanguardia de la acción social integradora en el mundo de la inmigración y la interculturalidad está correspondiendo a las organizaciones de la sociedad civil, concretamente a las ONGs, sindicatos y asociaciones de inmigrantes, si bien hay que resaltar la incorporación efectiva en los últimos años de la administración central,

[167] Los extranjeros censados en Madrid representaban el 19,4% de los del Estado en 1981, el 17,2% en 1986, el 17,5% en 1996, y el 23,3% en 2001 (Tamayo D'Ocón 2003). Carlos Giménez Romero (1995) explica esta concentración como el resultado de la articulación de tres factores: el laboral, el político y el escolar académico.

[168] "... la balanza de la 'cuestión inmigrante' y del 'desafío de la multiculturalidad' parece ir inclinándose paulatinamente del lado de la marginación, lo cual se manifiesta principalmente en la consolidación de situaciones de inseguridad personal, desempleo, exclusión residencial, desorganización y falta de participación social y, en definitiva, aislamiento sociocultural por lo que respecta a importantes sectores de la población de origen extranjero..." (Giménez Romero 1995, 175).

autonómica y municipal..." (Giménez Romero 1995, 175).[169]

A finales de 1992, el asesinato de Lucrecia Pérez, una inmigrante dominicana que trabajaba como empleada doméstica en el municipio de Aravaca, operó como detonante de los primeros programas articulados desde la administración autonómica y municipal, que en gran parte funcionaron como intentos de respuestas coyunturales.

> *"En el año 92 en concreto, se pone en marcha un programa formativo para funcionarios, trabajadores sociales y funcionarios del ámbito social, para que empiecen a contemplar que hay una serie de criterios a tener en cuenta a la hora de atender a la población inmigrante. (...) también en aquella época surgen los primeros conflictos, relacionados con el fenómeno de la inmigración, que tiene que ver con (no se si te acordarás tú) con la muerte de una dominicana en Aravaca. (...) Bueno, pues en aquel momento se pone en marcha la primera acción, el primer programa dirigido a la población inmigrante en el distrito de Aravaca, a raíz de esta mujer, de Lucrecia. Se pone en marcha en Aravaca, en el año 93, un programa que dura hasta el año 97, promovido fundamentalmente por la responsable de los Servicios Sociales de Aravaca, Sara González, y coordinado y apoyado económicamente desde lo que entonces era el área de Servicios Sociales."* (AM).

Como ejemplos: el Programa de sensibilización y convivencia intercultural en Aravaca de julio de 1993 y el Programa para el realojo del poblado chabolista "Manuel Garrido" de 1994 (Ramos et al, 1998).[170]

> *"Entonces participamos* [desde Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid] *en este programa junto con una empresa que se llamaba CATEP, (no se si te sonará, Carmen Gregorio, era una de las que estaba dentro de la empresa) y bueno, pues empezamos a trabajar en el distrito con una serie de actividades dirigidas a la integración, sobre todo de las mujeres dominicanas, en el entorno social en el que vivían. La mayoría de ellas eran personas que trabajaban en el servicio doméstico, que destinaban su espacio, sus tiempos de ocio a concentrarse en la plaza de Aravaca, y que bueno, pues esto molestaba bastante a los vecinos, y a raíz de esto surgían una serie de conflictos. Entonces se montaron unas actividades, se montó un centro cívico en Aravaca, con cursos, con formación, con actividades de ocio, actividades para los niños, para que*

[169] En la CM, las ONG y las asociaciones de inmigrantes continúan siendo los actores principales en el proceso de *acomodación* de los inmigrantes, por encima de la administración pública (Zapata-Barrero 2004ª). Para una evaluación de este tipo de iniciativas hasta mediados de los años noventa ver Giménez Romero (1995), quien destaca el papel protagónico de la Iglesia Católica en la acción social con inmigrantes, a través de organizaciones como ASTI, vinculada a la Delegación Diocesana de Inmigrantes, la asociación de la Comisión Católica Española de Migración (CCEM), los Hermanos de San Juan de Dios, las Damas Apostólicas, Familias Trinitarias, Hermandad del Refugio, Hijas de la Caridad, Misioneras del Santísimo Sacramento, Esclavas de la Madre Dolorosa, Terciarias Capuchinas, Oblatas, y numerosas parroquias, como la Milagrosa de García de Paredes, la de los Padres Carmelitas en Ayala, la de Santa Teresa y Santa Isabel en Teseo.

[170] En referencia a las familias inmigrantes llegadas a Madrid en los años sesenta Simancas y Elizalde se preguntaban "¿Tiene solución el chabolismo? Había que decir: ¿tiene solución la inmigración?" (1969, 231). Tanto entonces como ahora, las precarias condiciones habitacionales de las poblaciones inmigrantes expresan la falta de políticas públicas y el cada vez más difícil acceso a la vivienda en las grandes ciudades españolas. "En cuanto a la 'vivienda' el tipo predominante (al menos hasta 1960) es la chabola, edificada a menudo en una sola noche, sin permiso, a veces en terrenos comprados a plazos que en realidad eran zonas verdes (...) Vallecas y Villaverde tienen un 12 por 100 de las viviendas compartidas por dos o más familias. El 83 por 1000 de las viviendas de la periferia de Madrid no tienen calefacción y el 12 por 100 no tiene agua corriente (en Vallecas la proporción es de 29 por 100 de viviendas que carecen de agua corriente y de 99 por 100 sin calefacción)." (Simancas y Elizalde 1969, 230-231).

también se integraran a los colegios públicos y concertados de la zona, en las actividades que se realizaban tanto con los mayores como con los niños. Y bueno, cada año se hacían jornadas interculturales en el mes de junio, y demás. Bueno, pues esto fue de alguna manera el inicio, una cosa muy puntual." (AM).

En el ámbito autonómico, en 1992 se creo una Sección de Atención a Extranjeros dentro del Servicio de Programas Especiales de la Subdirección General de Servicios Específicos de la Consejería de Integración Social[171] y se formularon como Plan de Acción los principios que debían guiar los objetivos de la política de la Comunidad en materia de integración. Cinco años después, en 1997, la Dirección General de Servicios Sociales realizó la primer propuesta del Plan Regional para la inmigración. En 1998 se pusieron en marcha la Oficina Regional de Inmigración de Madrid (OFRIM), gestionada por Cruz Roja, y el Foro Regional para la Integración de la Comunidad de Madrid. Ese mismo año, la Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración (EMSI), bajo la titularidad de la Dirección General de Servicios Sociales de la CM y coordinada desde 1996 por profesionales de la Universidad Autónoma de Madrid, pasó a ser gestionada por Cruz Roja. En 1999 se creó la Dirección General de Inmigración, Cooperación y Voluntariado, dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales. Hasta la creación de la Consejería de Inmigración, [172] el 15 de septiembre de 2005, la CM carecía de un órgano específico con carácter transversal.

Después del informe del Consejo Económico y Social sobre la propuesta del Plan Regional, y en el marco de la aprobación de la Ley de Extranjería 4/2000, la propuesta inicial fue revisada y adaptada. Posteriormente se incorporaron también una serie de conclusiones elaboradas con motivos de dos Jornadas llevadas a cabo a lo largo del año 2000. Finalmente, *el Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003* fue aprobado por la Asamblea Regional de la Comunidad de Madrid en diciembre de 2000, a título declarativo y "sin vinculación normativa alguna." (Zapata-Barrero 2004ª, 183).

"... en torno al año 99-2000 es cuando realmente empieza a llegar [inmigración extranjera] *de forma más masiva a nuestra ciudad, a nuestra Región en ese caso, y nos*

[171] Los principales ámbitos de actuación de la Consejería eran "la formulación de políticas sociales, la sensibilización de la opinión pública, la formación de los responsables y trabajadores sociales, el alojamiento, el apoyo a los proyectos de cooperación en zonas de procedencia de inmigrantes, la formación de mediadores y (...) la incorporación de los residentes extranjeros al Programa IMI..." (Giménez Romero 1995, 197).

[172] Órgano superior de la CM "al que se atribuye la dirección y ejecución de la política del Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de inmigración y cooperación al desarrollo, competencias hasta ahora atribuidas a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales. Le corresponde establecer los mecanismos de coordinación de todas las políticas sectoriales de la Comunidad de Madrid dirigidas al apoyo e integración de la población inmigrante, así como la creación y desarrollo de programas específicos que tengan por objeto la consecución de los fines anteriores." De la Consejería depende la Secretaría General Técnica de Inmigración y la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo. http://www.madrid.org

planteamos un Plan de integración ante un fenómeno que es enteramente nuevo. Y nos planteamos quizás ese plan también pues... atacados por las circunstancias o envueltos en las circunstancias, ¿no? Unas circunstancias en las que se está pidiendo una respuesta pública para algo que esta ocurriendo en nuestra Región. Además de una llegada muy masiva, quizás no ha habido una llegada tan masiva en tan corto espacio de tiempo como a Madrid desde el año 99 hasta el año 2004. Se ha pasado de 100 mil a 500 mil inmigrante en cuatro años, una media de 100 mil anuales, y ha habido meses, durante dos años, en los que estaban llegado a la Región de Madrid, 12 mil inmigrantes mensuales. Y nos ponemos a crear unas herramientas de las cuales carecía la Región, absolutamente. Diseñamos un plan trabajando mucho las líneas de la integración: vivienda, educación y empleo. Dentro de las competencias que más o menos tiene una comunidad autónoma y dentro de las competencias que nos marcaba la Ley de extranjería y creando una red de asistencia, porque no había realmente una red de asistencia y de atención a la inmigración. (...) Eso está ahí, y eso quizá había que hacerlo en ese momento, pero realmente no es un Plan que respondía a todas las necesidades que tiene, ya ni siquiera un reto de esta naturaleza, sino una situación de esa naturaleza, que es una modificación sustancial de la sociedad. (...) El Madrid que conocíamos en el 98, en el 99, no tiene nada que ver con este. Entre otras cosas hay un impacto visual muy grande, un impacto cultural muy grande, y quizás ese primer elemento, ese primer plan respondía a esa necesidad de crear una red de asistencia como ésta. Ahora la Comunidad de Madrid tendrá que evolucionar y tendrá que (...) hacer su segundo plan (que tiene que hacerlo ya, porque el otro venció en el año 2003, tienen que hacerlo ya).[173] *Pero ahí estaba ese plan.* (DG. CM/AM).

En el año 2000 también se ponía en marcha la Sección de Atención a la Inmigración e Interculturalidad del Ayuntamiento de Madrid.

"Entonces ya contamos con un presupuesto que nos permite llevar a cabo acciones dirigidas a la integración de la población inmigrante. En aquel momento el objetivo fundamental era plantearnos la atención. Fundamentalmente atención social, y luego si que hacíamos algunas actividades de sensibilización sobre los beneficios de la interculturalidad y demás, pero lo que se lleva la mayor parte del programa era la atención." (AM).

2.2.2.1. Plan Regional para la Inmigración 2001-2003: entre la normalización y el derecho a la diferencia[174]

En palabras de la entonces Consejera de Servicios Sociales Pilar Martínez, el objetivo del Plan Regional para la Inmigración del Gobierno autonómico es que las personas migrantes que habitan en *nuestra Comunidad* se integren a ella *"en las mismas condiciones de tolerancia, pluralismo, y convivencia democrática que ha hecho de la Comunidad de Madrid una región abierta, rica en matices y prospera."*

[173] A finales del año 2005 el Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2008 estaba aún en fase de elaboración: "El trabajo será desarrollado por un equipo de expertos en migraciones y en distintas áreas relativas al eje integración-exclusión dirigido por el profesor Pedro Cabrera..." http://www.madrid.org

[174] A continuación se condensa las concepciones sobre Madrid, la inmigración y la integración de inmigrantes contenida en el *Plan Regional de Inmigración de la Comunidad Autónoma de Madrid 2000-2003*, en ningún caso se trata de opiniones de la autora.

Europa y España no están ajenas a los procesos migratorios. Madrid ha sido foco de atracción de población en toda España, de lo que se tiene referencia ya en el siglo XVII. A partir de mediados de los años ochenta del siglo XX España se va transformando de *"un país de emigración a un país de inmigración",* lo que ha repercutido directamente en Madrid, donde van a confluir inmigrantes de diversas nacionalidades. El ingreso de España a la entonces CEE, y su mayor desarrollo económico*, "consolidan a Madrid como lugar de llegada y asentamiento de inmigrantes extranjeros."* En este sentido, la inmigración no es una novedad para Madrid, pero si lo es en cuanto a su cantidad y su origen.

> *"No es lo mismo incorporar a miles de andaluces, extremeños, castellanos, murcianos y de otras regiones de España (...) que recibir a colectivos provenientes de los cuatro continentes, cuyas coordenadas lingüísticas, sociales, económicas, políticas, culturales y religiosas son tan distintas y distantes."*

Madrid, capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias, debe afrontar el fenómeno de la inmigración, dentro del contexto jurídico europeo y nacional, facilitando la integración de los inmigrantes en la sociedad madrileña y haciendo de nuevo realidad su *"tradicional acogimiento, tolerancia y respeto por los valores interculturales, traducidos en una actitud abierta hacia quienes eligieron la región como su lugar de trabajo y residencia."*

Uno de los objetivos de los programas que desarrolla el Plan es prevenir las dificultades que suelen confrontar las sociedades que viven*"un proceso intenso de impactos y choques culturales."* En cuanto a la integración, apunta:

> "*no puede entenderse únicamente referida a los inmigrantes, en cuanto esfuerzo que deben hacer para asimilar la cultura del país y región de acogida y adaptarse, aún sin perder su identidad diferencial, a las características y funcionamiento de sus instituciones. Hace referencia también a la población autóctona."*

Los Objetivos Generales del Plan son: (1) facilitar el proceso de integración de los inmigrantes mediante un conjunto de programas dirigidos a ofrecer una atención social; (2) promover la plena participación de la población inmigrante en la sociedad, en un clima de respeto mutuo y convivencia democrática; (3) racionalizar y potenciar los recursos y actuaciones de la Comunidad de Madrid, coordinando la iniciativas llevadas a cabo desde los diferentes ámbitos de la Administración pública, y auspiciando la

colaboración con el movimiento asociativo y con la iniciativa social de carácter no lucrativo.

¿Cómo se lleva a cabo el objetivo de la integración? A partir de una serie de principios rectores:

1) Equiparación de derechos, deberes y oportunidades: principio según el cual la incorporación de las personas de origen extranjero a la sociedad madrileña y española, ha de producirse en régimen de equiparación con los nacionales en derechos, obligaciones y oportunidades.

2) Interculturalidad: España y la Comunidad de Madrid son un buen ejemplo de que la *"interrelación entre lenguas, culturas y modos de ser de los pueblos ha sido una de las principales causas de su desarrollo y progreso."* Conforme a este principio, que reconoce el intercambio entre *"etnias y culturas diversas",* las medidas contempladas en el Plan tienen como objetivo conseguir

> *"la participación de los inmigrantes y refugiados en una sociedad democrática y plural que sepa convivir en la diferencia, sin discriminaciones motivadas por raza, cultura, nacionalidades, lengua, religión o sexo. Comporta, indudablemente, otro principio inseparable de él, el de tolerancia, respeto y adaptación mutuas."*

3) Normalización, derecho a la diferencia e integración: normalización hace referencia a que la atención a inmigrantes debe realizarse de forma prioritaria en el marco de las instituciones y servicios ya existentes para la población nacional. *"Se trata de no crear estructuras paralelas y evitar la segregación de sectores y grupos poblacionales con etnia y cultura diversas."* Pero este principio debe combinarse con el *"derecho a la diferencia que tiene toda persona a que la comunidad de acogida respete su propia identidad."* Por eso**,** normalización y derecho a la diferencia serán dos extremos *"entre los cuales ha de buscarse un equilibrio compensado para que la persona inmigrante no pierda su identidad, y a la vez se encuentre integrado en la sociedad madrileña y española, como sujeto de derechos y obligaciones."*

Para lograr este equilibrio el Plan prevé el desarrollo de medidas específicas, como por ejemplo los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI), cuya creación se fundamenta en los siguientes términos:

> *"El colectivo de inmigrantes presenta una serie de necesidades especiales, con mayor intensidad en sus primeros momento de estancia en nuestro país, consecuencia de la situación de separación del grupo familiar y social de origen, del choque cultural, del*

desconocimiento del idioma, del funcionamiento de los servicios e instituciones políticas, económicas y sociales."

4) Igualdad de derechos y de oportunidades entre hombres y mujeres. La importancia de este punto en la atención social a inmigrantes radica en que muchos de ellos *"provienen de países en los que la mujer ocupa una posición de desventaja social con relación a los derechos que son reconocidos a los hombres. De lo contrario será difícil la integración de las mujeres inmigrantes a la sociedad de acogida."*

5) La familia como institución básica para la integración: la presencia de la familia ayuda al emigrante a vivir su adaptación e integración en la sociedad de acogida como un proyecto a largo plazo y no estereotipado.

Se destaca también la importancia de la colaboración de la *"iniciativa social",* ya que las actuaciones dirigidas a inmigrantes están menos institucionalizadas. La *"participación social del extranjero*" es consustancial a su incorporación plena en la vida social madrileña. Por ello el Plan se atiene a tres líneas básicas: promover la incorporación de inmigrantes en organizaciones de carácter asociativo existentes en la sociedad civil española, fomentar el asociacionismo de inmigrantes sólido y eficaz, abierto al encuentro con las instituciones existentes en la sociedad española, y potenciar organismos específicos de participación y consulta, a nivel autonómico y local, como el Foro Regional para la Integración.[175]

2.3. Construcción nacional y cuestión social. La integración de inmigrantes en Cataluña y Madrid

El desarrollo de formas históricas concretas de organizar y definir la propia diversidad en los marcos estatales y regionales es una variable fundamental a la hora de explicar las especificidades que adquieren los modos de pensar, hablar e intervenir sobre la presencia inmigrante ¿Qué presupuestos contiene el concepto de integración de inmigrantes en los distintos contextos? ¿Existen diferencias en las formas de concebir la

[175] Hasta el 12 de diciembre de 2005, los últimos datos *colgados* en la página web del Foro eran del año 2002. Con respecto a la labor del Foro, las opiniones recogidas en las entrevistas y en conversaciones informales con algunos integrantes de ONG y asociaciones de inmigrantes son negativas. *"¿Qué es lo que se hacía allí? Muy poquito a mi modo de ver. O sea, yo creo que al final, hay unas estructuras que reproducen la propia (...) labor administrativa. Porque al final yo vi que sí, que se hacia algún comunicado, que se pedía información, que si tal, pero a mi aquello no me parecía operativo, me parecía todo un dispositivo de tipo administrativo poco operativo, justificativo de la labor de unos y de otros (...) ahora mismo lo miro a posteriori y yo no se que aportaciones ha podido tener el Foro (...) creo que podríamos haber estado sin Foro y no nos habría pasado nada. Y no a mí, me refiero a la posición, a la situación de los inmigrantes en esta Comunidad."* (OFRIM).

integración de inmigrantes entre los distintos niveles de gobierno? ¿Cómo influyen las idiosincrasias nacionales autonómicas y los contextos locales en el diseño de las políticas de integración de inmigrantes? ¿Se puede hablar de *filosofías regionales de integración*?

Tanto en el Plan de la Generalitat como en el de la Comunidad de Madrid el origen de la población inmigrante a la cual se dirigen las políticas públicas se define como fuente de nuevos desafíos para la integración. Según esta perspectiva, no es lo mismo integrar a los inmigrantes procedentes de otros territorios del Estado, que integrar a personas con culturas distintas y *distantes*. En ambos planteamientos la integración se presenta como un desafío vinculado a las especificidades y diferencias culturales.

La presencia de inmigrantes aparece en los dos casos como fuente de posibles conflictos, pero las terminologías utilizadas son diferentes. En el caso de la CM se habla de *choque cultural*, en el contexto catalán el término es la *cohesión social y nacional*. Esto tiene una importante relación con cómo se cuenta (y se construye) a sí misma cada una de estas autonomías. En el caso de la Generalitat, hay una clara definición de Cataluña como país, nación, casa, con unas señas de identidad que le son propias. Dentro de esos rasgos identitarios el más explícito es la lengua, pero también se pueden deducir como elementos distintivos de la catalanidad la referencia a Cataluña como país abierto, integrador y producto de la inmigración. Esta visión de la inmigración como parte de su especificidad histórica queda reflejada en algunos conceptos: *catalans immigrants*, catalanes de otro origen, catalanes no nacidos en Cataluña. En el texto del Plan la Generalitat de Cataluña propone a sus inmigrantes la participación en la construcción de la nación y la primera operación es considerar a esos inmigrantes como parte de su población.

Si bien Madrid también se instituye como sociedad receptora de corrientes migratorias, es muy diferente su posicionamiento geográfico e identitario, con una mención constante a España (y no al Estado español) como marco de auto-referencia. En el Plan de la CM el concepto de integración es mucho más difuso y está muy lejos de propone algo parecido a una *vía madrileña de integración*. Las únicas señas de identidad madrileñas que pueden intuirse son su carácter abierto, tolerante y pluralista.

También son otros los términos que cada Gobierno utiliza en referencia a la integración, aunque hay algunos compartidos, como respeto, participación y convivencia democrática. En el caso catalán, la *vía catalana de integración* pretende

lograr un equilibrio entre la preservación de la diversidad cultural y la pertenencia a un proyecto (nacional) común. El paraguas para el encaje de esta obra de ingeniería social es el estilo de convivencia democrática, una lengua y una cultura (catalana) comunes. Términos que aparecen entrelazados a este proceso de integración: pluralidad cultural, conciencia de pertenecer a una misma comunidad, culturas híbridas, derecho de preservar la propia identidad, doctrina, modelo, cultura/sociedad catalana. Hay también una explícita oposición al modelo de comunidades anglosajón, porque se considera que no construye sentido de pertenencia nacional, y a las pretensiones asimilacionistas, porque producen desculturización y desarraigo.

En el caso de la Comunidad de Madrid, la integración se plantea, de una manera bastante difuminada, como un proceso de asimilación, no a, sino de, la cultura del país (España) y la región de acogida, sin perder la identidad diferencial. Tal como aparece en al Plan, el contexto de adaptación es el marco institucional. No hay ninguna referencia concreta a la "cultura del país o la región", que no pase de términos como tolerancia, pluralismo o respeto a la diferencia. Algunas de las palabras que se entrelazan con el proceso de integración son participación en la sociedad española, acogimiento, interculturalidad, derecho a la diferencia, necesidades especiales, etnias y culturas. La integración se presenta mas como un proceso vinculado a la gestión de lo social, aunque en algunos momentos en términos culturales, que como operación de cohesión o construcción nacional. El Gobierno regional aboga por *"superar el etiquetaje segregante de las personas en colectivos, tomando en consideración los factores de vulnerabilidad, que puedan afectar a cualquier persona a lo largo de su vida.";* al tiempo que respalda la atención diferenciada de las personas que requieran una intervención de mayor especificidad. Es a partir de la premisa que vincula integración con cultura/s e identidad/es, que si bien se defiende la necesidad de normalizar la atención a la población inmigrante, al mismo tiempo se implementan vías específicas para su atención, mayoritariamente gestionadas por ONG, basándose precisamente en su diferencia cultural, en el respeto de, o el derecho a, la diferencia, como en el caso de los Centros de Atención Social a Inmigrantes.

Otro indicador a considerar es el ámbito institucional de adscripción de cada uno de los órganos dedicados a la inmigración. En el caso de Cataluña, la Generalitat ha creado la Secretaria para Inmigración, un órgano específico y con vocación transversal, que nació adscripta a Presidencia. En la Comunidad de Madrid, hasta hace muy poco los temas de inmigración estaban bajo jurisdicción de Servicios Sociales, en una

Dirección que unifica inmigración, junto con cooperación al desarrollo y voluntariado.

Las investigaciones de Adrian Favell (2000) sugieren observar el campo específico de la inmigración y la integración, interpretando las soluciones políticas institucionalizadas —las políticas públicas que existen en cada lugar— como la aplicación de versiones de filosofías de ciudadanía nacionales. En el caso de Madrid, no parece apropiado hablar en estos términos. Si bien ha recibido tanta inmigración interior como Cataluña, sobre todo en los años sesenta, la presencia inmigrante no fue problematizada en términos de identidad y mucho menos vinculada a procesos de construcción nacional.

> *"Durante una época esta inmigración produjo en el ámbito social de la capital una tendencia a identificarse con lo 'madrileño', una integración más o menos forzada y artificial, en la que el temor a parecer 'paleto' provinciano se disfrazaba del mas exaltado 'casticismos'.*[176] *Cuanto menos madrileño, más madrileñista. (...) Madrid se había caracterizado, a lo largo de sus avatares históricos, por un poder de integración, de asimilación, que no debe situarse exclusivamente en función de la capitalidad ni tampoco en base únicamente a su vida ciudadana. El madrileñismo caústico, la ironización respecto a la provincia, es tal vez un subproducto cortesano; lo enraizado en la ciudad, es precisamente la fusión de gentes de todas las provincias. En la medida en que el 'madrileñismo' no sea un localismo verbenero, sino una cierta creación artística con alguna trascendencia real, no está de más recordar que Velázquez, Goya, Galdós o Arniches fueron todos 'de provincias'.* (Simancas y Elizalde 1969, 226).

La Comunidad Autónoma de Madrid es una realidad política nueva y en este caso la existencia de un gobierno autonómico no tiene ninguna relación con la reivindicación de comunidad histórica o de un proyecto nacional. Tampoco existe, por el momento, una tradición de pensamiento sobre las peculiaridades de la región. La escasa investigación, bibliografía y documentación en la CM —ya sea sobre sus políticas de integración de inmigrantes, el sistema de servicios sociales o los rasgos de su Estado de bienestar (que sí existen en Cataluña)— pueden ser un buen indicador de lo que aquí se señala.[177] La escasez de estos materiales y la ausencia de un discurso sobre la integración de inmigrantes compartido por políticos, académicos y otros agentes sociales (como ONG o asociaciones de inmigrantes) hace imposible reconstruir lo que podría denominarse una *filosofía pública de integración madrileña*.

---

[176] *"...lo castizo se ha identificado con la superioridad despreciativa respecto a los nuevos 'paletos', característica de los que un día fueron también. En este fenómeno influye decisivamente la oleada migratoria del siglo actual. Porque hay en esta decadencia del casticismo otro significado: el de que los núcleos dirigentes de la urbe vuelven la espalda con gesto altanero a esos nuevos madrileños que se asientan anárquicamente en la periferia de la capital, desentendiéndose de su suerte."* (Simancas y Elizalde 1969, 226-227).

[177] Un dato numérico en lo que a la documentación recolectada se refiere: tres cajas llenas con artículos, libros, folletos, documentos de la Generalitat de Cataluña y apenas una, ni siquiera completa, de la Comunidad de Madrid.

Sin embargo, algo parece comenzar a gestarse desde el espacio local. El primer *Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural*, presentado el 18 de marzo de 2005, dedica unas cuantas páginas a desarrollar lo que podría considerarse, según las palabras del Alcalde Alberto Ruiz Gallardón, un *"Modelo Madrid", "Madrid, dijo Ruiz Gallardón, no es lo que fuimos, sino sobre todo lo que empezamos a ser y en esa empresa compartida cavemos todos."* (*Diálogos* 1, 2).[178] Esta idea de Madrid como sociedad en construcción y responsabilidad de todos está presente también en la entrevista mantenida con el responsable del Plan, actual Director General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado del Ayuntamiento, que ocupó el mismo cargo en la Comunidad de Madrid cuando se elaboró el Plan regional 2001-2003.

> *"...el Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural, no es un plan que trata de integrar a los inmigrantes en el colectivo de Madrid, sino un Plan que trata de diseñar una ciudad para todos los vecinos de Madrid, sin apellidos, sin nuevos vecinos, antiguos vecinos, vecinos inmigrantes, vecinos autóctonos, vecinos de allá o vecinos de acá, sino un plan que intenta articular la convivencia y articular los mecanismos de la convivencia, en la ciudad de Madrid. De tal forma que haya un sentimiento de pertenencia cívica a la ciudad de Madrid, que es para todos y que es construida entre todos. (...) Entonces ese mito de 'Madrid es la casa en donde todos cavemos', es un mito que nosotros queremos destruir y cambiarlo por otro mito, o otra idea, filosófica, 'Madrid es una casa en construcción y es responsabilidad de todos construirla'. Tuyo como inmigrante, tuyo como autóctono, tuyo como... A partir de ahora esta es una sociedad que está modificándose, si queremos que en una generación esta sea una sociedad pacífica, cohesionada, positiva, prospera, en la que todos convivamos, el trabajo hay que hacerlo ahora. Y ya el ladrillo no esta puesto, ni la ciudad está hecha, hay que ponerlo, y lo tienes que poner tú, y tú, y tú. Y el resultado es el trabajo de todos los vecinos de Madrid, y considerando vecinos de Madrid a todo el que vive en Madrid."* (DG-CM/AM).

Esta idea de Madrid como espacio a construir se contrapone con la óptica prevaleciente en el caso de los Estados nacionales, que insisten en la existencia de una entidad anterior, un tronco ya formado en el cual los inmigrantes deberán injertarse. Y como el marco de referencia es distinto al de la nación, los conceptos también varían:

[178] La puesta en marcha del Plan ha supuesto, entre otras cosas, el impulso del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia de la Ciudad de Madrid, y su boletín informativo *Diálogos*. Ejemplo de la relación entre academia y administración pública, el director del Observatorio, Carlos Giménez, es profesor de antropología de la Universidad Autónoma de Madrid y fue director del Master sobre migraciones que se dicta en la UAM desde 1999. Gran parte de los integrantes del equipo del Observatorio son miembros del equipo que ha puesto en marcha el Master, así como la Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración de la Comunidad de Madrid, desde 1998 gestionado por Cruz Roja (*Ofrim* 1998). Junto con Joaquín Arango, Carlos Giménez ha formado parte del *comité de sabios* (en palabras del Director General Tomas Vera) con gran implicación en la elaboración del plan y de otros eventos relacionados, como el *I Congreso Internacional de Políticas Locales de Integración de Nuevos Vecinos*, celebrado por el Ayuntamiento de Madrid, entre el 26 y el 28 de noviembre de 2003. Según el relato informal de una técnica del Ayuntamiento de Madrid, Giménez también colaboró en la definición del término co-desarrollo, en las convocatorias para subvenciones del área de Cooperación. La lectura atenta del Plan Madrid permite rastrear cierta perspectiva socio-antropológica (la definición de que se entiende por cultura, por ejemplo), que sería interesante contrastar con la mirada científico-política que subyace en el *Plan ciudadanía e inmigración 2005-2008* de la Generalitat de Cataluña, condicionadas probablemente por las gafas con las que miran el mundo los integrantes del *comité de sabios* artífices de cada plan.

convivencia, corresponsabilidad, implicación, sentido de pertenencia, nuevos vecinos.

Pero la emergencia de nuevos términos a la hora de tematizar la integración de inmigrantes no solo se explica por el cambio de lugar desde el cual se piensa el proceso, al pasar del marco estatal o nacional al regional o urbano. El uso de un nuevo lenguaje también da cuenta de transformaciones en las formas de imaginar a los sujetos, objetos de ese proceso de integración, y a la integración misma. Así, como a partir de los años ochenta la presencia inmigrante pasó a ser problematizada en relación con la identidad y la diversidad cultural (y la cultura adquirió rango casi biológico, condicionante de las conductas), los sujetos han pasado a ser concebidos como seres autónomos, responsables y participativos. El hincapié en la responsabilidad individual sobre el propio destino ofrece también algunas pistas para entender por qué la *integración de inmigrantes* es planteada en algunos contextos como una cuestión de voluntades, de *querer* o *no querer* integrarse.

La comparación ente los planes de Cataluña y Madrid pone de manifiesto los diversos modos de pensar la inmigración y la integración en cada contexto, al tiempo que alumbra la trama hilada entre integración/construcción nacional e integración/cuestión social. En Cataluña, la inmigración es y ha sido uno de los núcleos organizadores de los discursos y las prácticas en torno a la (permanente) definición y redefinición de la catalanidad. En este sentido, las políticas de integración de inmigrantes impulsadas desde la Generalitat pueden ser visualizadas como herramientas de construcción nacional. ¿Qué significa una *vía catalana de integración*? ¿A qué se refiere la idea de una doctrina propia de integración? ¿Cuáles son sus antecedentes? La hipótesis que organiza los dos Capítulos siguientes (III y IV) considera que la efectividad del paradigma integracionista como instrumento de *nation-building* verificada en algunos Estados europeos (Favell 1997, 2003), opera también en el caso catalán. La propuesta: explorar y reconstruir el proceso de configuración de una *filosofía o teoría pública de la integración* (Favell 2000) en Cataluña, a partir de algunos de los ejes que organizan los actuales decires hegemónicos sobre la cuestión.

En cuanto a la Comunidad de Madrid, dada la preponderante concepción de la integración de inmigrantes como *gestión de lo social* presente en las políticas públicas y la ausencia de un discurso de identidad en el marco autonómico madrileño, el eje desde el cual se exploraran los Centros de Atención Social a Inmigrantes, impulsados desde el Plan Regional, está conformado por la articulación entre las políticas de integración de inmigrantes y las (nuevas y viejas) formas de gobernar lo social (Rose 1996). Esta

propuesta, que se concreta en los Capítulos V y VI, parte de considerar que las concepciones e intervenciones sobre la población inmigrante impulsadas en nombre de la integración están atravesadas por los modos de imaginar y operar sobre la *cuestión social* en el liberalismo avanzado (Rose 1997 y 1999, Dean 1999). Dicho de otra manera, las políticas de integración de inmigrantes son un territorio privilegiado de indagación de los perfiles concretos que adquieren los modos de construir *lo social* en el marco del desmoronamiento de la sociedad salarial (Castel 1997).

SEGUNDA PARTE

INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN Y CONSTRUCCIÓN NACIONAL

CAPÍTULO III

LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES COMO CUESTIÓN DE ESTADO

1. LA EMERGENCIA DEL PARADIGMA INTEGRACIONISTA EN EL CONTEXTO EUROPEO

Como han demostrado diversos estudios comparados, las formas y los contenidos de las políticas dirigidas a los inmigrantes evidencian importantes variaciones entre un país y otro, vinculadas a menudo con las historias de construcción nacional de los respectivos Estados considerados, sus culturas políticas y sus tradiciones jurídicas.[179] Sin embargo, es llamativo que desde los años setenta, a pesar de las variaciones estatales, la mayoría de las prácticas dirigidas a gobernar la presencia de población inmigrante se hayan desarrollado bajo la rúbrica de la integración, un término vago que engloba desde las posiciones asimilacionistas hasta las abiertamente multiculturales (Favell 2001c).

La palabra integración ha sido y sigue siendo utilizada en contextos históricos y geográficos distintos, para denominar medidas que van desde las formas de naturalización, reagrupación familiar, leyes antidiscriminatorias y discriminación positiva, protección legal y social básica, pasando por la creación de estructuras asociativas para inmigrantes, la redistribución de fondos para la atención de grupos específicos, asociaciones de inmigrantes y organizaciones religiosas, las políticas de vivienda y las de ley y orden, hasta los servicios de mediación, cursos de idioma o autoestima, educación multi/intercultural, formación profesional, inserción laboral, autoempleo, microcréditos, dispositivos de intervención social específica y un largo etcétera.

Pero la utilización del término integración no se restringe al marco de los gobiernos, sino que gana terreno también en el mundo de las ONG y en el campo de los organismos internacionales como la UNESCO, la Organización Internacional para las Migraciones, el Consejo o la Comisión Europea.[180] Por supuesto, es imposible pasar por alto el lugar que la *integración* ocupa en las investigaciones sobre inmigración. En este sentido es importante no perder de vista el papel del mundo académico en la definición de la integración, y de su contenido, como objetivo ideal de las políticas dirigidas a (ciertas) poblaciones inmigrantes. Su labor ayuda a construir aquello que aparentemente describe. En palabras de Adrian Favell, "los académicos contribuyen mediante sus investigaciones tanto a la construcción de los problemas sociales (cómo son percibidos)

[179] Entre otros, Brubaker 1999, Castles 1995, Favell 2000, Joppke y Morawska 2003 y Koopmans et al 2005.
[180] Un ejemplo entre muchos, el documento recientemente elaborado por la Comisión Europea (2005) sobre el marco para la integración de nacionales de terceros países en la Unión Europea.

como a sus soluciones." (2003, 20).[181] Y lo más importante, los propios grupos de inmigrantes o minorías hablan en términos de integración y la reclaman (Koopmans y Statham 1999 y 2000).

A pesar de esta difusión —que Favell (2001c y 2003) adjudica a su calidad técnica de ingeniería social indisputable en tanto ningún otro término evoca la visión ideal de la sociedad como un todo—, la utilización de la noción de integración en referencia a la población inmigrante es relativamente reciente. Hasta hace treinta años la inmigración no era pensada como un área de políticas públicas que requería intervenciones específicas. Antes de la Segunda Guerra Mundial, se esperaba que los grupos inmigrantes o minorías, tanto nacionales como extranjeras, se asimilaran a la cultura dominante. La noción de asimilación había sido labrada durante la primer ola migratoria de la época industrial, a finales del siglo XIX, en medio de las rivalidades imperialistas entre los Estados, la guerra y un proceso de construcción nacional belicoso.[182] En el periodo de posguerra los estados occidentales fueron abandonando estas prácticas de nacionalización agresiva. La idea de asimilación comenzó a ser criticada, en parte ante la evidencia de la tragedia organizada por el nazismo y también por el impacto de las guerras y procesos de descolonización y movimientos como el *black power* en Estados Unidos (Vermeulen 1999).

¿Cuándo y por qué el asentamiento de (cierta) población inmigrada comienza a ser objeto de debates y medidas concretas y su presencia pasa a ser problematizada en términos de integración? Una mirada atenta (Favell 2001) sugiere ciertas situaciones comunes: la necesidad de confrontar las consecuencias sociales de la inmigración de trabajadores y, al mismo tiempo, incluir esta novedad en un discurso restaurador y patriótico sobre cómo una integración exitosa enriquecerá la nación. Ante la

[181] Entre las escasas (auto) reflexiones críticas sobre el concepto de integración, Favell 2001ª, 2001c, 2003 y Joppke y Morawska 2003. Favell llama la atención sobre la influencia de los fondos públicos y privados en el diseño y contenido de las agendas de investigación, mediante la cooptación de académicos en roles políticos o por medio del desarrollo del papel intelectual en los medios gubernamentales o en otras áreas, donde su trabajo se utiliza para articular posiciones políticas. En este sentido, considera que el deseo de hacerse un lugar respetable dentro del debate político, o de conseguir investigar para el gobierno o para los *think tanks*, puede convertirse en una experiencia disciplinadora. Critica la falta de autorreflexión de los investigadores en relación a cómo las ideas sobre los modelos nacionales distintivos han sido creadas y sostenidas por políticos, medios de comunicación y los propios académicos. Considera que quien no reflexione sobre cómo la unidad del Estado-nación determina las herramientas que se utilizan (incluyendo las cuantitativas), será incapaz de visualizar hasta que punto los lazos que puede descubrir han sido ya preestablecidos. Reclama más autonomía de los académicos para lograr una mayor conciencia sobre la manera en que los factores contextuales determinan el contenido intelectual de la investigación y para huir del papel de legitimadores de los esfuerzos de construcción nacional dirigidos a poblaciones inmigrantes. Para Joppke, al establecer las investigaciones en términos de integración, los investigadores contribuyen a reproducir la visión de la sociedad como un Estado nacional delimitado, lo que desde el punto de vista sociológico es bastante cuestionable.

[182] Entonces, asimilación significaba que los alemanes de Wisconsin o Pennsylvania, enemigos en la Primera Guerra Mundial, abandonaran la pretensión de retener su lengua, sus escuelas y sus hábitos sociales, o que los trabajadores polacos en la cuenca del Ruhr germanizaran sus nombres para ser aceptados (Joppke y Morawska 2003).

transformación de los inmigrantes poscoloniales en parte de las sociedades de destino, en la década de los años setenta y con más fuerza en los ochenta, el discurso del liberalismo y de los derechos humanos se aplicó, por primera vez, al dominio de la inmigración, y así la noción de integración fue apareciendo en escena (Joppke y Morawska 2003). A lo largo de los años noventa, en diversos países de la Europa Comunitaria, los debates sobre inmigración e integración se han convertido en debates sobre ciudadanía,[183] aunque cabría agregar que de ciudadanía entendida en términos de compromiso y fidelidad, de lealtad con la nación. Ciudadanía con relación a los derechos y obligaciones civiles y políticos. A pesar de las diferentes perspectivas sobre la inmigración, en todo los casos estos debates terminan atrapados en el estrecho *corset* de la identidad nacional. Y es que casi siempre, en el marco de la nación "… el debate sobre la inmigración revela otro problema, quizás más fundamental. La cuestión de la identidad nacional." (Schnapper 1994,129).

1.1. La inmigración antes de la integración

Francia ha sido un país receptor de inmigración desde el siglo XIX, cuando los demás países europeos eran exportadores de mano de obra (Schnnaper 1994).[184] Los debates parlamentarios de las últimas décadas del 1800 muestran que ya entonces el problema de la nacionalidad era enfocado desde la óptica de la extranjeridad (Bertossi 2003). Después de la Segunda Guerra Mundial otros países europeos se convirtieron también en reclutadores de mano de obra extranjera. Aunque con diferencias importantes, los estados del centro y norte de Europa vivieron un período de crecimiento y expansión económica, que unido al descenso de la natalidad y los relativamente altos niveles de educación de la población local, generaron una carencia de mano de obra poco cualificada para el sector industrial.[185] Para satisfacer esa demanda, los propios Estados promovieron políticas de contratación de trabajadores en países extranjeros, en algunos

[183] Durante la década de los noventa algunos estados comunitarios han modificado su legislación para hacer más fácil la obtención de la nacionalidad para los inmigrantes de larga duración y sus hijos. Con la excepción de Grecia, Austria y Luxemburgo, todos los Estados miembros reconocen, de una u otra forma, el derecho de nacionalidad a los hijos de los inmigrantes (Hansen 2003).

[184] A mediados del siglo XIX la inmigración se convirtió en un fenómeno masivo. Con el comienzo de la industrialización se tornó evidente la necesidad de trabajadores extranjeros para suplantar la falta de mano de obra *nacional* y compensar las bajas tasas de natalidad. Tanto empresarios como gobierno alentaron activamente la inmigración (Freedman 2004). Los belgas e italianos eran inmigrantes en Francia en el siglo XIX, mientras polacos, checos y otros eslavos llegaron en 1920. En 1931 unos 2.700.000 extranjeros estaban viviendo en Francia (Seifert 1997), que por entonces tenía proporcionalmente más población extranjera que EE UU.

[185] El modelo de acumulación de posguerra, conocido también como *fordista*, se caracterizó entre otras cosas por el consumo intensivo de mano de obra. Para mas detalles ver Capítulo V.

casos empezando por las colonias y ex colonias, o mediante acuerdos con los países de la ribera norte del Mediterráneo (España, Italia, Portugal, Grecia y Turquía) y de Europa del Este, que luego se extenderían a los países del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez). [186] El empleo de extranjeros fue considerado como una solución provisional para responder a la carencia temporal de trabajadores. [187]

Roxane Lynn Doty escenifica el alcance de estas iniciativas una fría mañana de junio de 1948, con la llegada del primer grupo de 500 hombres jamaicanos al puerto de Londres, llevando pasaportes británicos y hambre de trabajo. "Simbólicamente al menos, esto marcó el comienzo de la vuelta a casa del Imperio británico. Por primera vez un gran número de personas no blancas llegaban a vivir y trabajar entre los ingleses en su hogar." (2003, 45). Su llegada coincidió con la aprobación de la ley de nacionalidad, que garantizaba el derecho a ingresar al territorio británico sin restricciones a los ciudadanos de la *Commonwealth*, del Reino Unido y de las colonias.[188] Para este país, la principal fuente de fuerza de trabajo fueron los territorios coloniales y de la Nueva *Commonwealth*.

La entonces República Federal Alemana reforzó su política de contratación de *Gastarbeiter* o *trabajadores invitados* a partir de 1961, cuando las corrientes provenientes de Alemania del este se vieron contenidas por la construcción del muro de Berlín (Koopmans 1999).[189] El primer tratado se firmó en 1955 con Italia, le siguieron

[186] En la década de 1950, Italia ocupaba el primer lugar como país europeo exportador de mano de obra. En los años sesenta España y Portugal pasaron a los primeros puestos, seguidos por Grecia y Yugoslavia. Paralelamente, Argelia, India, Pakistán y los Estados caribeños se afirmaban como los principales territorios no europeos exportadores de fuerza de trabajo. En los años siguientes las principales fuentes de mano de obra extranjera fueron Turquía, Marruecos y Túnez. Entre 1960 y 1973 el número de trabajadores extranjeros residentes en la Comunidad Económica Europea se duplicó, pasando de 3.300.000 a 6.600.000, es decir, del 3 al 6% de la fuerza de trabajo (Sassen 1999).

[187] Estas políticas explican la geografía humana de la inmigración asentada en los países europeos. Actualmente, el 60% de los extranjeros residentes en el Reino Unido proceden de ex colonias o protectorados ingleses. De los europeos, las tres cuartas partes provienen de Irlanda, otra ex colonia. Al mismo tiempo, casi todos los inmigrantes originarios de la India o del Caribe británico que están en Europa viven en el Reino Unido. El 80% de los inmigrantes turcos, el 86% de los griegos y el 76% de los yugoslavos se concentran en Alemania. La gran mayoría de los inmigrantes argelinos residen en Francia, junto con el 86% de los tunecinos, la mayor parte de los inmigrantes de territorios bajo control francés y el 84% de españoles y portugueses (Sassen 2001). En los Países Bajos los grupos de inmigrantes más numerosos provienen de sus colonias o ex colonias, como Surinam, Antillas Holandesas, Indonesia e Islas Molucas, o de los países con los que han tenido acuerdos para la contratación de mano de obra, como Marruecos y Turquía (Gil Araújo 2002).

[188] Para Doty (2003), la idea de *Commonwealth* representada en esta legislación fue la expresión del deseo de una identidad británica desterritorializada, para ayudar a los británicos a mitigar el sentido de pérdida, casi de amputación, que experimentaban cada vez que una parte del Imperio lograba su independencia. La inseguridad generada por estas pérdidas, la simultánea caída del estatus de potencia del mundo, junto a una importante carencia de fuerza de trabajo impulsaron el deseo de desterritorialización de la erosión de sus fronteras como criterio de ciudadanía. El término *Commonwealth* originalmente se refería a la asociación de comunidades autogobernadas del Imperio británico, compuestas por los Estados de colonos blancos, de Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Sudáfrica. Cuando otros territorios del Imperio obtuvieron la independencia también pasaron a compartir la *Commonwealth*, pero fueron denominados países de la Nueva *Commonwealth*.

[189] Entre 1946 y 1961 unas 3.800.000 personas salieron de la República Democrática Alemana para vivir y trabajar en Alemania occidental (Seifert 1997).

Grecia, España, Turquía, Marruecos, Portugal, Túnez y Yugoslavia.[190] En los Países Bajos, los primeros grupos de inmigrantes que llegaron después de la Segunda Guerra Mundial fueron producto de la descolonización: los repatriados de las antiguas Indias Holandesas Orientales (Indonesia) y de Nueva Guinea.[191] Durante los años sesenta Gobierno y empresas desarrollaron una estrategia de reclutamiento de trabajadores, primero en Italia, España y Portugal, más tarde en Yugoslavia y Grecia y finalmente en Turquía y Marruecos.[192] Paralelamente, aumentaron los flujos provenientes de los territorios autónomos de las Antillas Holandesas y Aruba y de antiguas colonias, como Surinam.[193] En Francia, el primer plan de reconstrucción económica de 1945-1951 oficializó la necesidad de 1.500.000 inmigrantes (Seifert 1997). En 1960 descendió el número de trabajadores provenientes de Europa del sur, por lo cual la falta de mano de obra fue cubierta con la inmigración de países magrebíes, principalmente de Argelia.[194] Entre 1945 y 1968, durante el *boom* económico, la inmigración no fue un *issue* (Weill 1999) y hasta los años setenta la actitud estatal fue bastante laxa, alentando a menudo el movimiento clandestino de trabajadores extranjeros (Doty 2003 y Seifert 1997).[195]

Por aquel entonces, los inmigrantes eran vistos como parte de la clase trabajadora. En Alemania, la participación de los sindicatos en los acuerdos de contratación de mano de obra extranjera garantizó la igualdad salarial y la inclusión de los trabajadores invitados en el sistema de seguridad social (Seifer 1997). De este modo, mientras los derechos políticos fueron totalmente negados, mediante la imposibilidad práctica de adquirir la nacionalidad, los derechos sociales otorgados a los inmigrantes fueron de los más extensivos (Hansen 2003). En general, los problemas de la inmigración eran identificados en términos socioeconómicos: con relación a la pobreza

[190] A finales de los años sesenta había en la cuenca mediterránea más de 500 agencias de empleo de la antigua Alemania occidental (Portes y Böröcz, 1992). Cerca de 14.000.000 de *Gastarbeiter*, principalmente de Turquía, Yugoslavia e Italia fueron a Alemania. Debido a que los contratos suponían, al menos en teoría, rotaciones, cerca de 11.000.000 regresaron a sus países después de finalizado su periodo de contratación. Esta política se suspendió formalmente en 1973, sin embargo para entonces el número de extranjeros había crecido cerca de 4.000.000, en comparación con el medio millón de 1955 (Koopmans 1999).

[191] Se estima que unas 300 mil personas, conocidas como *Indische Nederlandes* (Indo-holandeses), llegaron de estos territorios entre 1946 y 1967. Tenían ciudadanía neerlandesa, altos niveles de educación y una fuerte identificación con los Países Bajos. No están definidas como minoría étnica, porque no se los considera en situación de desventaja (Gil Araújo 2002).

[192] El acuerdo con Italia se firmó en 1960, con España en 1962, con Portugal en 1963, con Turquía en 1964, con Grecia en 1966 y con Marruecos en 1969 (Vermeulen y Penninx 2000).

[193] Si bien los migrantes originarios de estos dos países caribeños (miembros autónomos del Reino de los Países Bajos) tienen ciudadanía neerlandesa, están considerados como minoría étnica y son grupo objetivo de las políticas de integración, junto con los surinameses, marroquíes y turcos.

[194] Hasta 1962 los argelinos eran ciudadanos franceses con derecho de residencia irrestricto, pero a finales de esa década comenzaron a necesitar un permiso de trabajo para entrar a Francia (Doty 2003).

[195] En 1968, el 82% de la inmigración era irregular. Entre 1964 y 1970 el 65% de los inmigrantes eran regularizados *ex post facto* (Seifert 1997).

y las situaciones de desventaja, o como un síntoma de la concentración urbana, del desempleo o de la precariedad de la vivienda. Se habían propulsado una serie de prácticas basadas en la idea de inserción (Favell 1997), con el objetivo de garantizar un mínimo de derechos sociales y de bienestar y de localizar y resolver problemas de acceso a recursos (vivienda, asistencia).[196]

Como ejemplo de las divergentes iniciativas de la época, las estrategias de dos Estados que se suelen tomar como representantes de modelos de ciudadanía contrapuestos: el étnico alemán y el republicano francés (Brubaker 19999). En Alemania, teniendo en cuenta las regulaciones migratorias y las leyes de nacionalidad, se pueden diferenciar dos grupos de inmigrantes: por un lado los de origen alemán, descendientes de los *Übersiedler* de la Alemania del este, así como los *Aussiedler*, quienes han disfrutado de un derecho casi ilimitado de migrar a la RFA y tienen acceso directo a la nacionalidad.[197] Por otra parte los trabajadores invitados o *Gastarbeiter* y sus descendientes, así como los solicitantes de asilo, cuyos derechos de inmigración son más limitados y la mayor parte de los cuales no han obtenido la nacionalidad alemana. Mientras los miembros del primer grupo son incluidos en la nación como alemanes, los segundos, a pesar de ser residentes de larga duración o de haber incluso nacido en Alemania, eran hasta hace pocos años considerados extranjeros (Koopmans 1999).[198] Para Hansen (2003) esta negación de la nacionalidad a los inmigrantes considerados extranjeros debe ser leída como un instrumento de promoción del retorno.[199]

En el caso de Francia, en la primera mitad del siglo XX su *melting pot* era definido en el discurso oficial como asimilación,[200] lo que implicaba la idea de

[196] En Francia a finales de los años cincuenta se desarrollaron algunas intervenciones en el área de vivienda, formación laboral y enseñanza del idioma, para contrarrestar la situación de marginación vivida principalmente por los inmigrantes argelinos (Doty 2003).

[197] La gran mayoría de los *Aussiedler* son descendientes de alemano-parlantes que emigraron cientos de años atrás, mucho antes de la creación del Estado-nación alemán (en algunos casos tanto como 800 años), a zonas que nunca han sido parte de Alemania. Esta inmigración fue limitada hasta 1987, pero alcanzó el 1.400.000 entre 1950 y 1987. Con el colapso de bloque comunista este flujo creció de modo sostenido. Desde 1988 más de 2.500.000 personas llegaron a Alemania, primero desde Polonia, luego desde Rumania y en años recientes casi exclusivamente desde las ex Repúblicas Soviéticas (Koopmans 1999).

[198] La mayor parte de los requerimientos que se le aplican a los extranjeros para obtener la nacionalidad, como el carecer de antecedentes penales, el no depender de la seguridad social, el no suponer una amenaza para la seguridad nacional o el haber residido por un periodo largo en Alemania, no se les exigen a los *Aussiedler*. Muchos de ellos no hablan alemán en sus hogares. Ni siquiera deben renunciar a su otra nacionalidad, como los trabajadores invitados. Por ello, dice Koopmans (1999), Alemania tiene un gran número de *alemanes étnicos* con doble nacionalidad, un hecho ignorado sistemáticamente por los que se oponen a permitir la doble nacionalidad a los que se consideran extranjeros. Al parecer, el que los *Aussiedlers* tengan también pasaportes rusos, rumanos o polacos no representa un peligro de falta de lealtad a la nación alemana.

[199] Como resultado de esto, en los años ochenta y más en los noventa, un creciente número de personas no tenían nacionalidad, ni derecho de voto, ni acceso a ciertos puestos de trabajo.

[200] Esta tradición de asimilación tiene sus raíces en el Antiguo Régimen pre-revolucionario. Sus leyes daban fácil acceso a los hijos de extranjeros, siempre que fueran católicos, nacidos y residentes dentro del reinado. La Tercera

adaptación unilateral a la ley y las costumbres francesas, la superioridad de su cultura y su identidad nacional y el requerimiento de que los inmigrantes renuncien a sus anteriores pertenencias y lealtades (Weill 1999). Diversas instituciones trabajaban para convertir a los extranjeros, o al menos a sus hijos, en franceses: el fácil acceso a la nacionalidad basado en el *ius solis*, la escuela—donde se enseñaba francés a los hijos de los inmigrantes y se les prohibía hablar su lengua materna— el servicio militar obligatorio, y el mundo del trabajo, con sus fábricas, partidos y sindicatos. Pero hasta los años setenta, estos espacios eran concebidos como herramientas de asimilación. La palabra integración no era utilizada para referirse a la conversión de los extranjeros en franceses, ni estas instituciones habían sido creadas especialmente para ello. Eran más bien los poderosos instrumentos con los que el Estado se había dotado para la construcción del pueblo y la nación francesa.[201]

1.2. El discreto encanto de la integración. De cómo convertir súbditos en ciudadanos

Hasta mediados de los años setenta, no se consideraba que la población inmigrante supusiera un problema para el orden nacional porque se creía que no se quedarían más allá de sus contratos de trabajo (Favell 1997). Esta reducción y definición instrumental de la migración como mano de obra se quiebra cuando se pasa a una inmigración familiar, a una inmigración que Abdelmalek Sayad (2000ª) llama de poblamiento.[202] Contrariamente a lo que gobiernos y empresarios esperaban, los inmigrantes no solo no retornaron a sus países de origen, sino que trajeron a sus familias. Esto, si bien era previsible de derecho, de hecho no fue previsto y es para Sayad (1999) el punto del que parten los discursos actuales sobre los efectos culturales de la inmigración. Desde entonces, *integración* se ha convertido en la forma más común de conceptualizar el desarrollo de relaciones entre las viejas naciones europeas y su creciente población *étnica* inmigrante no europea (Favell 2003).

República implementó la separación entre la cultura individual y la religión, confinada a la esfera privada, y el Estado secular que inculcaba a través de la escuela, en los niños franceses y extranjeros, una cultura cívica común (Weill 1999).

[201] A esto se refiere Pierre Bourdieu cuando, hablando de la inmigración, dice: "Presencia ausente, nos obliga a cuestionar (...) la 'generosidad' asimilacionista, que, confiada en que el estado, armado de una educación, sabrá producir la nación, podría disimular un chauvinismo de lo universal." (1998, 12).

[202] La inmigración de trabajo, escribió Abdelmalek Sayad, que no tiene otra razón de ser más que el trabajo, es una inmigración pensada y definida como provisional, es una inmigración totalmente instrumental, tolerada como un mal menor, pero jamás deseada. Pero no hay inmigración de poblamiento, ni siquiera de colonización, que no haya comenzado como inmigración de trabajo. Esta división entre inmigración de trabajo e inmigración de poblamiento es una distinción artificiosa, un verdadero artefacto, esto es "un enunciado que no es ni verdadero ni falso, y por lo tanto puede ser al mismo tiempo verdad o falsedad, según el uso que se haga de él, pero que es retomado y reproducido tal cual, sin cesar..." (2000ª, 24).

1.2.1. Integración a la inglesa

En el Reino Unido, el énfasis en la asimilación fue rápidamente abandonado en favor de unas *buenas relaciones raciales*, entendidas como la coexistencia pacífica garantizada por la tolerancia, la diversidad y el pluralismo.[203] Se suele poner como ejemplo de las primeras distinciones entre asimilación e integración la declaración del, por entonces, Secretario de Estado del Departamento de Interior, Roy Jenkins, quien en 1966 definió integración "no como un proceso de asimilación, sino como igualdad de oportunidades, acompañada por la diversidad cultural, en una atmósfera de mutua tolerancia." (citado en Bantome 1985, 71). Esta declaración es a menudo tomada como el punto de partida de la política multiculturalista británica (Vermeulen 1999, Joppke 1999) y de los discursos europeos sobre integración de inmigrantes (Favell 2006).

Hasta principios de los años sesenta, el ingreso al Reino Unido había estado asegurado para los ciudadanos de la *Commonwealth*.[204] La política migratoria restrictiva comenzó en 1962 con la *Commonwealth Immigration Act,* mediante la cual se impusieron los primeros controles a la inmigración de los países de la Nueva *Commonwealth*; continuó con *la Commonwealth Immigration Act* de 1968, bajo el gobierno laborista, que supuso el final de la libre entrada de asiáticos con pasaporte británico, y la *Immigration Act* de 1971, bajo el gobierno conservador.[205] Culminó con la Ley de Nacionalidad Británica de 1981, que dio lugar a una definición de la ciudadanía británica más estrecha, modificó la doctrina del *ius solis* y, por ello, la naturaleza tradicional de la ciudadanía a la inglesa.[206] Nacer en territorio nacional dejo de ser suficiente para ser considerado británico. El efecto concreto de estas medidas fue

[203] Según Chritian Joppke (1999), el Imperio británico nunca tuvo intenciones de asimilar a los sujetos de las colonias. Tanto las posiciones liberales como conservadoras no son tan opuestas como parecen: están basadas en las mismas premisas de mantener a los inmigrantes y a la sociedad autóctona separados.

[204] Desde el siglo XVII hasta 1948, los británicos fueron simplemente sujetos británicos, lo que significaba que sus derechos emanaban de una relación individual con la monarquía, más que de la posesión de una ciudadanía común. El servicio militar obligatorio no existe desde 1950 y no hay problemas para la doble nacionalidad. La ciudadanía británica actual data de 1981 (Hansen 2003).

[205] Esta restricción fue formalizada con la introducción de la noción de *patriality*. *Patrials* son los descendientes de padres o abuelos nacidos o naturalizados británicos, pueden asentarse en el RU y tienen el derecho de ingreso y estancia indefinida y derechos sociales y políticos (Triandafyllidou 2001).

[206] Tres tipos de categorías fueron creadas por la Ley de 1981: (1) ciudadanos británicos (aquellos hijos o nietos de británicos por nacimiento, adopción, naturalización, o los registrados como ciudadanos del RU o por asentamiento permanente); (2) ciudadanos británicos de los territorios dependientes y (3) ciudadanos británicos de *Overseas*, una gran categoría formal con pocos privilegios y ningún derecho automático de ingreso (Doty 2003). Para un análisis de los debates parlamentarios en el RU y sus leyes de inmigración y nacionalidad como instrumentos de *nation-building:* Doty 1996. Para un análisis de los cambios en la legislación de inmigración y asilo británica y las crecientes limitaciones en el acceso de la población inmigrante a los beneficios sociales desde los años setenta: Morris 1998.

obstaculizar el ingreso de los ciudadanos de los países no blancos de la *Commonwealth*. Después de la ley de 1971, los inmigrantes de estos territorios pasaron a ser considerados extranjeros y no tuvieron ningún privilegio de entrada. La visión de la inmigración como problema para el orden social fue el detonante de las restricciones y es aún la base del consenso bipartidista (Weill 1999).

Las reformas de las leyes de nacionalidad permitieron al Reino Unido redefinirse a sí mismo como un Estado-nación y desarrollar, por primera vez en su historia, una noción de ciudadanía nacional (Schnapper 1994). La perspicaz óptica de Roxane Doty (2003) ve en ello el *deseo de Estado* de construir una patria que funcione como reterritorialización de la ciudadanía británica, al tiempo que redefine a los inmigrantes no blancos de la *Commonwealth* como trabajadores. El color de la piel fue un asunto fundamental, pero inseparable de las diferencias culturales que, se suponía, amenazaban el orden social. Esta reconfiguración alumbraba también la diferencia entre el verdadero británico y su reverso, el impostor. El *alien wedge* representó una amenaza para la cultura, la sociedad y la identidad nacional británica. Las barreras se irguieron sobre la creencia de que existe un límite más allá del cual una sociedad no puede aceptar gran número de personas de culturas distintas sin que se produzcan tensiones sociales inadmisibles. Las poblaciones y culturas de los ex territorios coloniales fueron así definidas, no sólo como diferentes, sino como fuente de peligros para la forma de vida *british*. Como recuerda Doty (2003), esta articulación de raza, nación y pueblo persiste en tanto el Reino Unido continúa estando atravesado por la tensión entre la necesidad de trabajo y el imposible deseo de desvincular ese trabajo de los seres humanos a quienes está inherentemente conectado.

Mientras la palabra integración fue bastante común en los primeros debates, y es aún utilizada, el vocabulario político británico ha estado dominado por la expresión *race relations*. La política británica se ha definido en términos de minorías étnicas y sus derechos, relaciones raciales y racismo. Las relaciones entre la población británica y aquellos denominados *black* están basadas en las tradiciones de la política colonial: respetar la estructura de la sociedad local y limitarse a consolidar y controlar el poder de los líderes tradicionales. Los británicos se han concentrado en controlar la inmigración de la *Commonwealth* no blanca y, al mismo tiempo, en la lucha contra las discriminaciones y el racismo (Schnapper 2004), equilibrio que se muestra como no

muy bien resuelto.[207] La integración de los inmigrantes de posguerra ha sido llevada a cabo por una fuerte y concertada reimaginación de la nación y una redefinición de la continuidad de la *britanidad* en términos de devenir un país de inmigración multiétnico. Sin embargo, Gran Bretaña, que celebra su orgullo como el principal país de inmigración de posguerra, hasta hace poco se negaba a verse oficialmente como un país de nueva inmigración (Favel 2001b).

La solución de la integración favorecida por el Reino Unido ha producido el distintivo marco de las relaciones raciales. El modo en que este marco funciona para definir los distintos grupos étnicos ha sido determinado por la larga serie de debates sobre quién debería ser reconocido dentro del mismo. A la típica distinción blancos/negros le ha seguido la afirmación de asiáticos, luego las identidades musulmanas, y ahora incluso los irlandeses y los judíos están exigiendo su reconocimiento como razas (Favel 2001b).[208]

Si bien la izquierda antirracista siempre lo ha rechazado, el concepto de integración ha mantenido un alto grado de significado práctico para el centro liberal. Con la aparición de nuevas cuestiones en torno a los solicitantes de asilo, la integración ha reaparecido como el término más amplio para concebir las políticas de asentamiento y ha sido central en los recientes debates sobre las políticas de inmigración (Favell 2003). En el verano de 2001, después de unos disturbios en barrios con alta proporción de población de origen inmigrante, el entonces secretario de interior David Blunket presentó una propuesta sobre inmigración, nacionalidad y asilo. El documento recomendaba medidas para robustecer el sentido de ciudadanía entre los nacionales británicos, unos test de lengua más rigurosos, un juramento de ciudadanía y un examen sobre la historia y las instituciones británicas. El convertirse en británico debe ser un evento significativo, un acto de compromiso con Gran Bretaña y un importante paso en el proceso de integración en la sociedad, para poder desarrollar un sentido de identidad civil y valores compartidos y el conocimiento del idioma ingles, o escocés, o galés (Hanssen 2003). Los cambios no se han hecho esperar. La *Nationality Immigration Act* del 2002 recoge estas propuestas y establece que los candidatos a la ciudadanía británica deben demostrar un

[207] ¿No es el desigual tratamiento otorgado a las poblaciones de las distintas (blanca y negra) *Comonthwealth* una forma de discriminación y racismo? Y este tipo de discriminaciones suele afectar aún más a las mujeres. En el Reino Unido, por ejemplo, las reagrupaciones familiares solicitadas por mujeres británicas de origen asiático, casadas con hombres no británicos, tienen muchas menos posibilidades de ser aceptadas que las presentadas por varones del mismo origen, como si a las mujeres asiáticas solo se les reconociera el derecho de seguir a algún hombre y no el de que las sigan a ellas (Phizacklea 1998).

[208] Este es un buen ejemplo de las competiciones interétnicas por el estatus y el poder a las que se refiere Vermeulen (1999), para quien las políticas multiculturales incitan al *what about us?* entre los no reconocidos como grupos específicos.

conocimiento suficiente del idioma y de la vida en el Reino Unido.[209]

1.2.2. La *France* de la *intégration*

A principios de los años setenta, el aumento de población no europea y sus malas condiciones de vida, resultado de su continua marginación, agregó una nueva dimensión al discurso sobre la inmigración, que dejó de ser definida como una cuestión económica, para transformarse en un problema social.[210] Así, los inmigrantes se convirtieron en una amenaza al orden social y se desarrolló entonces una especia de tema maestro: *seuil de tolerance* (Doty 2003).[211] La idea de umbral de tolerancia sugiere que en cualquier sociedad existe un límite con relación a la presencia de extranjeros, mas allá del cual los conflictos son inevitables. Doty (2003) coloca en el corazón de esta idea los conceptos de culturas y civilizaciones, a las cuales los extranjeros y no extranjeros se supone que pertenecen. Hablar de culturas y civilizaciones fácilmente lleva a los poderosos conceptos de etnicidad y raza, lo que, según la autora, ha pasado en Francia, donde a partir de entonces la cuestión de la inmigración ha sido racializada y las políticas se han vuelto más restrictivas. Se empezó a considerar que en ciertos barrios, los *nuevos* inmigrantes no tenían ni el deseo ni la capacidad de ajustarse a los patrones de vida vigentes. Ciertas prácticas culturales, como la vestimenta o la religión, fueron

[209] En la pagina *web* del Ministerio de Interior del Reino Unido puede leerse que a partir de noviembre de 2005, los solicitantes de la nacionalidad británica deberán tener "un conocimiento suficiente de la vida en el Reino Unido y un conocimiento suficiente de la lengua inglesa, galesa, o escocesa gaélica." El cumplimiento de estos requisitos podrá ser demostrado de dos maneras:

a) Para los que demuestren ser competentes en inglés, aprobando el test de conocimiento de "La vida en el Reino Unido" (Life in the UK). Esta prueba esta basada en el libro "La vida en el Reino Unido. Un viaje a la ciudadanía" publicado en diciembre de 2004, que abarca temas diversos como la historia del Reino Unido, la legislación y la forma de gobierno, el rol de la mujer (role of the women), la religión y la diversidad cultural. Existen noventa centros habilitados para realizar estos exámenes, todos administrados por la Universidad de la Industria. El test consiste en 24 preguntas extraídas de una serie de 200. Las preguntas se basan en los capítulos titulados: "Una sociedad cambiante", "Gran Bretaña hoy" y "Como está gobernada Gran Bretaña". El libro se puede comprar en librerías o por internet: http://www.tsoshop.co.uk/bookstore.asp?
b) Los que no tengan una habilidad lingüística suficiente para aprobar directamente el examen *Life in the UK,* tienen que pasar por los cursos de inglés, galés, o escocés gaélico para hablantes de otras lenguas.

Más información en:
http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/laws___policy/policy_instructions/nis/chapter_18/annex_e.html

[210] A la luz de las revueltas que están teniendo lugar en Francia en el momento de escribir estas páginas, esta transformación de la inmigración en problema social se presenta como más vigente y agudizada que nunca. Al respecto escribe Josep Ramoneda: "Si la seguridad es el único horizonte del Estado, no es extraño que la violencia aparezca como respuesta de los márgenes. Es una manera de existir, de salir en el telediario, que es lo que da carta de naturaleza en la sociedad mediática. Con sus acciones lo que están intentando precisamente estos jóvenes es integrarse. Existir en el panorama francés. Y lo hacen de una manera muy característica de la cultura francesa: por la vía del *No*, del rechazo. (...) El nihilismo —la destrucción como forma de existir— es una manera de estar en una sociedad que ha preferido no saber de ellos y que sólo les reconoce cuando queman coches." (2005, 6).

[211] Esta idea del umbral de tolerancia fue y continua siendo compartida por distintas sociedades, permitiendo y justificando políticas de exclusión, basándose en la inevitabilidad de conflictos si los seres humanos de diferentes culturas son mezclados en numero inapropiado (Doty 2003).

interpretadas como un indicador de su falta de voluntad de integración. Principalmente los inmigrantes de países islámicos pasaron a ser catalogados como difícilmente asimilables por considerar sus creencias y valores como intrínsicamente contrarios a los fundamentos de la república y la democracia.

"En el momento en que la inmigración de trabajadores se convierte en sedentarización duradera en virtud del derecho al reagrupamiento familiar, la ciudadanía pasa a erigirse en el nuevo 'problema' político."[212] (Bertossi 2003, 87). Cuando en 1974, después de la suspensión de la inmigración de trabajadores, comenzó el debate sobre el estatus de los inmigrantes y el futuro de los no europeos, el concepto de asimilación perdió legitimidad. La noción de inserción[213] fue dominante entre 1974 y 1985, utilizada por los grupos antirracistas para designar el derecho a no aceptar la asimilación, a defender y preservar la identidad colectiva y a rechazar adaptarse a la cultura francesa dominante. Pero, apunta Weill (1999), el derecho de los inmigrantes no europeos a mantener su cultura (un objetivo de las organizaciones antirracistas) fue visto como una manera de prepararlos para dejar Francia (el deseo de algunos líderes de la derecha) y hacer su deportación más fácil. Así, paradójicamente, la protección de una minoría fue una política compartida por grupos pro y anti-inmigrantes.[214] El líder del Frente Nacional, Jean Marie Le Pen, convirtió el derecho a la diferencia reivindicado por los grupos pro inmigrantes, en el derecho de los franceses de ser diferentes de los inmigrantes no europeos y, en definitiva, en el derecho de deportarlos.[215] Es entonces cuando las organizaciones antirracistas comienzan a dirigir sus esfuerzos hacia la lucha por el derecho de los inmigrantes a la igualdad, a permanecer en Francia y de ser franceses. En otros términos, el derecho a la no diferencia.[216] Este desplazamiento en el debate político se vio plasmado en un cambio de vocabulario. El concepto de inserción prevaleció hasta 1984, a partir de entonces integración devino el concepto político legítimo (Weill 1999).

---

[212] Para un análisis cualitativo sobre los distintos discursos de la población francesa sobre las significaciones de los vínculos de ciudadanía: Duchesne 2003.

[213] Como se verá en el Capítulo V, el concepto de inserción es clave en las políticas públicas activadas en Francia desde los ochenta, como formas de contrarrestar el proceso de desempleo y precarización laboral iniciado en los años setenta, muchos de cuyos destinatarios son los trabajadores inmigrantes inhabilitados por el cambio tecnológico. Incluso se habla de la inserción como un nuevo estatus, contrapuesto al de integración. Estar en inserción para no estar integrado (Roche 2004). Sorprendentemente en la bibliografía revisada para el caso francés, no se ha encontrado ningún comentario o mención a esta *coincidencia*.

[214] Sobre la reapropiación del discurso de la diferencia cultural por parte de los grupos anti-inmigrantes, Taggieff 1988.

[215] La primera deportación de extranjeros fue en 1986: 101 malineses juntos, encadenados en un vuelo charter (Doty 2003).

[216] Esta es la época de fundación de SOS Racisme, entre 1983 y 1985 (Bertossi 2003).

Para Favell (2003), el eslogan de la integración emergió como postura centrista, que intentaba distanciarse del nacionalismo xenófobo y del discurso antisistema radical. En palabras de Christophe Bertossi "... la integración ha sido en realidad un medio de controlar las fronteras de la ciudadanía, al mismo tiempo frente a las corrientes migratorias y frente a la aparición en la plaza pública de las 'nuevas' identidades culturales y religiosas." (2003, 83). Según Roxane Doty (2003), la integración es un imposible, pero alienta el proceso de construcción del verdadero y el falso ciudadano, de los que pertenecen y los que no.

Desde la óptica de Bertossi (2003), el asentamiento de la población inmigrante no europea remite a viejas cuestiones, como el problema de la lealtad a la nación. Los antiguos súbditos se han convertido en los nuevos inmigrados. El Islam se transformó en el eje que organizó el debate sobre la ciudadanía y la identidad, mientras "la nacionalidad y la identidad nacional francesa pasaron a ser el punto que empantana el debate sobre la ciudadanía." (Bertossi 2003, 88). Paulatinamente fue cuajando la idea de que la ciudadanía tiene que ser algo más que una simple formalidad; debe funcionar como herramienta de distinción entre los malos y los buenos ciudadanos. Con este consenso, el gobierno dirigido por Jacques Chirac, ganador de las elecciones de 1986, pretendió reemplazar el derecho de nacionalización automático por nacimiento, conquista de la República de 1889, por una declaración de voluntariedad. Debido a las protestas el proyecto fue retirado, pero se nombró una Comisión de la Nacionalidad que empezó a funcionar en 1987, con sus sesiones retransmitidas por televisión.

La Comisión presidida por el vicepresidente del Consejo de Estado, Marceau Long, elaboró un informe titulado *Etre francais aujurd'hui et demán*, que propone la identidad francesa como un filtro por el que los que van llegando deben pasar a fin de integrarse en la colectividad de los ciudadanos. De este modo, puesto que "los inmigrados y sus familias consideran cada vez mas su situación y su futuro en términos de integración (...) ésta se hará tanto más fácil cuanto más fuerte sea la conciencia de la identidad francesa."[217] El texto insiste en favorecer la obtención de la nacionalidad, basarla en una elección consciente y "afirmar con mayor claridad los valores esenciales e indivisibles que son fundamento de la sociedad francesa y conforman su identidad."[218]

Finalmente, la reforma de la ley se aprobó en 1993, según el proyecto de

[217] Long, Marceau (1988) *Etre francais aujurd'hui et demán, Paris*, La Documentation Francaise, 1988, Tomo I, p. 87. citado en Bertossi 2003, 91.
[218] *Ibidem*, 235, citado en Bertossi 2003, 91.

1986.[219] Un mes después en la Asamblea Nacional se discutía el control de las fronteras. La ciudadanía pasó a ser considerada un privilegio no apto para cualquiera. Algunos, debido a sus mochilas identitarias, debían demostrar su capacidad de devenir franceses para poder, luego, convertirse en ciudadanos. "Así, el debate sobre la ciudadanía francesa, antes de ser una discusión sobre la igualdad, se reconstruye primero a partir de la identidad." (Bertossi 2003, 93). Este lugar prominente otorgado a la religión y la cultura de origen se da de bruces con la mítica imagen de la República ciega a las identidades y adscripciones grupales o comunitarias, con sólo ojos para los individuos. Pero en esta reconstrucción del problema de la ciudadanía como problema originado por la inmigración y sus culturas importadas, no es un detalle menor recordar que por entonces, la población extranjera mas numerosa era de nacionalidad portuguesa. Paulatinamente, desde 1960 el termino *immigré* comenzó a ser usado cada vez menos para designar a quienes provenienen de otros países o territorios, y cada vez más para referirse a aquellas personas de origen étnico distinto, aunque hubieran nacido en territorio francés (Freeman 2004).[220] Así, la distinción entre los buenos y malos inmigrantes parece organizarse en torno a la fracturas Norte/Sur, Occidente/Islam, Europa/resto del mundo.[221]

El derecho automático de suelo fue restaurado en 1998. La agenda de integración definida por aquella época presta especial atención a la lucha contra las discriminaciones.[222] La ciudadanía quedó definida como algo más amplió que la nacionalidad, ya que la obtención de la segunda no garantiza necesariamente el pleno ejercicio de la primera. Este desplazamiento puede ser interpretado como el paso de la ciudadanía de la integración, una versión moderna de su tradición asimilacionista, a la lucha contra las discriminaciones, que surge de la nueva metodología de acción pública

[219] La declaración de voluntariedad reemplazaba al derecho de suelo automático, los nacidos en Francia de padres extranjeros debían declarar entre los 16 y los 25 años, ante el ayuntamiento o la comisaria, su deseo de ser franceses.
[220] Freeman (2004) resalta el uso de la palabra *étrangers* para referirse a los inmigrantes portugueses y la utilización de *immigrés* cuando se trata de los inmigrantes magrebiés. Entre 1973 y 1989 el termino *immigré* reemplazó al de *migrant,* lo que marca un desplazamiento en la forma de percibir a los migrantes, que pasan de ser trabajadores temporales a convertirse en un permanente *problema* social, que amenaza la unidad nacional con su diferencia cultural lingüística y religiosa. "Cómo término peyorativo 'immigré' es reservado para aquellos de origen argelino, mas que de cualquier otra nacionalidad. (…) uno de los problemas del uso del término 'immigré' es que se aplica a aquellos que no son inmigrantes, sino descendientes de inmigrantes." (Freeman 2004, 15) Muchos hijos y nietos de inmigrantes del norte de África, con nacionalidad francesa, se encuentran aun catalogados como inmigrantes. "Esta 'segunda' o 'tercera' generación de inmigrantes es todavía considerada como parte del 'problema' de la inmigración…" (Freeman 2004, 16).
[221] Esta idea es también sostenida por Doty (2003), quien señala que en Francia el término inmigrante es frecuentemente utilizado sólo para nombrar a los no europeos, especialmente africanos y los provenientes del Caribe, que muchas veces tienen la nacionalidad francesa.
[222] Se crearon tres instituciones específicas como la Comisión Departamental de acceso a la ciudadanía, un grupo de estudios y de lucha contra la discriminación y un número telefónico para las víctimas y testigos de actos discriminatorios (Bertossi 2003).

y de una doctrina alternativa de igualdad nacida a finales de los ochenta. Pero si bien la nueva orientación de las políticas de ciudadanía está empujando a reconocer la diversidad cultural,[223] este reconocimiento no encaja fácilmente en las categorías clásicas de la igualdad republicana, que tradicionalmente ha fundado la ciudadanía en la desaparición de las diferencias en la esfera pública, en beneficio de la igualdad individual (Bertossi 2003).[224] El ejemplo más emblemático es probablemente el conflicto del los *fourlards* [225] que comenzó en 1989 con la denegación del ingreso a la escuela a tres alumnas que vestían la *hijab* y dio lugar a una ley que ilegaliza el uso en el ámbito escolar de cualquier símbolo religioso que se considere ostentoso (Freeman 2004). En palabras de Badiou y su crítica irónica: "Si, Francia encontró por fin un problema a su medida: el *foulard* en la cabeza de algunas chicas. Ya podemos ir diciéndolo: se ha frenado la decadencia de este país." (2004, 25).

Los requisitos culturales para la obtención de la ciudadanía siguen mostrando la hilacha asimilacionista. El código civil especifica que los extranjeros sólo serán nacionalizados si son asimilados a la sociedad francesa, especialmente en forma de un conocimiento suficiente del francés. Dos prácticas consideradas como muestra de falta de asimilación son el *vivir en los márgenes de la sociedad* y la práctica de la poligamia (que es también motivo de expulsión). Pero este requerimiento no es meramente simbólico, constituye por el contrario el motivo más frecuente de rechazo de las solicitudes. Detallan Koopmans et al (2005) que la web del Ministerio de Justicia hace referencia explícita a la necesidad de estar bien asimilados a las costumbres y usos de Francia, lo que es evaluado en una entrevista con las autoridades, quienes también tomarán en cuenta las conductas y las lealtades.[226]

"La integración en nuestra sociedad, especialmente el dominio de la lengua francesa, debería ser una condición para poder traerse a su familia" declaró el primer ministro Dominique de Villepin, al hilo de las revueltas de los jóvenes de los suburbios

[223] Según el texto de Holm (2002), el Estado francés ha pagado clases de lengua de origen y financia asociaciones de inmigrantes para promover la conciencia social y cultural. Para esta autora, este tipo de iniciativas indican que una gradual diferenciación religiosa se está llevando a cabo en varios espacios sociales.

[224] En Francia, la comunidad de ciudadanos se funda en el compromiso de que ciudadanía y nacionalidad son indisociables. Sin embargo, durante la experiencia colonial ciudadanía y nacionalidad se disociaron. Argelia fue el espacio de esa diferenciación entre los ciudadanos de pleno derecho y los súbditos musulmanes, excluidos de esa plenitud y representados por un segundo colegio electoral (Bertossi 2003).

[225] El término *foulard* o *voile* son los términos utilizados mayormente en el discurso francés para denominar los diferentes tipos de pañuelos utilizados por algunas mujeres musulmanas. La reticencia a usar términos árabes como *hijab* es para Freeman (2004) otro indicador de la oposición de Francia al multiculturalismo.

[226] Como señalan los autores, la vaguedad del termino asimilación y el vivir en los márgenes de la sociedad dejan mucho lugar a la interpretación de las autoridades.

empobrecidos.[227] Las *soluciones* avanzadas por su gobierno (endurecimiento de los controles migratorios, restricciones al derecho de reagrupación familiar, vigilancia de los matrimonios y persecución de la poligamia) permiten adivinar la clave de interpretación de estos acontecimientos. Como si las situaciones de disgregación social —para el caso francés magníficamente retratadas en *La metamorfosis de la cuestión social* de Robert Castel (1997) o en *La Miseria del Mundo* coordinada por Pierre Bourdieu (1999)— fueran el resultado de la condición inmigrante y no el producto de profundas transformaciones económicas, políticas y sociales impulsadas desde mediados de los años setenta.[228]

1.2.3. Los Países Bajos y la *inburgering* de los *nieuwkomer*s

Los Países Bajos asumieron la presencia de los trabajadores inmigrantes y sus familias como un fenómeno definitivo antes que otros países europeos. Las primeras políticas específicas se formularon para la población de origen moluco. A finales de los años setenta el informe "Minorías Étnicas" (*Etnische Minderheden*),[229] del Consejo Asesor sobre Política de Gobierno, planteó la importancia de contrarrestar la exclusión de determinados grupos de inmigrantes y *allochtonen,*[230] junto con la necesidad de estimular la idea de una sociedad tolerante y multicultural. La multiculturalidad se entendió principalmente en clave religiosa, perspectiva influenciada por el sistema neerlandés de organización sociopolítica, a partir de la pilarización.[231] Esto marcó un

[227] *El País*, 20 de noviembre de 2005.

[228] En el pueblo donde comenzó la protesta, Clichy-sous-Bois, el 50% de los hogares no alcanzan los ingresos mínimos como para pagar impuestos. En unos 700 *barrios sensibles* el paro duplica y triplica la media nacional (9,8%). El 13% de los jóvenes dejan el sistema educativo sin haber obtenido ninguna cualificación. "El *apartheid subvencionado* de los suburbios tiene su origen en decisiones tomadas en los años setenta. (...) El sector público compró muchos terrenos en torno a París y se edificaron enormes moles inmobiliarias, donde fue exportada la masa de extranjeros llamada como mano de obra de la construcción y las industrias." (Prieto 2005).

[229] El término minorías étnicas se refiere a los grupos de origen inmigrante que mantienen una posición socioeconómica baja en el transcurso de varias generaciones.

[230] Los *allochtonen* de primera generación son las personas nacidas en el extranjero, con padre y/o madre también nacidos fuera. La segunda generación de *allochthonen* son las personas nacidas en los Países Bajos, con madre y/o padre nacidos fuera. Como contrapartida, se utiliza *autochtonen* para referirse a los considerados como autóctonos. Ambos términos han recibido muchas críticas.

[231] El sistema de pilarización (*verzuiling*) se desarrolló en la última parte del siglo XIX. Católicos y protestantes establecieron sus propias organizaciones en todas las esferas de la vida pública. Los movimientos políticos no religiosos, como socialistas o liberales, se vieron obligados a organizarse de la misma manera. Estos grupos constituyeron los llamados pilares: una especie de comunidades dentro de las cuales tenía lugar la vida social. Mediante leyes y reglamentaciones, se distribuían fondos y recursos estatales entre los distintos pilares. Durante la primera mitad del siglo XX éstos se convirtieron en los ejes estructuradores de la sociedad. Los pilares estuvieron involucrados en la conformación y puesta en marcha del Estado de bienestar, especialmente en la distribución de mercancías y servicios (educación, vivienda, servicios médicos y medios de comunicación). La pilarización estaba anclada en las prácticas políticas y sociales y en el sistema legal. En relación con las demandas de las comunidades inmigrantes, la estrategia de los pilares supuso que el derecho garantizado para las minorías existentes (católicos, protestantes, seculares) a tener sus propias instituciones (escuelas, hospitales, servicios sociales, medios de

punto de inflexión en la política de inmigrantes, ya que supuso la aceptación de que la mayoría de ellos se instalaría de manera permanente. Un elemento distintivo de esta estrategia fue la definición de grupos específicos como objetivos de las medidas,[232] lo que implica que las políticas no están dirigidas a todos los inmigrantes, sino a aquellos colectivos definidos como en desventaja.[233] Las medidas se encaminaron a equiparar la situación legal de las minorías con la población local, haciendo hincapié en la emancipación y la participación como instrumentos para contrarrestar la desigualdad social y económica. La simplificación de los procesos de obtención de la nacionalidad[234] y la ampliación del derecho de voto para inmigrantes se impulsaron como parte de estas políticas.[235]

Otro informe del Comité Asesor de Investigación en Minorías*, Oportunidad Justa* (1986), abrió el debate sobre los programas de discriminación positiva, como un remedio para las altas tasas de desempleo de la población inmigrada.[236] El Consejo Asesor en Política de Gobierno fue consultado nuevamente a finales de los años ochenta. Sus recomendaciones aparecieron en 1989 y pueden resumirse en dos puntos: prestar mayor atención al papel del empleo con relación a la integración y desarrollar

---

comunicación, universidades) subvencionadas por el Estado, no pudo ser negado a las nuevas minorías culturales y religiosas (Gil Araújo 2002). ¿En qué otro lugar, se pregunta Koopmans (2002), el gobierno financia escuelas, hospitales, canales de TV, trabajo social organizados en torno a las distintas religiones? ¿Qué otro país, incluso después de la introducción del euro, graba "Dios está con nosotros" en su dinero? ¿Dónde más se abre el año parlamentario con un músico y las bendiciones de los representantes hindúes, islámicos, católicos y protestantes? La separación iglesia/estado se ha fundado en la imparcialidad del Estado hacia los distintos sistemas de creencias (no hay iglesia estatal). El Estado neerlandés no interfiere en los asuntos religiosos, aunque los paga, y las organizaciones religiosas juegan un papel clave en terrenos que en otros países están bajo dominio estatal.

[232] La *política de minorías* en los Países Bajos define a los grupos objetivo de sus medidas teniendo en cuenta el origen nacional. De esta manera se estimula desde el Estado la articulación de los intereses de los distintos grupos en torno a su nacionalidad.

[233] Esto ha sido motivo de discusión a mediados de los años ochenta. Algunos grupos de inmigrantes solicitaron la condición de minoría y fueron rechazados. Otros, europeos del sur, dejaron de ser considerados dentro de esa categoría al pasar a ser ciudadanos comunitarios.

[234] Durante la mayor parte del siglo XIX, el derecho de ciudadanía se basaba en el nacimiento en suelo holandés. Esto cambió de manera drástica después de la Ley de nacionalidad de 1892, que abolió el derecho de ciudadanía por nacimiento en el territorio nacional y lo reemplazó por la naturalización para toda generación de extranjeros. La ciudadanía por nacimiento era automática para la tercera generación descendiente de extranjeros en 1953. En 1984 se introdujo la regla de opción, que permite a los hijos de inmigrantes nacidos en territorio nacional, y que residan de manera permanente, obtener la ciudadanía neerlandesa por declaración, entre los 18 y los 25 años. En 1992 se permitió la doble nacionalidad, que quedó de nuevo suspendida en 1997 (Koopmans y De Wit 2000).

[235] El derecho de voto para los extranjeros empezó a discutirse a finales de los años setenta. Los dos sindicatos mayoritarios, la asociación de iglesias (*Raad der Kerken*), el Centro Holandés de Extranjeros (NCB) y otros organismos presionaron a los partidos políticos para que apoyaran la ampliación del derecho de voto para los no nacionales. En 1983 la Constitución fue adaptada y en 1985 los inmigrantes con, al menos, cinco años de residencia legal obtuvieron el derecho de voto en las elecciones municipales. Aunque algunos sectores consideran que los inmigrantes deberían tener derecho a votar en las elecciones provinciales y nacionales, hasta el momento no ha habido una mayoría a favor de esta iniciativa (Gil Araújo 2002).

[236] El propio Gobierno aplicó esta política con el programa "Minorías Étnicas Trabajando para el Gobierno", que suponía la presencia mínima de un 5% de empleados pertenecientes a las minorías en dependencias gubernamentales. Muchas autoridades locales y las fuerzas policiales han introducido estos planes. Finalmente, la Ley para la Igualdad de Oportunidades fue adoptada en 1994. Esta ley prohíbe el tratamiento desigual por cuestiones de sexo, orientación sexual, raza o nacionalidad (Gil Araújo 2002).

programas para los nuevos inmigrantes que llegaban a través de la reunificación y formación familiar y del asilo. El fuerte énfasis en la identidad y la cultura de los años ochenta se visualizó como una de las barreras para el ascenso económico y social de las comunidades inmigradas.

A principios de los años noventa, el Gobierno consideró que se habían logrado pocos avances con respecto al mejoramiento de la posición económica y social de las *minorías*, especialmente en las áreas de educación y trabajo, por lo que estos sectores fueron definidos como prioritarios en la política de minorías. Las recomendaciones del documento de 1989 fueron incorporadas, en su mayoría, a la política del Gobierno. Desde entonces hay un mayor énfasis en la educación y en el mercado laboral como vías para la integración. Con la publicación del *Contourennota* en 1994 (por el Ministerio del Interior) se estableció un vínculo entre integración y ciudadanía. Como ciudadanos activos, se esperaba que los inmigrantes y sus descendientes asumieran su propia responsabilidad en la participación en la sociedad receptora. *Ciudadanía activa y plena* se convirtió en el elemento clave de la política de integración (Vermeulen y Penninx 2000.)

En 1996 se presentó en la Segunda Cámara una propuesta sobre programas para el asentamiento de nuevos inmigrantes. Los términos integración (*inburgering*) y nuevos inmigrantes (*nieuwkomers*) aparecieron en escena. La ley entró en vigor en 1998 y la política de inmigrantes reemplazó a la denominada política de minorías. El concepto de integración fue definido como una vía individual, colocando la responsabilidad del proceso en los inmigrantes. La integración se presentó en relación con otros dos conceptos: emancipación y participación. Según esta perspectiva, la integración requiere que los inmigrantes aprendan a encontrar su lugar en la sociedad. Se pusieron en marcha programas de integración que incluían cursos de lengua, política y cultura neerlandesa, orientación social y laboral, planes de carrera y otras actividades que pudieran ayudar a los inmigrantes a entrar en el mercado de trabajo. La política de integración hacia los nuevos inmigrantes impuso también ciertas obligaciones, como aprender neerlandés y la adquisición de una serie de conocimientos básicos sobre la sociedad holandesa y el mercado de trabajo. Los inmigrantes deben firmar un contrato con el Gobierno, por el que están obligados a asistir y tomar parte activa en los cursos. Si el inmigrante no cumple con su parte del contrato puede perder sus beneficios. Estos programas están siendo desarrollados por las autoridades locales.

La nueva perspectiva evidencia un mayor énfasis en los derechos y deberes de

los ciudadanos individuales. En los últimos años, los Países Bajos han dejado de ofrecer esa imagen autocomplaciente de sociedad tolerante, multicultural y de consenso[237] ante el avance de grupos abiertamente anti-inmigrantes, el asesinato del cineasta Theo Van Gogh a manos de un ciudadano neerlandés de origen marroquí en noviembre de 2004 y los posteriores ataques a mezquitas y escuelas musulmanas. Ya la nueva Ley de Ciudadanía Neerlandesa, en vigor desde 2003, introdujo criterios estrictos en el campo de lo que Koppmans et al (2005) denomina la dimensión cultural de la ciudadanía. Como en la nueva normativa inglesa, existe un examen de nacionalización, en el cual los solicitantes deben demostrar un conocimiento oral y escrito del neerlandés, así como responder algunas preguntas sobre la estructura del sistema político y la sociedad de los Países Bajos.

1.2.4. Alemania como *Einwanderungsland*

Desde la perspectiva de Bommes (1995), en la todavía RFA de los años ochenta, la situación de la inmigración en un país que no se consideraba de inmigración no fue gestionada políticamente porque, además de las reservas del sector conservador, el camino se encontraba bloqueado por la lógica excluyente de la nacionalidad alemana fundada en la pertenencia étnica.[238] Las organizaciones políticas y sociales involucradas con la migración abordaron la situación por medio de un compromiso que buscó encontrar un punto intermedio entre la repatriación y la naturalización. Las consecuencias del proceso migratorio eran gestionadas principalmente por organizaciones sociales. La migración permanecía como un asunto para el tratamiento de expertos en lo social hasta que comenzó un discurso culturalizante. En 1982, por ejemplo, la migración laboral fue puesta en la agenda bajo la categoría de *problema turco*. La semántica de la etnicidad y la nacionalidad, desarrollada en el discurso multiculturalista, se convirtió en un recurso práctico de esas organizaciones, especialmente utilizado en el debate de asilo e inmigración (Bommes 1995). La integración era entendida en clave de participación de los extranjeros (no se utilizaba la palabra inmigrantes) en la vida económica y social, y no en la política, lo que para

[237] Para Ruud Koopmans, sociólogo neerlandés que vivió y trabajó algunos años en Alemania, detrás de estas apariencias hay mucho de indiferencia y de racismo: *"Dutch tolerance is only skin-deep"*. (2002, 3).
[238] La imposibilidad de obtener la nacionalidad para millones de personas residentes e incluso nacidas en territorio alemán, unido a la baja natalidad de los alemanes y la alta natalidad de los considerados extranjeros estaba llevando a la configuración de una Alemania sin alemanes. En 1996 el 13.3% de los nacimientos fueron de madres extranjeras, entre 1990 y 1999 nacieron mas de 100.000 extranjeros por año (Hansen 2003).

Schnaper (1994) es un producto lógico del proyecto nacional alemán.

A lo largo de los años noventa, el tema de la inmigración empezó a ser debatido en el marco de la ciudadanía y la identidad nacional.[239] La ley de nacionalidad fue reformada en 1993 y en 2000, abriendo por primera vez la posibilidad de nacionalización para los residentes extranjeros.[240] La resistencia del partido democristiano, que juntó 5.000.000 de firmas contra la reforma, obligó al Gobierno de coalición socialista–ecologista a dar marcha atrás con algunas propuestas, como el derecho a la doble nacionalidad.[241] A finales de noviembre de 2000, un comité ejecutivo de la Unión Democrática Cristiana (UDC) aceptaba definir a Alemania como un país de inmigración, algo que su líder Helmut Kohl se había negado a hacer a lo largo de su mandato (Klusmeyer 2001). Durante este proceso de repensar la política migratoria y de integración, el principal partido de la oposición planteo la noción de *Leitkultur* (cultura guía o matriz*)*, como la base para la integración de inmigrantes. De acuerdo con su posición, esta noción engloba el aprendizaje de la lengua alemana, la lealtad hacia la nación y la aceptación de las instituciones políticas y legales alemanas. En dicho documento la UDC declara que una política de inmigración e integración solo puede tener éxito si los alemanes están convencidos de su identidad cultural y nacional. "*Nosotros los alemanes hemos desarrollado nuestra identidad nacional y cultural sobre la fundación de la civilización europea en el curso de la historia, que encuentra expresión en nuestra lengua y artes, en nuestra moral y costumbres, en nuestro entendimiento de las leyes y la democracia, la libertad y los deberes cívicos."* (citado en Klusmeyer 2001, 522).

[239] Par un análisis detallado de las normativas alemanas de inmigración y sus implicaciones en la construcción estratificada de derechos: Morris 2000.

[240] El cambio en la ley de nacionalidad de 1993, entre otras cosas, implicó la reducción de los costes de la tramitación de 2.556 a 51 euros. Los residentes entre los 16 y los 23 años tenían derecho a nacionalizarse si cumplían con las siguientes condiciones: (1) renuncia a nacionalidad anterior, (2) residencia en Alemania Federal por al menos ocho años, (3) tener completados seis años de escolarización en Alemania, al menos cuatro correspondientes a la secundaria y (4) no tener antecedentes penales. Para quienes no hayan estudiado en Alemania, es necesario una residencia de al menos 15 años y (1) renunciar su nacionalidad anterior, (2) no tener antecedentes penales, (3) ser capaz de mantenerse sin recurrir a las ayudas sociales. La reforma del 2000: (1) residencia al nacer para aquellos hijos de personas nacidas en Alemania (doble *ius solis*) o de alguien con permiso de residencia legal y (2) en el caso de nacionalización por residencia, reducción del tiempo necesario de 15 a 8 años (Hansen 2003).

[241] Para Koopmans (1999), los 5.000.000 de firmas dan cuenta de la fuerza de la concepción etnocultural de Alemania y de los alemanes.

1.3. Los usos de la integración

Es en los años sesenta en el Reino Unido y una década después para el resto de países cuando la presencia inmigrante comienza a ocupar el centro del debate político y se transforma en un asunto de gobierno. Esa presencia, anteriormente legitimada por su contribución económica, comenzó a ser percibida en términos diferentes. Desde finales de los años setenta *la inmigración* y la población inmigrante (sobre todo los clasificados como *no comunitarios*)[242] son percibidos como una amenaza para el orden social, y nacional.

A lo largo de los años ochenta se evidenció el fracaso de las políticas de retorno impulsadas por algunos países como Francia y Alemania.[243] El debate político se desarrolló entonces centrando la atención en la posibilidad de integración de los inmigrantes y en el peligro que su presencia podía suponer para el funcionamiento de la democracia, en tanto minaban la (supuesta) uniformidad cultural, entendida como condición de la unidad nacional. En Francia, por ejemplo, el discurso dominante sobre el miedo a la fragmentación del territorio nacional en varias tribus (balcanización) comenzó a competir con un discurso sobre la necesidad de controlar la comunitarización provocada por el Estado. El eslogan de amenaza a la identidad fue reforzado por su relación con los debates sobre la ciudadanía, las igualdades legales, el derecho a la diferencia, la asimilación individual y el papel del Islam en los Estados seculares (Holm 2002).

A lo largo del camino, las previas pragmáticas políticas de inserción han sido reemplazadas por una *filosofía de la integración* (Favel 2000). En este marco, los elaboradores de políticas comenzaron a teorizar la ciudadanía, pero no sólo en términos de derechos y de deberes, sino, y sobre todo, en términos de demandas culturales y morales hacia los nuevos miembros como prueba de su identificación con la nación (Favell 1997). La cuestión del significado de la ciudadanía se convirtió en un estandarte político. Comenzaron a surgir discusiones en torno a qué significa ser alemán, francés, británico o neerlandés y cuales son las condiciones para una integración exitosa. En esta línea están los contratos de integración que deben firmar los nuevos inmigrantes en los

[242] Holm (2002) hace referencia a la emergencia de un discurso de diferenciación jurídica de la población inmigrante que da origen a una tipología de la inmigración. Una de las nuevas categorías es la de residentes *no comunitarios* o *extracomunitarios*, que comienza a ser utilizada en los documentos legales a partir de los años noventa.

[243] Francia alentó un programa de repatriación voluntaria entre 1977 y 1981. Durante este periodo se apuntaron 95 mil inmigrantes, de los cuales el 65% eran españoles y portugueses. Alemania presentó una ley para el estímulo del retorno de los inmigrantes a sus países de origen en 1983 (Seifert 1997).

Países Bajos, o la prohibición de utilizar lo que se consideran símbolos religiosos en las escuelas francesas.

En la actualidad, la cuestión de la integración se solapa con la preocupación por la diversidad cultural o étnica como problemas para la identidad nacional y los conflictos que afectan a la población inmigrante están siendo recodificados como una cuestión de religiones, de valores o de diferencia cultural. Como muestran los ejemplos aquí comprimidos, las narrativas sobre la integración de la población inmigrante, a pesar de su carácter ostensiblemente inclusivo, puede trabajar para diferenciar, externalizar y construir al otro en términos de peligro y de amenaza.[244] El discurso de la integración construye a los inmigrantes no europeos como extraños, unos extraños cuya presencia es permanente. La cercanía física de los inmigrantes y su lejanía social y política problematiza la noción del Estado-nación como una sociedad unitaria con un sentido compartido de la identidad nacional (Doty 2003).

Para Javier de Lucas este proceso de extrañamiento convierte al ajeno "en un sujeto poco fiable, poco seguro (y ahí la primera dimensión de riesgo) en términos del cumplimiento de los deberes. Esta es una consecuencia que se reitera una y otra vez a propósito de la 'dificultad de integración' de esos extraños que son los inmigrantes y por ello la machacona insistencia en que quienes llegan a nosotros deben cumplir los deberes, lo que acaba derivando en la inversión del principio de presunción de inocencia." (de Lucas 2004, 28). Pero esa ajenidad toma cuerpo de manera aún más cruda: al ser extraño a la comunidad, quien tiene un *déficit congnitivo* definido como insalvable se torna incompatible y por eso, un enemigo. "Es este salto de la diferencia —cultural— a la incompatibilidad social, es decir, jurídica y política. El extraño no sólo es ajeno, es una amenaza para nuestra identidad y para lo mejor que tenemos de ella que, paradójicamente, no es nuestra, sino universal (...): los derechos humanos, la democracia, el mercado." (de Lucas 2004, 28).

Si bien existen sensibles diferencias en las formas de concebir e intervenir sobre la población inmigrante no comunitaria en los distintos casos retratados, también es posible identificar ciertas similitudes notorias:

1) La percepción de los inmigrantes como intrínsicamente diferentes y extraños.

2) La extendida idea de que la diversidad es producto de la inmigración, que ha transformado las sociedades occidentales ahora más diversas que nunca y que esa

[244] Sobre el proceso de extrañamiento y deshumanización como base de la exclusión y del exterminio, Arendt 1999.

diversidad puede ser fuente de des-integración social, cultural y nacional.[245]

3) Relacionado con lo anterior, la noción de umbral de tolerancia, según la cual existe un límite en el numero (y tipo) de inmigrantes que una sociedad puede aceptar, antes de que su presencia se convierta en fuente de conflictos. De aquí se establecen también relaciones entre cantidad/calidad de inmigrantes y el éxito de su integración, y cantidad/calidad de inmigrantes y la emergencia de *brotes de racismo*. Desde esta óptica, el racismo y los conflictos en torno a la presencia inmigrante son una cuestión de números y de origen de la población inmigrada.

4) La importancia del factor religioso a la hora de clasificar a los diferentes grupos como más o menos integrables. A pesar de la pretendida laicidad europea, la inmigración está actuando como revelador del peso aún vigente del factor religioso. Ciertas prácticas, previamente definidas como no pertenecientes a la tradición cultural europea, son entendidas como elementos contrarios a los valores nacionales y redefinidos como indicadores de falta de (voluntad de) integración. Como escribe Jordi Moreras, "...el ejemplo del Islam es suficientemente significativo como forma de establecer una clara distinción entre aquellas confesiones que sí pueden ser consideradas como europeas, de aquellas que no lo son (ni que parecen que puedan llegar nunca a serlo)." (2002, 4). Es por ello, continúa el autor, que no se entiende que las mezquitas, en tanto que espacio social y religioso, también puedan contribuir a la integración y operar como interlocutores ante los poderes públicos. "Es más, no sólo el modelo de integración que expresa un espacio asociativo como éste se define como diferente al que plantea la sociedad occidental, sino que se interpreta esencialmente como su opuesto." (Moreras 2002, 5). ¿Se puede ser musulmán practicante y ser un verdadero francés? ¿Supone la práctica del Islam una baja calidad de pertenencia nacional? ¿Rezar mirando a la Meca, asistir a la mezquita y seguir el Ramadam es muestra de falta de lealtad a la nación?

5) La pervivencia de la óptica y problemática colonial y poscolonial en la cuestión de la inmigración, que sobrevuela todas las acciones y enunciados sobre el tema. Como nos recuerda Sayad (2000b), el fenómeno de la emigración/inmigración constituye un indicador del desarrollo desigual que separa a los países de origen y destino, así como de la asimetría de relaciones de fuerza que oponen las dos categorías de países, los dominantes y los dominados. La transferencia de mano de obra de un país a otro remite esencialmente a una relación de dominación, que está en la génesis de esa transferencia.

[245] En contra de esta idea tan extendida, según Vermeulen (1999) algunos historiadores aseguran que las diferencias entre grupos eran mucho mayores hace cincuenta o cien años, entre católicos y protestantes, entre la burguesía y las clases trabajadoras, cuando su estilo de vida era tan distinto, o cuando la vida rural distaba tanto de la vida urbana. La diferencia de ahora, dice Vermeulen, es de color de piel o de lenguas, pero no es el origen del multiculturalismo.

"El fenómeno migratorio a lo largo de toda su historia —que se confunde con la propia historia de nuestro sistema económico y su realización— se inscribe en una misma lógica, gobernada (...) tanto por los determinismos económicos (esto es, por los imperativos propios de nuestra economía) como por las categorías de nuestro entendimiento político..." (Sayad 2000b, 9).

6) El funcionamiento de los debates, normativas y legislaciones sobre inmigración, y principalmente sobre integración, como operaciones de *nation-building*. Las prácticas discursivas y legales en torno a esta cuestión derivan inevitablemente en una discusión sobre los contenidos y esencias de la identidad nacional y los fundamentos de la nación. Implican, en todos los casos, definir una serie de criterios que establezcan cuales son las características especificas necesarias para ser parte de la comunidad nacional, quienes están *in* y quienes están *out*, e incluso como se puede devenir *uno de los nuestros*. Los nuevos requerimientos lingüísticos y de conocimiento de las formas de organización política y social para el acceso a la nacionalización lo ponen de manifiesto. Los cursos y libros que permitirán a los aspirantes a convertirse en *british* o *nederlandeer* son de alguna manera modos de explicar y explicitar qué tienen de particular aquellos que *integran* la nación a la cual se pretende ingresar. La diversidad de manuales y guías de acogida no son otra cosa que relatos sobre la nación, formas de contarle a los extranjeros qué es el nosotros. Herramientas de construcción nacional.

Es clarificador el abordaje de Helma Lutz (1997) que explica y confronta los discursos del eurocentrismo y la europeidad. Con *eurocentrismo* se refiere al viejo discurso de la superioridad europea y su dominación sobre el resto del mundo. El proceso de colonización, el asentamiento de los europeos en otras partes del planeta, la formación de imperios y la lucha contra ellos componen el terreno sobre el cual Europa se ha construido a sí misma. La nueva idea de *europeidad* conforma un discurso defensivo, de construcción de una Europa pura, un continente simbólico cuyo territorio es limpiado de extranjeros y elementos incivilizados. Si bien el *eurocentrismo* y la *europeidad* están construidos en torno a los mismos nodos, se distinguen porque en el primero prevalece un enfoque territorial dirigido hacia fuera y en el segundo prima un proceso de homogeneización desde el interior. Hay distintas prácticas que dan cuenta de esta dinámica, pero una de las más evidentes es el carácter decimonónico de la ciudadanía europea, que Zapata-Barrero (2001) ha catalogado como fundamentalismo estatal. Lo mismo puede aplicarse para las políticas comunitarias de defensa de las lenguas minoritarias, que sólo reconocen como tales a las ancladas en el territorio

comunitario, por lo que quedan fuera muchas de las habladas por millones de inmigrantes. En este sentido, Marco Martiniello (1995) advierte sobre la vinculación entre los límites de la ciudadanía europea y los intentos de construcción de una cultura común, que tienden a delinear una identidad mas bien excluyente.

Ese territorio simbólico de europeidad, se asemeja notoriamente a los perfiles de los barrios ricos y privados de ciudades latinoamericanas, como Bogotá, Buenos Aires o Río de Janeiro, con sus distinguidos habitantes pertrechados tras servicios de seguridad, sensores infrarrojos, códigos de acceso y controles de ingreso. Todo ello para defender un privilegio construido, precisamente, sobre el expolio del resto de la población, crecientemente empobrecida, fantasma del cual pretenden defenderse. "Cada tipo de orden social produce los fantasmas que lo amenazan. Pero cada sociedad genera esas visiones a su propia medida: a la medida del tipo de orden que lucha por alcanzar. (...) Dicho en términos psicoanalíticos: las amenazas son proyecciones de la ambivalencia interna de la sociedad con respecto a sus propios modos y medios, con respecto a la forma en que la sociedad vive y se perpetúa. Una sociedad insegura de su supervivencia desarrolla la mentalidad de una fortaleza sitiada." (Bauman 2000, 114).

2. LA *INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES* EN EL ESTADO ESPAÑOL: LA IMPRONTA CULTURALISTA

El ingreso del Estado español en la Comunidad Económica Europea en 1986 redefinió el tema migratorio: el control de las fronteras españolas se convirtió en un tema de geoestrategia europea. Con el fin de justificar en la arena política nacional la importación de políticas migratorias restrictivas, que no encajaban con la escasa presencia inmigrante, los *policy makers* reaccionaron rápidamente problematizando la inmigración y perfilando a la población de *inmigrantes no comunitarios* como categoría objeto de intervención de las políticas públicas.[246] Con la primera Ley de inmigración de 1985 algunos extranjeros comenzaron a ser llamados *inmigrantes no comunitarios*, una expresión con una pesada carga de externalidad social y jurídica, que se utiliza para clasificar (y calificar) a las personas provenientes del Tercer Mundo. Si bien la presencia de *inmigración no comunitaria* fue problematizada considerando distintas

[246] "...no sería exagerado afirmar que la visibilidad social de los migrantes y la institución simbólica de esa figura social que es la 'inmigración no comunitaria', son en gran medida, como el adjetivo de esta atribución delata, un producto de las políticas migratorias comunitarias." (Santamaría 2002, 105).

dimensiones, dos fueron los nodos principales: la representación de la inmigración como un problema de seguridad ciudadana y como un problema cultural (Santamaría 2002, Agrela y Dietz 2005).

A mediados de los años noventa, desde el principio de su configuración como campo de intervención pública, la *in/integración de la población inmigrante* fue tematizada como una cuestión de distancias o cercanías culturales. Pero es a principios del siglo XXI cuando la representación de los inmigrantes como los *otros culturales* emerge con más fuerza. Tanto en el ámbito de las políticas públicas —con la presentación del Plan GRECO y las declaraciones y posicionamientos de representantes de organismos estatales y gobiernos autonómicos—, como en los medios de comunicación y en el ámbito académico, los debates sobre las dificultades para la *integración de la inmigración no comunitaria* se organizaron en el estrecho marco de la diferencia cultural (Agrela 2002 y Santamaría 2002).[247] El análisis que se presenta a continuación confirma que las formas de pensar la *integración de inmigrantes* que subyacen en los discursos y políticas de integración estatales, están atravesada por lo que Verena Stolcke (1995) ha denominado fundamentalismo cultural, como exponente de las nuevas retóricas de exclusión.

2.1. La *integración de inmigrantes* en las políticas públicas estatales: los Planes de integración

Según Miguel Pajares, hasta hace bien poco la actitud de la mayor parte de los poderes políticos con respecto a la integración de la población inmigrante era contradictoria: reconocían la importancia de las políticas de integración en público, pero esas declaraciones no se traducían en partidas presupuestarias concretas. "…sólo en los últimos tiempos algunas administraciones (locales y autonómicas sobre todo), han comenzado a proveer recursos de forma significativa." (2004, 11). Algunos aspectos de la Ley 1985, —la inmigración temporal como único supuesto y la no mención al derecho de reagrupación familiar— evidencian esta falta de atención a la integración de los inmigrantes, que no se planteó como cuestión de Estado hasta principios de los años noventa. Tal es así, que el primer plan lo presentó la Generalitat de Catalunya: *Pla*

[247] Como ejemplo, la explicación de la violencia de algunos jóvenes descendientes de la inmigración latinoamericana como producto de su cultura. El jefe de estudios de un instituto de L'Hospitalet, intentando justificar a unos jóvenes de origen dominicano y ecuatoriano que habían apuñalado a unos compañeros, declaró que ante la provocación de unos alumnos autóctonos, los jóvenes inmigrantes "respondieron como en su cultura están acostumbrados: si la pelea va a más, sacan las navajas." *El País*, 2 de junio de 2005.

Interdepartamental d'immigració 1993-2000, aprobado el 23 de septiembre de 1993, antecediendo el primer *Plan Interministerial para la Integración Social de los Inmigrantes,* elaborado por el Ministerio de Asuntos Sociales en 1994, con los objetivos de integrar socialmente a los inmigrantes ya establecidos, cooperar con los países emisores de población, y luchar contra la inmigración *ilegal*. El Plan entendía que el acceso de la población inmigrante a los derechos civiles y sociales básicos en igualdad con los españoles era el primer paso para lograr su integración en la sociedad receptora. Pero, para ello, solo debían ingresar al territorio del Estado aquellos a los que se les puedan garantizar tales derechos a través de su integración en el mercado de trabajo. Como en otros países europeos, el discurso institucional vinculó directamente el control de entradas con las posibilidades de integración de los inmigrantes asentados en el territorio estatal, haciendo consecuencia una de la otra (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes 1998). Se ponía toda la responsabilidad de la integración en las comunidades inmigradas, al ser ellas las que deben adecuarse al funcionamiento de la sociedad receptora. Los ámbitos prioritarios de actuación fueron el mercado de trabajo (igualdad en el acceso al empleo, derechos laborales, información y formación), la educación, la convivencia territorial y la participación ciudadana (movimiento asociativo). En esencia, este primer Plan supuso una lista de metas generales (combatir la discriminación, reducir las barreras para la integración), más que un anteproyecto para acciones concretas (Arango 2000).

La integración se planteó insistiendo en cuestiones culturales y en la inmigración de tipo familiar (por visualizar a la familia como garante del orden social), haciendo hincapié en el papel preponderante de la mujer y su faceta de puente entre la sociedad de origen y destino, en tanto reproductoras y adaptadoras-socializadoras de las unidades familiares.[248] El modelo de integración desarrollado por el Plan de Integración de 1994 fundamenta todas sus recomendaciones en una visión de las relaciones entre la población inmigrante y los denominados autóctonos como problemáticas. "Es en esta representación de los 'otros' y 'nosotros' culturalmente delimitados y ajenos donde fragua el temor al conflicto y al 'desorden' como consecuencia de la inmigración y es también a partir de ese constructo ideológico desde donde se construye unas determinadas representaciones de las mujeres inmigrantes. En este sentido, encontramos en el material analizado una construcción de las mujeres inmigrantes como instrumento para la integración como consecuencia de su papel

[248] Para un análisis detallado de las representaciones de las mujeres inmigrantes en los programas y planes de integración Maquieira et al 2000 y Agrela 2004 y 2005.

tradicional de género." (Maquieira et al 2000).

Los principales agentes de gestión e intervención continuaron siendo las Organizaciones no Gubernamentales, lo que ha ido promoviendo el surgimiento de instancias de atención especializadas por fuera de los servicios sociales. Este rol de las ONG en la integración de inmigrantes es actualmente uno de los rasgos que distingue el modelo español de gestión de la inmigración, también a nivel autonómico y municipal.[249]

Como herramientas de apoyo y desarrollo del Plan, se impulsó la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes —pensado como un organismo consultor compuesto por miembros de las administraciones estatales y autonómicas, asociaciones de inmigrantes, sindicatos y ONG— y el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) —como órgano de seguimiento y estudio de la inmigración— ambos en dependencia del Ministerio de Asuntos Sociales. Sin embargo, por aquel entonces la estructura institucional dedicada a la gestión de la inmigración en los diferentes niveles era muy escasa y aún sigue siendo limitada diez años después. Fueron los gobiernos regionales de Cataluña, Andalucía y Madrid quienes encabezaron la creación de sus propios organismos y quienes desarrollaron sus propios programas, agencias y delegaciones, que diseñan, gestionan y ponen en marcha políticas en respuesta a los cambios y nuevos desafíos; que de alguna manera han tendido a reproducir el mismo esquema estatal (foros, observatorios, planes).

El segundo plan estatal de gestión de la integración se presentó en un contexto económico, social y político muy diferente. La *perspectiva policial* que impregnaba la política migratoria del momento, tanto en el espacio de la UE como en el Estado español, ejerció una gran influencia sobre el mismo. A nivel comunitario, la redoblada presión europea dio lugar a un refuerzo de los bordes externos de la Unión, mientras a nivel estatal el Gobierno conservador del Partido Popular (PP) —que llegó al poder después de doce años de Gobierno socialista— introdujo una aún mas dura y restrictiva versión de la ley de inmigración (Agrela y Dietz 2005). En el marco de la nueva Ley de Extranjería (LO 8/2000) se creo el Consejo Superior de Política de Inmigración, "con el fin de coordinar las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias o que tengan incidencia en la política de integración de los inmigrantes". (OFRIM 2001, 2). El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes quedó bajo jurisdicción del

[249] Agradezco a Belén Agrela por estas indicaciones y por su constante generosidad.

Ministerio del Interior, a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.[250] A diferencia de la normativa anterior, con la nueva Ley tanto las ONG como las asociaciones de inmigrantes pasaron a ser propuestas por el Delegado del Gobierno, "previa presentación en terna de asociaciones y organizaciones seleccionadas al respecto en función de una serie de criterios objetivos recogidos en el Real Decreto". (OFRIM 2001, 3). En noviembre de 2001, Mikel Azurmendi fue designado por el Gobierno como presidente del Foro para la Integración. Otro instrumento que se presentó como central en la política de integración fue el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO) 2000-2004.

El GRECO ha sido criticado, entre otras cosas, por el concepto de integración social que maneja, caracterizado como un planteamiento unidireccional y asimilacionista (Covas Bonino 2003). Desde el inicio, no contó con un presupuesto específico, lo que a su vez obstaculizó el desarrollo de iniciativas en el resto de las administraciones. Para Pajares, en las actuaciones del Gobierno en materia de integración social de la población inmigrante "no existe ni la planificación ni la asignación de presupuestos que permitiría evitar los fenómenos de exclusión social que se está produciendo. Las organizaciones sociales que trabajan en este terreno tienen un apoyo escaso y lo mismo sucede con instituciones locales que afrontan problemas sin el apoyo necesario." (2004, 20). En su "chequeo intempestivo" del Plan GRECO, Antonio Izquierdo sentencia: "Aunque el gobierno no haya desarrollado un Plan de Integración para los inmigrantes, el balance de la situación nos brinda algunos avances. En cuando las condiciones legales y materiales se lo permiten, son los propios inmigrantes los que dan prueba de su capacidad para la integración social y la convivencia cívica." (2003, 175). Para Javier de Lucas y Francisco Torres, con la aprobación de la Ley 8/2000 y el Programa GRECO, "la preocupación por la integración ha dado paso a una creciente vinculación entre inseguridad ciudadana e inmigración." (2002, 18).[251]

[250] El Foro está constituido por un presidente, dos vicepresidentes, un secretario y veinticuatro vocales: ocho representantes de la Administración Pública, ocho de asociaciones de inmigrantes y refugiados y ocho representantes de organizaciones sociales de apoyo, como sindicatos, ONG y organizaciones empresariales.

[251] Por su parte, el informe elaborado por la Relatora Especial de Naciones Unidas alerta sobre la contradicción en las iniciativas en materia de política migratoria llevadas a cabo desde los distintos ministerios y sobre la descoordinación entre los tres niveles de gobierno: "La Relatora Especial advierte de un riesgo de contradicción entre los programas y políticas de control de flujo migratorios, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior y los programas y políticas de asistencia, educación, integración, responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Mientras parece apropiado que los programas de integración se implementen a nivel local, la Relatora Especial nota que las comunidades autónomas y los gobiernos locales, sobre todo en las grandes ciudades y Canarias, Ceuta y Melilla, deben dedicar la mayoría de sus recursos a la asistencia a los migrantes irregulares. Así mismo sus esfuerzos de integración se ven frustrados por los obstáculos que la situación de irregularidad pone a la plena integración del

2.1.1. El Programa GRECO y las figuras de la inmigración

El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO), elaborado en el marco de la Ley 8/2000, tenía carácter plurianual para el período 2000-2004. La responsabilidad de coordinar, impulsar y dirigir la ejecución del Programa era responsabilidad de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, dependiente del Ministerio del Interior.[252] En principio, se trata de un programa preparado por el Ministerio del Interior como marco para el desarrollo de las políticas de acción social con población inmigrante, aunque va dirigido tan sólo a quienes residen de forma regular, quienes se supone son los que *"contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país"*. Aún así, y en consonancia con la política de inmigración, es un programa enfocado más al control fronterizo que a la integración. La cuestión de la integración se menciona tan sólo en una de las cuatro líneas de actuación que estructuran el Programa: (1) diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea; (2) integración de los residentes extranjeros que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país; (3) regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española y (4) mantenimiento de un sistema de protección para los refugiados y desplazados (Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración 2000).

No existe un grupo o grupos objetivo para los planes pero, en el discurso político y mediático, la imagen de la inmigración está vinculada con las personas originarias de regiones empobrecidas: África, América Latina y Asia (China y Filipinas). Algo similar recoge el Programa GRECO:[253]

> *"Debemos ser conscientes de que al permitir la inmigración hacemos posible que muchas personas encuentren entre nosotros oportunidades de futuro o cotas de libertad personal que no existen en sus países de origen. Son personas en su mayoría jóvenes, emprendedoras, capaces de asumir retos importantes, por regla general con altos índices de analfabetismo y escasa cualificación profesional, pero muy valiosas y que aportan cantidades de dinero a sus familias y, en conjunto, a sus países de origen."* (17).

---

migrante. También notó una escasa coordinación en materia de migración entre los tres niveles de gobierno, central autonómico y local." (Naciones Unidas 2004, 3).

[252] Las instituciones involucradas en la elaboración y que tomarán parte en su aplicación son el Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Sanidad y Consumo.

[253] Salvo indicación contraria, las citas que siguen a continuación son del Programa GRECO. La indicación entre paréntesis se refiere al número de página.

La categoría de inmigrante queda así vinculada a las personas *pobres* —tanto en capital económico como cultural— procedentes de *países pobres*. Se trata de gente emprendedora, responsable (capaces de asumir retos y enviar dinero a sus familias), valiosas, en otras palabras: buenos inmigrantes. La inmigración se define como una cuestión relacionada básicamente con la pobreza, las condiciones de los países de origen, que impulsa a las personas a buscar mejores oportunidades, no sólo económicas sino también *de libertad*, oportunidades que encontrarán en nuestro país y que *nosotros* les brindaremos. Sin embargo, como recoge el mismo documento en páginas precedentes, por aquel entonces cerca de la mitad de los inmigrantes residentes en el Estado español provenían de Europa, 86,3% de los cuales eran de países comunitarios. El analfabetismo y la escasa cualificación no es la regla, ni siquiera entre los inmigrantes irregulares. Según una investigación llevada a cabo por Antonio Izquierdo (2001) en base a los expedientes de regularización del año 2000, el 17% eran estudiantes universitarios, el 41% tiene estudios secundarios o formación profesional y el 28% tiene EGB o Primaria.

1) *Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea*

En este apartado se plantea, entre otros puntos, determinar el número de inmigrantes necesarios

> *"...de acuerdo a la situación nacional del empleo en cada momento y la necesidad de cubrir puestos de trabajo según sectores, perfiles profesionales y, en su caso, áreas geográficas de origen."(23). En cuanto a la firma de los Convenios, "la determinación de los países para estos Convenios se determinará por la realidad migratoria española, las relaciones de nuestro país (históricas, políticas, económicas, proximidad geográfica, etc.) y las características del país de origen". (26).*

Ya el título aclara el marco desde el que define su pertenencia el Estado español: la Unión Europea. A partir de este contexto se establecerá el número de inmigrantes aceptables, teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo estatal. Esto contradice el punto anterior: al parecer, las migraciones no están sólo impulsadas por las condiciones de pobreza de los países de origen, sino que también se enuncian aquí

ciertos requerimientos locales que serán, en definitiva, los que determinen el cuántos. Esta visión unilateral, que vuelve a verse reflejada en lo referido a los Convenios es lo que Javier de Lucas (2002ª) denomina política instrumental, en este caso de adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo pero que, en otros contextos, ha sido considerada como aportadora a la Seguridad Social, garante del sistema de pensiones o instrumento de reproducción asistida.[254] ¿Cuál es entonces la inmigración deseable? La que cubre las necesidades de mano de obra del mercado de trabajo local. Esta justificación de la inmigración haciendo referencia a las necesidades del mercado de trabajo es algo recurrente, un *leit motiv* que forma parte de los discursos, visiones y divisiones hegemónicas. La inmigración no comunitaria al parecer solo se entiende si viene encadenada al trabajo; el trabajo es su razón de ser, lo que la legitima. Así, la inmigración no es otra cosa que un instrumento al servicio del trabajo y al servicio de la economía. "Es un dato de la economía y no tiene otra función que no sea la económica. Convertirlo en un problema meramente económico es despolitizarlo, o mejor apolitizarlo. En esto consiste la naturalización de los objetos sociales." (Sayad 2000, 21).

(2) *Integración de los residentes extranjeros que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país*

> *"... para que la educación se convierta en un mecanismo para la integración de los inmigrantes en nuestra sociedad, se realizarán programas educativos específicos para los segmentos de población inmigrante para quienes el proceso de culturización resulte más difícil de llevar a cabo."* (34).
> *"... un objetivo fundamental de la política de extranjería e inmigración debe ser la adaptación e integración de los nuevos inmigrantes y extranjeros en España, en la sociedad a la que van a pertenecer, a la que sumarán su esfuerzo personal, en la que cotizarán al sistema de Seguridad Social y en la que pagarán impuestos cuando así lo exija su nivel distributivo."* (18)

La idea de integración dibuja un proceso de ajuste por parte de los inmigrantes a la sociedad de destino. Las culturas, tanto la de origen como la receptora, son presentadas a su vez como bloques homogéneos, sin fisuras. La integración se plasma como camino hacia la asimilación, en el cual algunas culturas resultan más cercanas que otras y, por ello, el tránsito hacia la integración será menos traumático. A otros, sin embargo, habrá que ayudarlos para que logren adaptarse. El concepto de integración parece referirse a cierto grado de invisibilidad, a los extranjeros cuyas conductas son

[254] Me refiero a la constante mención a las mujeres inmigrantes como máquinas reproductoras, a través de las cuales se elevaría el índice de natalidad.

percibidas como próximas y familiares. Los buenos inmigrantes son los que no se notan, los que se asimilan, diluyéndose, en la cultura (siempre en singular) de la sociedad receptora.

El pago de la Seguridad Social y de impuestos abre la puerta a la titularidad de una serie de derechos fundamentales, es decir que disfrutan de esos derechos en tanto fuerza de trabajo (siempre y cuando esté legalizada) y no, como expresa un segundo párrafo, *"...como personas y titulares de derechos sociales de configuración legal, como nuevos ciudadanos o nuevos vecinos de nuestras ciudades y pueblos."* Los inmigrantes irregulares quedan fuera de la ofrecida integración a la sociedad española ya que, según estos criterios, el pago de impuestos y de la Seguridad Social son los indicadores de la contribución activa al crecimiento de *nuestro* país, condición fundamental para ser candidatos a la adaptación. Estas afirmaciones dan por supuesta la existencia de un mercado de trabajo regularizado que, en los hechos, no siempre funciona como tal. Otra vez las afirmaciones del Programa GRECO no se ajustan a los datos de una realidad que se revela contraria: (a) grandes sectores de la economía española *consumen* mano de obra inmigrante irregularizada; (b) el no pago de impuestos y la no cotización a la Seguridad Social no son prácticas vinculadas exclusivamente a los trabajadores/as inmigrantes, sino que se corresponden con ciertas características distintivas de la economía española y su mercado de trabajo: la extensión de la economía informal y del trabajo irregular y cierta cultura empresarial, principalmente en algunos sectores como la agricultura, la hostelería, la construcción y el trabajo doméstico. Por el contrario, nadie más interesado que los propios inmigrantes en cotizar a la Seguridad Social, porque de ello depende la renovación de su permiso de trabajo y su permiso de residencia.[255]

> *"El marco de convivencia será la Constitución y las leyes españolas a las que, con mayor o menor esfuerzo, dependiendo de sus raíces culturales, habrá que adaptarse, respetar y disfrutar, en una sociedad democrática en la que el respeto, la tolerancia y la igualdad son valores en los que creemos firmemente, que enseñamos a nuestros niños y jóvenes y por los cuales luchamos para que sean respetados por todos."* (18).

En esta oportunidad se especifica de manera clara cual será el marco de referencia para la adaptación, la Constitución y las leyes españolas, al tiempo que se

[255] Según una investigación del Colectivo IOE sobre mujeres inmigrantes, en el servicio doméstico, el porcentaje de cotizaciones a la Seguridad Social es mayor entre las inmigrantes que entre las autóctonas. Datos presentados en las Jornadas *Migraciones, flujos de capital y fuerza de trabajo*, organizadas por la Universidad Nómada, Madrid, 29 de mayo-2 de junio de 2001.

adelanta una posible fuente de dificultades: la diferencia cultural, que queda definida como impedimento, discapacidad o deficiencia. Un obstáculo de origen —las raíces culturales, que algunos grupos de inmigrantes arrastran como si fueran árboles desarraigados— actuará como barrera en el camino de adaptación a los valores democráticos. Se instituye así la idea de que hay culturas más democráticas que otras y que, por lo tanto, la capacidad de seguir ciertos principios está culturalmente condicionada.[256] Los inmigrantes deberán, con mayor o menor esfuerzo, adaptarse y respetar esos valores y normativas. La justificación para esa exigencia está en las características atribuidas a la sociedad receptora: democrática, respetuosa, tolerante e igualitaria. Como advierte Dolores Juliano, "a todos los grupos subalternos se les ofrece la misma falsa disyuntiva: integrarse en la cultura dominante, transformándose en malas copias, o mantener su especificidad al precio de la desvalorización. Esto es inevitable si no se cuestiona la premisa mayor implícita: la validez más elevada de los logros culturales de la sociedad receptora." (1994, 23).

(3) *Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española*

En el punto tres el Plan especifica que España, como país democrático y de derecho, tiene la obligación de ordenar dentro de sus leyes la inmigración económica, el asilo político y la acogida humanitaria, pero sin olvidarse del millón y medio de desempleados y los dos millones de emigrantes españoles que quieren retornar, lo cual limita su capacidad de acogida

> *"que debe responder a un cálculo estricto de los puestos de trabajo que puede ofrecer a las personas extranjeras que emigran por razones económicas buscando entre nosotros oportunidades que no encuentran en sus propios países."* (19).

Ya en el título se explica la necesidad de regular los flujos como forma de garantizar la convivencia. Esta vinculación causal remite a cierta premisa suscrita por distintos Estados europeos, según la cual existe una relación entre el número de inmigrantes y el éxito del proceso de integración: cuanto más inmigrantes, más difícil es integrarlos.

[256] Idea desarrollada en Azurmendi 2003 y 2003ª, donde define la democracia como sistema cultural y enumera sus pautas esenciales de identidad. *"Y son precisamente estas creencias de base lo que compartimos ahora la mayor parte de los españoles con los europeos, franceses, daneses, alemanes, italianos, etc. Esa base imaginaria nos confiere una identidad básica, que no solamente afecta al concepto de ciudadano (...) sino incluso también a un amplio espectro del concepto mismo de persona."* (2003ª, 94).

El Estado español es presentado, otra vez, como país democrático y de derecho y, por lo tanto, obligado a dar cobijo a las personas que lo necesiten, pero siempre dentro de unos *límites de tolerancia*. La inmigración se define como una cuestión de humanitarismo. *La capacidad de acogida* estará limitada por las necesidades del mercado de trabajo. Se establece una relación entre el desempleo y la presencia de trabajadores inmigrantes, pero no de todos los inmigrantes, sino de los que emigran por razones económicas, sin oportunidades en sus propios países. Nada se dice de otros inmigrantes —comunitarios o estadounidense por ejemplo— que suelen acompañar al capital multinacional y ocupar cargos directivos.

> *"Precisamente porque tenemos que responder con puestos de trabajo a la demanda que estas personas hacen, la inmigración clandestina y la permanencia ilegal de estas personas entre nosotros no puede ser permitida."* (19).

La inmigración clandestina y la presencia ilegal son presentadas como un fenómeno exterior, sin aparente relación con las características del contexto de recepción. Sin embargo, algunos datos sugieren que existen sectores productivos alimentados por esa mano de obra barata y sin derechos. El 73% de los inmigrantes que presentaron el expediente de regularización en 2000 tenía trabajo (Izquierdo 2001). Datos de una investigación llevada a cabo por el Colectivo IOÉ (2001) desvelan que sólo el 19% de las trabajadoras de países no comunitarios llegó al Estado español con permiso de trabajo, mientras las cuatro quintas partes accedieron a su primer empleo de forma irregular. Lo mismo se desprende del último proceso de regularización, llevado a cabo durante 2005. Es de suponer que gran parte de los casi 700.000 solicitantes ya estaba trabajando.

2.2. La *in/integración de inmigrantes* en el debate público

En el artículo "Inmigración y conflicto en El Ejido", publicado en octubre de 2001 en la revista *Claves de la Razón Práctica* nº 116, Mikel Azurmendi resumía el marco teórico de su investigación sobre los sucesos de El Ejido. Posteriormente, en noviembre del mismo año, sería designado por el Gobierno del PP como presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y como tal intervino ante la Comisión especial

sobre la Inmigración y la Extranjería del Senado en febrero de 2002.[257] La perspectiva y argumentaciones de Azurmendi (2001 y 2002) están en clara sintonía con los principios establecidos por el Programa GRECO, pero también con ciertos discursos que a partir del año 2000 comenzaron a delinear la imagen de inmigrantes inintegrables, personificada por las poblaciones musulmanas, lo que en el contexto español equivale a hablar de inmigrantes procedentes de Marruecos.

2.2.1. Biologizando la cultura, culturizando la exclusión

Para Mikel Azurmendi (2001) la variable independiente que explica las condiciones de vida de los inmigrantes en el poniente almeriense es *su* diferencia cultural. En lo que se refiere a las condiciones de trabajo, la clave está en la ética del trabajo o, mejor dicho, en la ausencia de ésta. El autor explica los orígenes de la falta de esta ética en algunas comunidades inmigrantes en el epígrafe "Cómo son los nuevos pobres", y dice:[258]

> *"el inmigrante no sólo no viene de una cultura del trabajo sino de una que podríamos simplificar como más próxima al ocio, pues, por muy diferentes que sean entre sí las diversas sociedades jerarquizadas parentalmente desde Marruecos hasta la costa guineana del África atlántica, todas poseen el rasgo común de privilegiar solamente el trabajo en cuanto es suficiente para adquirir el sustento diario. Vender algo es siempre más incentivante que cavar la tierra.*" (2001, 11).

Como contraparte, los antiguos inmigrantes provenientes de la Alpujarra y ahora agricultores han sido forjados en la cultura del trabajo y no entienden a esa clase de inmigrante sin amor al esfuerzo.

> *"Es también otro hecho incuestionable del conflicto intercultural que el inmigrante no participe de la misma cultura de trabajo que el agricultor del poniente almeriense."* (2001, 10).

Esta argumentación pretende ser neutral: el autor está simplemente describiendo hechos. La vieja ética del trabajo, que en un contexto de desempleo y precariedad laboral generalizada ha adquirido nuevas funciones, permite distinguir entre buenos y malos inmigrantes, culpabilizarlos de su destino y des-responsabilizar a la sociedad

[257] El análisis que se presenta a continuación está basado principalmente en estos dos documentos. Agradezco al profesor Carlos Giménez el haberme facilitado la transcripción de la intervención en el Senado.
[258] Salvo indicación contraria, las citas que se presentan a continuación pertenecen a Mikel Azurmendi. Entre paréntesis se especifica el año de la publicación y la página.

receptora de las condiciones de vida de esos trabajadores. La explotación económica es redefinida así como conflicto cultural.

Otra particularidad que condiciona la vida de los inmigrantes africanos es su opción por enviar todo el dinero a sus familias; de no ser así, podrían vivir con más dignidad de la que tienen. Esto afecta a su aptitud para la integración porque la sociedad de consumo no acepta la inopia del *"ahorrador voluntario que demanda ayuda social en nombre del derecho y la justicia."* (2001,12). En otras palabras, el inmigrante *elige* vivir de manera mísera y luego, reclamando el derecho y la justicia —que son, recuerda el autor, valores básicos de esta cultura democrática— se aprovecha de la ayuda social. Esta indignidad a la que se somete el inmigrante afectará también las condiciones de la vivienda ya que, para ahorrar más dinero, *eligen* hacinarse. Sus dificultades responden a una cuestión cultural, que les hace anteponer *"a su propia dignidad personal un hipotético triunfo futuro en la red familiar donde partió.*" (2001, 12).

> *"*[En el Ejido] *hay un vericueto laberíntico de unos 6.000 kilómetros de caminos con sus cortijillos, casetas, corrales y chozas, donde se oculta ante la ley o vive legal, pero invisiblemente, una masa de magrebíes. También las calles y paseos urbanos rebosan de magrebíes."* (2001, 13).

Una vez más, se recurre a las metáforas catastrofistas de invasión, masas, ciudades rebosantes de personas extrañas y amenazantes: *"existe sobremanera el robo."* (2001, 13). Y esto también es resultado de la diferencia cultural: el sistema de justicia occidental es demasiado relajado para la cosmovisión norteafricana ya que en sus países, en tanto que sociedades tradicionales, el delito de robo *"hasta hace bien poco podía estar penado con ser seccionada la mano del delincuente..."* (2001, 13). Al parecer, en un contexto de permisividad las personas provenientes de estas sociedades roban más. Esta situación de falta de protección de la sociedad autóctona, de la que también son cómplices las ONG y algunos abogados, es la que genera el rechazo y el miedo. Aquí está el origen de la violencia desatada en El Ejido contra los trabajadores magrebíes en febrero de 2000 que, según el autor, de ninguna manera responde a *"causas ideológicas como el racismo de esa gente"*. Muy al contrario, la disposición de muchos trabajadores marroquíes a ahorrar el máximo (sin ser cultivadores de la ética del trabajo) *"constituye una disponibilidad hacia la autodegradación de la dignidad personal"* (2001, 14) y es el factor que podría explicar el deterioro de las relaciones de convivencia.

La vinculación entre inmigración y delito, que se esboza en este esquema es vuelta a argumentar en su comparecencia ante el Senado con más claridad, presentando algunos datos: *"No estoy culpabilizando, estoy describiendo unos hechos para que entendáis el problema."* (2002, 29). *Hechos objetivos* fueron presentados también ese mismo año por el Gobierno central, vinculando el crecimiento de la delincuencia con el de la inmigración.

> *"Creo que el problema de la inmigración es muy parecido al del País Vasco, donde existe la desintegración de una sociedad.(...) el [problema] de la inmigración es muy similar al de la desintegración de la sociedad civil..."* (2002, 28-29).

La inmigración y la condición inmigrante como fuente de desorden y desintegración social. La apetencia de orden refleja el intento de domesticar, a través de la uniformidad y la regularidad, el desorden que caracteriza la vida humana. Todo orden es, en sí, un acto discriminatorio. Al imponer como normal un modo de ser y de hacer, se condena a ciertos sectores de la sociedad a la condición de inadaptados, descalificando sus conductas como anormales (Bauman 2000). Observa Dolores Juliano (1998) que los miembros de los grupos subalternos suelen recibir una asignación conceptual de desorden, incoherencia y desestructuración, en tanto constituyen formas alternativas al orden hegemónico. Los sectores dominantes procuran explicar las conductas de los grupos subordinados en términos biológicos. En el caso de las poblaciones inmigrantes descritas por Azurmendi la cultura ha devenido atributo biológico y es la variable explicativa de todas las conductas definidas como desviadas. La marginación es, desde este esquema interpretativo, resultado de conductas individuales que responden a condicionamientos culturales o comunitarios. La exclusión ha sido culturalizada, lo que siguiendo a Yuval-Davis (1997) puede ser conceptualizado como un proceso de colonización de lo social por lo cultural.

2.2.2. De la integración como empresa. El síndrome *Zelig*

Bajo el epígrafe *Notas para una política de integración cultural*, Azurmendi (2001) desarrolla una serie de principios a través de los cuales los inmigrantes podrían alcanzar una integración exitosa. Dos premisas para el éxito de esta empresa son: (a) la intención de vivir una vida digna sin aceptar degradaciones personales y (b) la capacidad de modificar el estilo de vida, viviendo lo más parecido posible al del nativo. Se trata, en

ambos casos, de disposiciones del carácter. La primera tiene que ver con el progreso moral humano. La segunda invita a comparar pautas culturales propias y ajenas, evaluando las ventajas de desembarazarse de viejas e inapropiadas costumbres y adquirir otras nuevas que ofrezcan una mayor dignidad moral.

> *"De la misma manera que aprender español es una acto de voluntad de integración por parte del inmigrante, hacerse con costumbres españolas, cuando se interactúa en público, es otro dispositivo eficaz para acelerar el proceso de ser avistado como uno más de nosotros."* (2001, 14).

No se trata de ser *uno de los nuestros*, sino de parecerlo, de *ser visto como*, al menos en los espacios públicos. La diferencia queda reservada al ámbito de lo privado ya que entre *nosotros*, recalca el autor, lo público es el lugar de la indiferencia, del trato igual y sin discriminación alguna. La dignidad es el resultado de saber elegir y la integración es

> *"... una asimilación sui generis, por cuanto, además de adaptarse a aquellos valores centrales de nuestra cultura democrática, o únicamente en esa medida de adaptación, el inmigrante dispone también del derecho a un ámbito privado, es decir, a una serie de valores propios."* (2001, 16).

Esta última cita deja entrever la idea de que el derecho a un ámbito privado donde ejercer la diferencia está sujeto a la obligación de *simular*[259] la disolución de particularidades en el ámbito público.

> *"Cuando uno se está integrando o quiere adoptar las costumbres, sin perder evidentemente su identidad, habría que preguntarse si no se debería hablar más de obligaciones de los emigrantes que de sus derechos o al menos igual.*" (2002, 45).

Dentro de la lógica imperante en una sociedad de consumo, no es de extrañar este planteamiento del proceso de integración como el cúmulo de una serie de elecciones acertadas. Se trataría de una cuestión de carácter, voluntad, selección, valoración, disposición, capacidad y conducta. El sujeto que dibuja este discurso es, al igual que el sujeto imaginado por el neoliberalismo, ante todo un individuo responsable de sus propios actos, capaz de establecer compromisos y cumplirlos, una especie de empresario de su propia persona, que elige atributos culturales según la ocasión, en base

[259] Simular: hacer aparecer como real algo que no lo es, *Diccionario General de la Lengua Española III*, Larousse, Barcelona, 2000, 1119.

a objetivos definidos.[260] La diferencia queda reservada al ámbito de lo privado, ése es el derecho que se le otorga en tanto cumplan con la obligación de aparecer en público como copia del nosotros. El buen inmigrante es el inmigrante invisible, el que no se nota. La ausencia del mimetismo propuesto por Azurmendi es, desde la perspectiva del autor, el indicador de una falta de voluntad. Al igual que las personas empobrecidas o sin empleo deben dar muestras de su deseo de *inserción*, asistiendo a interminables cursos de formación profesional, aceptando contratos basura, condiciones laborales precarias y bajos sueldos (Garell et al 2000), los inmigrantes deben demostrar su voluntad de integración. Social y moralmente sospechoso, el inmigrante debe dar muestras constantes de su virtud (Sayad 1996ª), aunque jamas vaya a ser considerados *uno de los nuestros*.[261] Como *Zelig*, el personaje de la película de Woody Allen capaz de mutar a imagen y semejanza de su interlocutor, transformándose en un símil de Fidel Castro, Adolf Hitler o su psicoanalista, el éxito de esta integración *sui generis* dependerá de la destreza de cada inmigrante (y la maleabilidad de su cultura) para mimetizarse con el entorno.

Pero en algunos casos la cultura —que, cuando es de los otros, se asemeja a una tara de origen— comporta un obstáculo en ese proceso de asimilación. ¿Cuáles son esas incapacidades culturales que interfieren en la asimilación a la (*nuestra)* cultura democrática?

> *"Lo más propiamente étnico que trae determinado tipo de trabajadores inmigrantes (una minoría de ellos) es la propensión a someterse a mafias de extorsión y sometimiento personal; y casi lo únicamente étnico de la mayor parte de los inmigrantes africanos son sus intenciones de promoción personal dentro del reforzamiento de redes clánicas de la familia tribal (y prácticas como la poligamia o la ablación del clítoris no son sino meras consecuencias de esa supeditación de la persona a su clan de origen)."* (2001, 17).

Gran parte de los discursos sobre inmigración y diversidad cultural tiene el cuerpo de las mujeres como terreno del enfrentamiento. Las prácticas referidas a las mujeres, sus vestimentas y comportamientos, son un elemento central en este tipo de demarcación acerca del estar o no estar integrado. La mutilación genital femenina es el ejemplo más extremo y recurrente. Sin embargo, al visualizar los dos polos de la

[260] Sobre el sujeto imaginado y construido por el neoliberalismo o liberalismo avanzado ver Capítulo V.

[261] La inmigración planea sobre todos los actos llevados a cabo por los inmigrantes, con toda su carga de descalificación y estigmatización. La inmigración, en tanto cuestiona el orden nacional, es el delito anterior a cualquier delito que un inmigrante pueda cometer. La presencia inmigrante es una presencia culpable en sí misma (Sayad 1996ª).

dicotomía nosotros/ellos como homogéneos, se ocultan las relaciones de poder que existen en el interior de cada uno. Un buen ejemplo de esta dinámica es la definición de la violencia contra las mujeres como una cuestión de *su* cultura. Mientras la violencia desplegada por los varones ibéricos contra *sus* mujeres se presenta como una anomalía o desviación, la violencia contra las mujeres dentro de las comunidades inmigrantes (principalmente musulmanas) se define como inherente a su sistema cultural. En ambos casos se pierde de vista que las distintas formas que adquiere la violencia desplegada contra las mujeres se origina en las relaciones patriarcales, vigentes en todas las sociedades contemporáneas.

A través de las diversas prácticas legales y discursivas se construyen representaciones sobre las mujeres inmigrantes que las dibujan como: Víctimas (de su cultura, de sus maridos, de la tradición, de la ignorancia, de ellas mismas), Incapacitadas, Dependientes, Sumisas, Tradicionales, Subdesarrolladas y Pobres, como sus países. Por su doble condición de inmigrante procedente de países *pobres* y, además mujer, se les supone un bagaje cultural similar, profundamente desvalorizado que contrapone su carácter tradicional y subdesarrollado, a la emancipada y moderna feminidad europea (Gil Araújo en prensa). Las *mujeres inmigrantes no comunitarias* son muchas veces definidas como uno de los sectores de población objeto de intervención pública específica. En este marco, los programas de integración se plantean como herramientas de reparación de deficiencias: educación, formación, emancipación. Incluso las propias organizaciones de inmigrantes, y de mujeres inmigrantes, suelen reproducir las definiciones y clasificaciones impuestas desde las Administraciones Públicas. Un ejemplo de ello es la folklorización de las prácticas culturales y las actividades de recuperación y difusión de una *cultura de origen*.

Belén Agrela (2005) ha explorado las concepciones sobre las mujeres inmigrantes implícitas en la políticas de integración. A partir del análisis de diversos planes, programas y acciones gubernamentales dirigidas a la integración de la población inmigrante, esta antropóloga diferencia distintos modelos de intervención (paternalista victimista, de valoración social negativa, feminista salvacionista y culturalista) y especifica los contornos de la figura social de la *mujer inmigrante* que subyacen a estas prácticas. Muchas de las actividades de formación para el empleo se dirigen a enseñarles a limpiar, coser, cocinar, cuidar ancianos (*como se hace en España*). Gran parte de las imágenes que emergen de estas prácticas —madres; estabilizadoras de la unidad familiar; garante del mantenimiento de la cultura de origen; mediadoras entre la

cultura del país de origen y la cultura del país de destino; solo capacitadas para realizar trabajos relacionados con su condición femenina; proclives a la exclusión y marginación social; objeto de sospechas (malas madres, madres anclas); transgresoras del modelo de mujer, con natalidad desbordada— son en definitiva, figuras extremas de alteridad, el reverso de la (imaginada) mujer europea.

2.3. Inmigración y otredad ¿El regreso de las cruzadas?

Las intervenciones del presidente del Foro se articulan con el marco comprensivo desplegado por el Programa GRECO y con algunas declaraciones del espectro político. La profecía de Huntington (1996) sobre el choque de civilizaciones y las tesis de Sartori (2001) sobre el grado de *distancia cultural* y de *inintegrabilidad* de cierto tipo de inmigrantes se han tornado atractivas y son citadas frecuentemente en los debates.[262] La retórica culturalista de la exclusión prolifera, como el dictamen de Mikel Azurmendi para quien "*el multiculturalismo es una gangrena para la sociedad."*[263] En febrero de 2000 el entonces delegado del Gobierno para la Inmigración Enrique Fernández Miranda señaló la lengua, la cultura común y la práctica de la religión católica como elementos que facilitan la integración de los extranjeros en España.[264] Una posición similar fue sostenida por el Defensor del Pueblo, Enrique Múgica, quien propuso que el Estado favoreciera la inmigración latinoamericana.[265] Un año después, la esposa de Jordi Pujol, entonces *President* de la Generalitat de Cataluña, expresó públicamente su preocupación por el aumento del número de mezquitas, que consideraba una amenaza para la identidad católica.[266] En mayo de 2002 el mismo Jordi Pujol definía el origen musulmán de la mayoría de los inmigrantes de la región catalana como una dificultad para la integración:[267]

---

[262] Sobre la construcción del inintegrable cultural ver Álvarez 2002.
[263] *Estrella Digital*, 13 de marzo de 2002.
[264] *El País*, 22 de febrero de 2000.
[265] *El País*, 22 de diciembre de 2000.
[266] "Los 'temores' expresados por la esposa del dirigente catalán a que acabe habiendo 'más mezquitas que iglesias románicas' fueron encajados con desconcierto y disgusto en la comunidad marroquí de Barcelona." *El País*, 25 de febrero de 2001.
[267] Ese mismo año, 2002, los vecino de Premiá del Mar, en la provincia de Barcelona, se manifestaron en reiteradas oportunidades en contra de la construcción de oratorios musulmanes en el perímetro de la ciudad, en un terreno comprado por un grupo de inmigrantes para ese fin. (*La Vanguardia*, 20 de mayo de 2002, *El País*, 7 de junio de 2002). En relación a las manifestaciones Pujol declaró *"que Cataluña ha sido y sigue siendo 'una tierra de acogida' pero recalcó que, al mismo tiempo que integra a los inmigrantes, quiere conservar su propia identidad y cultura. El presidente de la Generalitat señaló que, ante manifestaciones como la de anteayer, los catalanes tienen que 'dejar clara su doctrina' respecto del fenómeno de la inmigración."* (*La Vanguardia,* 20 de mayo de 2002). Posteriormente, el municipio de Mataró trasladó los oratorios musulmanes a un polígono alejado de la zona céntrica (*El País,* 28 de julio de 2002). En marzo de 2005 otro oratorio fue cerrado en el centro de Badalona por el Ayuntamiento, y el lugar

> *"*[Jordi Pujol] *aseguró que la inmigración que recibe Madrid, proveniente de Sudamérica, es de más fácil integración y tiene muy poco que ver con la de Cataluña, formada por magrebíes, subsaharianos y pakistaníes. 'Un ecuatoriano trasplantado en Madrid se encuentra como en casa (...) ni se nota'. "*[268]

Los procesos de regularización de los años 2000 y 2001 han seguido patrones similares. Sirva como ejemplo las cifras de los dos grupos de indocumentados más numerosos: el 69% de reconocimiento para los marroquíes frente al 87% de los ecuatorianos. El 23% de las solicitudes presentadas en el proceso de regularización de 2000 fueron de originarios de algún país latinoamericano, de las cuales el 85% obtuvieron una respuesta afirmativa. En 2001 los latinoamericanos presentaron un tercio de las solicitudes y obtuvieron una tasa de reconocimiento del 84%. En el proceso de regularización por arraigo de 2001, por primera vez los marroquíes no fueron los más numerosos, sino los ecuatorianos y, en segundo lugar, los colombianos. Estas dos nacionalidades reunieron el 52% de las solicitudes aprobadas. En esa oportunidad la tasa de reconocimiento para las solicitudes de ecuatorianos fue del 81% y para los marroquíes del 48% (Izquierdo 2002). "La lengua y la religión es el único criterio que explica este desplazamiento en la gestión de la inmigración. En términos generales, el mercado de trabajo español atrae inmigrantes pero las políticas los seleccionan utilizando criterios colonialistas y de identidad nacional. En la gestión de esta nueva sociedad multicultural España está actualmente en el inicio de una especie de *revival* de Hispanidad." (Zapata-Barrrero 2003, 537). Desde la academia, algunas voces también consideran (y construyen) a los *inmigrantes latinoamericanos* como más próximos culturalmente:

> *"En la percepción pública los inmigrantes irregulares de América Latina gozan de más simpatía que los de Marruecos. Esto podría deberse a la mayor proximidad cultural que hay entre españoles y latinoamericanos, cuyas raíces se remontan a la época colonial española, y quienes heredaron de los españoles el idioma y la religión."* (Birls y Solé 2004, 89).

En línea con estos posicionamientos, en mayo de 2004 la Viceconsejera de educación de la Comunidad de Madrid, refiriéndose a los menores marroquíes, declaraba:

---

ofrecido como alternativa es una nave industrial localizada fuera de la ciudad. (*El Periódico,* 2 de marzo de 2005).

[268] *El País*, 21 de mayo de 2002.

"No nos engañemos. Somos diferentes. Tenemos distintas capacidades y actitudes. El sistema tiene la obligación ineludible de proporcionar el derecho a la educación e intentar que las diferencias socioeconómicas socaven lo menos posible ese derecho. Pero una vez que lo ha hecho.... Yo defiendo el derecho a la ignorancia. (...) su cultura es otra. Seguro que los que hayan nacido aquí o vengan más pequeñitos no tienen problemas en adaptarse plenamente al sistema educativo." [269]

Desde diversos sectores se viene insistiendo reiteradamente en la condición exógena "y no patria" (Moreras 2005, 234) de la población musulmana y sus prácticas religiosas, lo que ha contribuido "a reforzar el carácter de alteridad del Islam en nuestra sociedad, legitimando actitudes de rechazo por parte de sectores de la ciudadanía ante expresiones de ese culto en contextos cotidianos."(Moreras 2005, 235).[270] Pero como resalta Jordi Moreras, lo más interesante es hacer emerger los supuestos que identifican el modelo de nación subyacente en estas practicas y discursos en torno la presencia inmigrante: la lengua castellana, el ser originario de países considerados culturalmente próximos, la familiaridad de los rasgos fenotípicos y la profesión de la religión católica[271] "parecen ser los prerrequisitos de acceso de las personas inmigradas a una ciudadanía que se define en clave única de nacionalización." (Moreras 2005, 235).

Los distintos requisitos exigidos para el acceso a la nacionalidad y las facilidades otorgadas a los inmigrantes de las ex colonias (menos Marruecos), Brasil, Portugal y sefardíes, permiten establecer un lazo entre identidad nacional y atributos culturales. Si bien se han realizado algunas modificaciones en cuanto al reconocimiento de la nacionalidad para los nacidos en territorio español de padres extranjeros, hasta el momento, la legislación sobre nacionalidad ha funcionado principalmente como instrumento de ampliación de derechos de la población española emigrante. La última reforma de la ley de nacionalidad de 2003 se ha centrado sobre todo en el reconocimiento de derechos de nacionalidad a los emigrantes españoles de origen y sus descendientes. Desde el Estado, se facilita la pertenencia a la comunidad política a personas portadoras de un bagaje cultural que se supone común, como es el idioma castellano, la religión católica o el *ius sanguinis* español. Paralelamente, los inmigrantes de musulmanes se van configurando como los portadores de la otredad más radical,

[269] *El País*, 28 de mayo de 2004.
[270] Para una reconstrucción del discurso sobre lo islámico y los inmigrantes musulmanes durante el Gobierno del partido popular, Moreras 2005.
[271] "La verdadera fuerza del catolicismo no viene por lo institucional (...) sino por el hecho de que éste se reconoce como tradición, como memoria y expresión cultural propia de este país. Como parte de su identidad. (...) Apenas hemos salido de un régimen que tenía una única confesión como oficial, a otro en el que se parte del principio de aconfesionalidad, de libertad religiosa, de cooperación entre el Estado y las confesiones reconocidas, pero que sigue manteniendo una relación preferente y de asimetría respecto a la tradición religiosa principal." (Moreras 2005, 238).

"todo aquello que es contrario a lo que nosotros somos y representamos." (Moreras 2001ª, 103). Así se favorece la construcción de un discurso que interpreta el seguimiento de determinadas pautas culturales y religiosas por parte de estos grupos como un indicador de su falta de voluntad de integración en las sociedades europeas. "Un discurso que acaba filtrándose también en los principios desde los que se proyectan las políticas públicas locales en materia de integración." (Moreras 2001, 2).

Pero la inmigración se revela también como campo de confrontación en torno a las formas de gestión de la propia diversidad, entre las distintas concepciones sobre la cuestión nacional, llámese vasca, catalana o española. En este sentido, es sugerente que en el Programa GRECO la Constitución aparezca como el marco para la integración, cuando no ha sido aceptada por el Gobierno vasco por no reconocer el derecho de autodeterminación. La referencia de Mikel Azurmendi al País Vasco no es una casualidad ni una excepción. Es importante no perder de vista su particular trayectoria: nacido en San Sebastián en 1942, Licenciado en Filosofía por la Universidad de la Sorbona, París, durante su exilio, y doctor en Filosofía por la Universidad del País Vasco. Fue militante de ETA en los años sesenta, primer portavoz del Foro de Ermua y fundador de Basta Ya. Es autor de numerosos ensayos como *El fuego de los símbolos* (1988), *Nombrar, embrujar. Para una historia del sometimiento de la cultura oral en el País Vasco* (1993), *La herida patriótica* (1998), *Y se limpie aquella tierra...* (2000). Pero su principal área de trabajo ha sido el denominado *problema vasco* y no la inmigración. Su primera publicación sobre el tema fue el libro *Estampas del Ejido*. *Un reportaje sobre la integración del inmigrante*, editado por Taurus en mayo de 2001, unos meses antes de su nombramiento como presidente del Foro. Hasta ese momento era absolutamente desconocido en el ámbito de los estudios migratorios.[272]

En su libro *Todos Somos Nosotros,* Azurmendi vuelve sobre el *tema vasco:*

> *"Porque existe cierta similitud entre la liquidación de la sociedad democrática emprendida por la limpieza étnica, sea todo lo específico que fuere en Yugoslavia o en el País Vasco, y la impostación de etnicidad inmigrante en las sociedades democráticas de acogida, de acogida desde 1970 hasta hoy."* (2003, 13*).*

> *"Existe hoy, vista la desintegración social en Euskadi por causas étnicas, un buen*

[272] Sus posturas e imposturas sobre el tema dieron lugar, en febrero de 2002, a la elaboración de un manifiesto titulado "Sobre inmigración y extrema derecha. Carta contra Mikel Azurmendi", que fue firmado por mas de sesenta antropólogos de dieciséis universidades españolas. Los firmantes consideran que sus planteamientos contribuyen "a reforzar los conflictos interétnicos y que rozan la apología del racismo, contraviniendo los principios morales que definen la primera responsabilidad de nuestra disciplina: la que se contrae con los sujetos sociales cuyas vidas y problemas son el objeto de nuestra investigación."

> *indicio de que nos se debe abandonar al mercado la responsabilidad de gestionar la inmigración pero tampoco a una ideología que no posea acendradas garantías democráticas. Por ejemplo, al puro humanitarismo de muchas ONG y a los despachos universitario o profesionales sobrados de ideología relativista."* (2003, 63).

Las referencias son numerosas y a propósito de las cuestiones mas variadas. Incluso hay un parágrafo titulado *El etnoculturalismo vasco: un intento de mosaico* (134-143). Este libro, escrito según las propias palabras del autor, *"en defensa de la cultura democrática, única en el mundo en proporcionar un contexto social integrador a los inmigrantes"* (2003, 142), funciona al mismo tiempo como territorio de confrontación y defensa de un determinado modelo de gestión de la propia diversidad. La integración de inmigrantes se perfila también como terreno de discusión de las formas y contenidos de la nación (en este caso española), manifestando su cualidad de espejo, de artefacto catalizador de las diferencias, fracturas y divisiones que atraviesan la pretendida homogeneidad de las sociedades de recepción.

2.4. Identidad y cultura como parámetros para la integración

Un rápido repaso por algunos Planes autonómicos permite observar que la cultura o la identidad cultural de la población inmigrante (y la propia) también ocupan un lugar central en todos ellos, principalmente en el apartado dedicado a definir el concepto de integración. En el Plan de Andalucía, una autentica integración *"se basa en el criterio de reciprocidad, que esta tan lejos de la mera inserción pasiva que niega la identidad cultural del inmigrante, como de la segregación que aísla y empobrece el pluralismo cultural"*; en el caso de Aragón *"se trata de un proceso de interacción que solo tendrá éxito si se da adaptación y negociación de identidad por ambas partes.";* para el Plan de Murcia *"el colectivo inmigrante en su diversidad deberá tomar conciencia de lo que son, de su identidad colectiva…(…) La integración, o provoca y genera un esfuerzo compartido por ambos colectivos para encontrar espacios de diálogo y encuentro entre las diferentes cultural, o de lo contrario se hace imposible."* (Citado en Covas Bonino et al 2003, 32-33.) La cuestión cultural está presente así mismo en los planes municipales, el primero de los cuales fue elaborado en 1997 en Barcelona, con el nombre de *Pla Municipal para la Interculturalidad*:

> *"La Barcelona del siglo XXI tiene como reto el construir una ciudad con un modelo de convivencia fundado en el reconocimiento y la apreciación de la diversidad cultural, la interculturalidad y la igualdad de derechos y oportunidades; un modelo de ciudad que evite la discriminación y segregación de algunas comunidades étnicas."* (Ajuntament de Barcelona 1997, 7).

Es a partir de esta premisa, que vincula integración con cultura/s e identidad/es, que en algunos Planes, si bien se defiende la necesidad de normalizar la atención a la población inmigrante, al mismo tiempo se implementan vías específicas para su atención, mayoritariamente gestionadas por ONG, basándose precisamente en su diferencia cultural, en el respeto de, o el derecho a, la diferencia.

Cada vez es más frecuente presentar la diferencia cultural como la fuente de posibles conflictos y el principal obstáculo para la integración de las poblaciones inmigrantes, definiendo los rasgos culturales como condicionantes del comportamiento. Se suelen explicar los problemas de integración como producto de las diferencias ya existentes (con las que cargan los inmigrantes) y es habitual que el debate quede formulado en el marco de las *incompatibilidades culturales*, lógica reforzada por los conceptos de *distancia cultural* y *umbral de tolerancia* (Moreras 2005).[273]

> *"... es un hecho sociológico conocido que ninguna sociedad puede absorber una diversidad ilimitada. La sociedad democrática es la única pluricultural de cuantas existe en el mundo y admite todo tipo de modos de vida ciudadana, cierto. Pero únicamente admite modos de vida que acepten convivir con otros modos diferentes de vida, es decir, no admite mas que formas culturales tolerantes, formas susceptibles de asociarse al cuerpo central de las formas culturales democráticas."* (Azurmendi 2003ª, 103)

Es esta construcción de incompatibilidades la que permite formular la gestión de la inmigración en términos de límites o umbrales de tolerancia: límites cuantitativos, respondiendo al cuántos, pero también límites cualitativos, respondiendo al quiénes, qué orígenes y qué comportamientos. "Como la conducta inapropiada es típicamente una conducta que no le gusta a alguien (...) las decisiones respecto a ella tienden a ser políticas en el sentido de que expresan los específicos intereses de alguna facción particular de personas..." (Varela y Álvarez-Uría 1988, 43). Después de las retóricas vienen las prácticas. Atendiendo a estos criterios, no sólo se elaboran discursos y se vierten opiniones, sino que se diseñan e implementan políticas de intervención.

[273] "Dos conceptos vienen a reforzar la lógica aparentemente inapelable e insuperable de las 'incompatibilidades culturales': el primero es el de la 'distancia cultural', la proximidad o lejanía de los parámetros culturales que separan a dos grupos culturales, y el segundo es el de 'umbral de tolerancia'..." (Moreras 2005, 237).

Ciertas diferencias, definidas previamente como culturales, se presentan como problemáticas, objeto de medidas de normalización o compensación para integrarlas a un supuesto sistema cultural único y homogéneo. "Implícitamente, la idea de handicap sociocultural, que servirá para legitimar educaciones compensatorias, el propio concepto de minoría o de sujeto desviado, convierten los fenómenos de exclusión en formas residuales o marginales dentro de una sociedad predominantemente organizada y estable que es percibida desde el prisma valorativo de las clases medias." (Varela y Álvarez-Uría 1988,42). Se hace hincapié en los marcadores étnicos como elementos definitorios de la diferencia cultural, sin considerar las diversidades y desigualdades existentes entre la población local. Esta práctica tiene un doble efecto: al tiempo que vincula la diversidad con la diferencia étnica, estrechando los lazos entre particularidades y deficiencias, crea la ilusión de una sociedad receptora, un nosotros homogéneo, igualitario y democrático. Esta lógica va construyendo paulatinamente un nexo—que en el futuro será percibido como natural— entre las carencias, dificultades y fracasos, y la pertenencia a determinadas minorías. En otras palabras: los efectos de la pobreza y la desigualdad quedan redefinidos como diferencias/deficiencias culturales.

En España y otros territorios, fronteras físicas, legales y simbólicas están siendo reforzadas con motivo de la lucha contra el *terrorismo* y la *invasión cultural*. Los sucesos del 11S y el 11M han colocado una vez mas en la agenda el —a menudo demasiado simplista— debate sobre seguridad y libertad, y algunos gobiernos parecen elegir la xenofóbica ecuación de terrorismo-crimen-inmigración (Aguelo Navarro 2002). [274] Como explicaba el entonces ministro de Exteriores Josep Piqué: "*El refuerzo de la lucha contra la inmigración ilegal es también el refuerzo de la lucha contra el terrorismo*."[275] Desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, la islamofobia ha reaparecido abiertamente en los medios de comunicación y en las encuestas de opinión.[276] Estos temores se vieron doblemente reforzados en el contexto español, tras los ataques del 11 de marzo de 2004 en Madrid y con lo sucedido en Londres en junio de 2005. "Tras los atentados del 11 de marzo en Madrid, no solo cambió el gobierno sino también la percepción social respecto al Islam y los musulmanes. (...) el nuevo paradigma de percepciones no duda en calificar la presencia inmigrante marroquí (y por

[274] Sobre el impacto del 11S en la política migratoria de EE UU y Europa, Gil Araújo 2002.
[275] Citado en Ford 2001.
[276] "probablemente en nuestro país ya sea tiempo de hablar de la existencia de sentimientos islamófobos, derivados en parte de una depuración de los estereotipos históricos mantenidos con nuestro vecino del sur, como también construidos a la luz del panorama político internacional y de la cercanía de los zarpazos de un terror sin sentido." (Moreras 2005, 229).

extensión, musulmana) como una amenaza de la que hay que protegerse preventivamente." (Moreras 2005, 228).[277] Estos acontecimientos han hecho emerger el Islam como asunto público que ha llevado a plantear la conveniencia de controlar y autorregular los contenidos que los imanes transmiten en las mezquitas del territorio español, en donde, según declaraciones del Ministro del Interior José Antonio Alonso, *"se produce esa articulación del fundamentalismo islámico que conduce a determinadas operaciones."*[278]

Otro de los nodos organizadores del debate sobre la in/integración de inmigrantes es *la lucha contra la inmigración ilegal*. Esta categoría convierte en delito la migración y refuerza la frontera ficticia que separa a los buenos inmigrantes, objeto de los programas de integración, de los malos clandestinos, objeto del rechazo y la expulsión (Lochak 1997).

> "*Sin ordenación de las entradas, ninguna política de inmigración puede canalizar de manera adecuada el potencial de los extranjeros con la capacidad de acogida de este país. Es mas, pongo énfasis en subrayar que sin control de la irregularidad no hay integración posible*." (Rumi 2004).

Los posicionamientos de Consuelo Rumí, actual Secretariade Estado para la Inmigración, y otros representantes del Gobierno del PSOE denotan una perspectiva compartida con el Gobierno anterior.[279] Si bien la inmigración suele ser utilizada muchas veces como lugar de combate entre partidos (*arma arrojadiza*), las visiones son bastante hegemónicas.[280] Existe un pensamiento de Estado compuesto por algunas constantes: (1) la lucha contra la inmigración ilegal; (2) la distinción entre inmigrantes y clandestinos como poblaciones diferenciadas; (3) la inmigración entendida como producto de las condiciones de los países de origen; (4) su tratamiento humanitario; (5)

[277] Como ejemplo de estos posicionamientos defensivos Moreras apunta que "el Estado Mayor de defensa español rechaza que los musulmanes extranjeros puedan ser soldados profesionales en el ejercito" (2005, 229), por considerar su práctica religiosa como fuente de peligro para la seguridad nacional.
[278] *El País*, 2 de mayo de 2004.
[279] El Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, ganador de las elecciones de marzo de 2004, ha creado la Secretaría de Estado de Inmigración e Integración, adscripta al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La Secretaría tiene a su vez dos Direcciones Generales, la de Inmigración y la de Emigración. Se ha creado también una Dirección General de Integración, que dirige Estrella Rodríguez, antiguamente miembro de Cruz Roja. En palabras de Consuelo Rumí "El ejecutivo considera que integración es un capítulo esencial de la política migratoria y una apuesta esencial en términos de convivencia en nuestra sociedad para las próximas décadas. En coherencia quiere dar unidad y también toda pujanza a las actuaciones del gobierno de la Nación en este ámbito…" (Rumí 2004, 6). En su comparecencia en el Congreso de los Diputados, el 29 de junio de 2004, Consuelo Rumí (2004) adelantó la puesta en marcha de un Plan Estratégico para la Coordinación y la Ejecución de las Políticas de Integración, como instrumento de coordinación de las actuaciones transferidas a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y como herramienta de participación de las organizaciones sociales. Hasta el momento de corregir estas páginas (junio de 2006) el Plan no ha sido presentado.
[280] Algunas ideas sobre migración e identidad cultural en el ámbito del PSOE en VV AA 2001.

la perspectiva instrumental;[281] (6) la idea del umbral de tolerancia;[282] (7) la relación entre numero de inmigrantes y capacidad de integración; (8) la vinculación entre pertenencia cultural y capacidad de integración; (9) la inmigración como origen de la diversidad, que afecta la convivencia y (10) como fuente de conflictos. Ejemplo de este último punto es la propuesta de crear una Red de Alerta Temprana *"para detectar y actuar sobre situaciones de emergencia. Nuestro objetivo es disponer de un mapa de zonas de riesgo potenciales que nos permita intervenir evitando la agudización de conflictos latentes."* (Rumi 2004, 12). Esto, no está de más aclararlo, en el apartado dedicado a la integración social.

Este modo de aproximación al fenómeno migratorio, sus marcos explicativos y la justificación de las intervenciones por parte del Estado, reflejan, entre otras cosas, transformaciones operadas en las formas de definir y gestionar la cuestión social. El empeño en presentar a los inmigrantes irregulares como parte de un *círculo vicioso* y a los regulares como producto de un *círculo virtuoso*, compone el proceso de clasificación de los inmigrantes en *legales* e *ilegales* y abre la puerta a la criminalización de las migraciones, radicalizando la vulnerabilidad de cierta fuerza de trabajo. La criminalización de la inmigración no comunitaria es una de las aristas del proceso más amplio de criminalización de la pobreza, que ha acompañado el desmoronamiento de la sociedad salarial (Castel 1997). La inmigración, al igual que la pobreza, ha devenido cuestión de Orden y Norma.[283]

> *"La situación geográfica de España, frontera sur del continente europeo, y nuestra vinculación singular con América Latina, nos hace destinatarios de una fuerte presión migratoria que es imprescindible ordenar y encauzar de acuerdo a nuestras posibilidades reales de acogida."* (Rumi 2004, 1).

Los conceptos de orden y de norma hablan de "separar, amputar, cortar, expurgar y excluir (...) identifican, circunscriben y estigmatizan esos segmentos de la realidad a los que se les niega el derecho de existir, que quedan condenados al aislamiento, el exilio o la extinción." (Bauman 2000, 131). Se destierra del ámbito de los derechos a las personas que no respeten el orden impuesto por la razón de Estado, ilegalizándolas. Se margina a quienes no cumplan con las normas, como la ética del

[281] Puesta claramente de manifiesto en el proceso de *normalización* de 2005.
[282] En palabras del actual Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera: "Lo razonable es un 10% de inmigrantes." *El País*, 2 de enero de 2005.
[283] Sobre la criminalización de la pobreza, Bauman 2000. Sobre las vinculaciones entre las formas de gobernar la inmigración y las *nueva* cuestión social, Capítulo V.

trabajo o la observancia de ciertos comportamientos públicos entendidos como indicadores de voluntad de integración, culpabilizándolos. En ambos casos ellos, los Otros, son los responsables de su propio destino. Y como ponen de manifiesto los recientes asesinatos a balazos de personas que intentaron saltar la vaya de Melilla[284] y las posteriores deportaciones a Marruecos —alentadas por la política migratoria de la UE (Gil Araújo 2005ª)—, gran parte de la población migrante de países no comunitarios parece haber sido expulsada, también, del mundo de las obligaciones morales. "Cuando las soluciones racionales para los problemas irritantes se suman a la indiferencia moral, se obtiene una mezcla explosiva. Posiblemente muchos seres humanos desaparezcan en esa explosión; pero la víctima principal será la humanidad de los que se salvaron de la muerte. No hemos llegado a ese punto, pero no falta tanto. No neguemos esta perspectiva como si se tratara de una profecía apocalíptica más, olvidada antes de ser sometida a comprobación. O tendremos que pedir perdón después, demasiado tarde, por no habernos dado cuenta cuando todo era, todavía, apenas lo que es hoy: una amenazadora perspectiva para el futuro." (Bauman 2000, 145).

[284] Según informó *El País* del 17 de octubre de 2005, en el contexto de la "crisis migratoria de Ceuta y Melilla", el Partido Popular propuso que la Cámara Baja proclame la españolidad de las dos ciudades autónomas.

CAPÍTULO IV

"¿QUÉ LES EXPLICAMOS A LOS EXTRANJEROS QUE SOMOS?" LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN LAS *NACIONES SIN ESTADO*

1. TEORÍAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN: EL CASO DE CATALUÑA

En su estudio comparado sobre Francia e Inglaterra, Adrian Favell (2000) señala que una de las cuestiones más llamativas con respecto a las instituciones surgidas para gestionar la inmigración en cada contexto, es el consenso en los términos y el lenguaje de las políticas dentro del cual las cuestiones son discutidas y se deciden las diferentes opciones prácticas. Este consenso, que el autor denomina teoría pública de la integración de la inmigración, puede ser vinculado con la tradición, pero es importante no olvidar que es el resultado institucional de un proceso político contemporáneo contingente, con una específica configuración de fuerzas y tiempo detrás de sí. En el caso francés, la integración de la población inmigrante se piensa a través del acceso al contrato social republicano de ciudadanía, mientras que en el Reino Unido se plantea la gestión de los conflictos a través de mecanismos y categorías de relaciones raciales y espacios pluralistas para el multiculturalismo. Estas teorías públicas pueden impulsar una variedad de mecanismos o canales institucionales que se desarrollarán a lo largo del tiempo. Los grupos minoritarios se verán obligados a adaptarse y trabajar dentro de ese esquema (Koopmans y Statham 2001), utilizando las oportunidades de las formas de participación y reconocimiento que ofrece el sistema político nacional.

En el caso catalán, es posible rastrear los principios de la *vía catalana de integración* contenidos en el *Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004* en diversos documentos y discursos, tanto en el ámbito de las políticas públicas, como en la escena política y académica. Incluso las voces de algunas organizaciones de inmigrantes se engarzan con este discurso público sobre la integración.

En el documento *Municipio y diversidad. Estrategias, políticas y servicios municipales para la integración de personas inmigrantes no comunitarias*, elaborado por el CRID, el entonces presidente de la Diputació de Barcelona, Manuel Reyes, escribe:

> "*Cataluña no obstante, cuenta con una antigua tradición de sociedad receptora, en su condición de 'país de marca', de tierra de paso.*[285] *Y, desde esta posición ha conseguido secularmente generar un modelo ejemplar propio. Un modelo que le permite ser una sociedad cohesionada y, al mismo tiempo, abierta. Una sociedad, un país, que mantiene*

[285] Esta idea de Cataluña como tierra de marca, fue desarrollada en un clásico del pensamiento catalán. "El lanzamiento histórico de Cataluña realizase desde una plataforma concreta: la Marca Hispánica, la parte transpirenaíca del reducto europeo carolingio. (…) Al contrario de lo que muchos suponen, la 'Marca' no es un baluarte montañés. Es un pasillo definido por montañas a su entrada y a su salida…" (Vicens Vives 1980, 17-18) "Como todos los pueblos del corredor, los catalanes somos propensos a los abrazos cordiales y a los odios primarios, a las claudicaciones afectivas y a las negativas intransigencias. El ajetreado ir y venir de gentes extrañas en nuestro territorio nos ha hecho incongruentes y paradójicos." (Vicens Vives 1980, 18-19).

> *y defiende su identidad, su lengua, pero que no por ello deja de ser poroso, acogedor con los foráneos, respetuoso con el otro, integrador de las diferencias. Será preciso avanzar todavía más en esta dirección: manteniendo a raya le xenofobia, pero también la atomización social que podría resultar de un multiculturalismo mal entendido.(...) Es preciso impulsar un modelo intercultural: el reconocimiento de la diferencia, impulsando el contacto, la mezcla, la fusión en una perspectiva común, en un proyecto colectivo de interés común, del que pueda surgir, con el tiempo, una cultura renovada y compartida."* (CRID 2001, X).

En la presentación de la *Guia d'acollida Connecta amb Catalunya,*[286] el entonces Presidente Jordi Pujol explicaba:

> "*Durante el curso de los siglos, hemos construido un país en el cual todos los que han querido integrarse han encontrado un lugar. Un país con su propia lengua, cultura, y una manera de ser propia, construida desde la pluralidad, y las aportaciones de todas las personas que han formado, a lo largo de los tiempo, nuestra sociedad. Y esto lo hemos conseguido con una clara voluntad de integración, un proceso en el cual tiene la misma importancia la perspectiva de conseguir el máximo equilibrio entre el respeto a la diversidad que representan las personas recién llegadas y sus derechos. Un proceso que tiene como objetivo que las personas que se queden a vivir definitivamente en Cataluña se identifiquen con nuestro país. Esto requiere que estas personas conozcan la realidad de la sociedad y la cultura catalana."* (Generalitat de Catalunya 2002, 3).

La Guía, ejemplo de los —en palabras de un representante de la Secretaría para la Inmigración— "*instrumentos administrativos para explicarse a uno mismo"* (SI-CG), presenta también algunas ideas sobre los catalanes y Cataluña:

> *"Los catalanes siempre han creído en el valor del trabajo, y se han distinguido por su capacidad de innovación. Esto le ha permitido a Cataluña ser un país sólidamente estructurado, moderno y avanzado en su tecnología, pero con una fuerte personalidad y amor por sus costumbres y tradiciones. (…) Cataluña tiene una larga tradición de asociaciones, que configura uno de los ejes integradores de la sociedad civil."* (Generalitat de Cataunya 2002, 12).

> *"El 11 de septiembre es el día nacional de Cataluña, llamado la Diada. (...) Una perfecta combinación de sentimiento y cultura es la celebración de Sant Jordi, el santo patrón de Cataluña. Cada 23 de abril las calles se llenan con flores y libros. Unos días más tarde, el 27 de abril es la Santa patrona de Cataluña, Nuestra Señora de Montserrat (...) La noche del 23 de junio, la noche mas corta del año, coincide con el solsticio de verano, es la celebración de San Juan."* (Generalitat de Catalunya 2002, 15).

En el libro *Cataluña Hoy*, producto del proyecto itinerante del mismo nombre *"que tiene un tren que va por toda España, para explicarnos a nosotros mismos… Porque se supone que los españoles no nos entienden bien*..." (SI-GC), la inmigración es uno

[286] La guía *Conecta con Cataluña* es una publicación bilingüe, en catalán y otros idiomas hablados por la población inmigrante, entre otros, francés, inglés, árabe y tagalo.

de los ejes que organizan las diversas ponencias. Nuevamente el mismo discurso sobre Cataluña y su particular trayectoria de integración.

> *"En realidad Cataluña se puede presentar de muchas formas, pero una de las formas más interesantes es precisamente como 'país de acogida'. (...) Pero decir que Cataluña es un país que ha recibido una cantidad enorme de inmigración desde el siglo XVII, pero más todavía en el siglo XX, estando el país en situación difícil política y culturalmente, y que no se rompió ni se crearon grandes tensiones ni fracturas ni siquiera perdió su identidad, es muy ilustrativo."* (Pujol 2002, 14)

> *"Es en cierto sentido bastante inédito que se haya producido todo eso; haber sido una tierra de acogida sin menoscabo de lo que es nuestra propia identidad."* (Pujol 2002, 15).

Esta sintonía en el discurso político encuentra también contrapartes en otros ámbitos, como el académico:

> *"Catalunya es más una colectividad intercultural (definida como la convivencia en la diversidad, partiendo de la existencia de elementos lingüísticos, culturales y simbólicos recíprocamente compartidos) que multicultural (si por tal hemos de entender la coexistencia de diversas comunidades yuxtapuestas, sin rasgos recíprocamente compartidos)."* (Roque 2003, 170-71).

E incluso el de asociacionismo inmigrante:

> *"... es por eso que nosotros, denominados personas recién llegadas o nuevos inmigrantes (...) pero que queremos ser catalanes como todos, queremos participar de la lengua catalana como el resto de la población."*[287] (*Immi* 3 2003, 3).

Las citas presentadas hasta aquí, el texto del Plan 2001-2004 analizado en el punto 2 del Capítulo II, diversos artículos y documentos, junto con las entrevistas realizadas, permiten diferenciar algunos de los principios que componen lo que se propone denominar la *filosofía catalana de integración*, que cómo se verá a continuación, es definida y compartida por actores del ámbito político, académico, asociativo y también inmigrante: la definición de Cataluña como tierra de acogida, la configuración de un modo de integración particular, construido a lo largo de los años, la existencia de un tronco ya conformado donde deberán integrarse las nuevas simientes, el carácter voluntario de la adscripción identitaria, la lengua como seña distintiva de esa identidad y como indicador de integración exitosa, la invitación a los nuevos inmigrantes a participar en el proyecto de construcción nacional y la inmigración como terreno de confrontación con el Estado, fundamentalmente en forma de reclamo de mayores competencias, como vía para ampliar el autogobierno.

[287] Texto del manifiesto, extraído del boletín *Immi*, publicado por la Secretaría para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya.

1.1. Cataluña como país de inmigración: tierra de acogida con capacidad cohesionadora

"Cataluña ha sido, históricamente un país de acogida."
(Parlament de Catalunya 2001, 24).

Los discursos sobre inmigración y muy especialmente los organizados en torno a la integración de inmigrantes, no sólo dan forma y contenido a la figura social de la inmigración, sino que también constituyen e instituyen imágenes sobre la sociedad que construye esas percepciones. Los decires sobre la integración van delineando una Cataluña cohesionada, producto de una constante inmigración, caracterizada por su capacidad de acogida e integración. En palabras de Artur Mas, Jordi Pujol y otros:

> "*Creemos que Cataluña es una* welcome society*, una sociedad de acogida, con capacidad de integración, de convivencia, de cohesión."* (Mas 2002, 7).

> *"...espero que tampoco ahora perdamos con el nuevo reto inmigratorio que tenemos, esta capacidad de ser tierra de acogida, tierra de integración, tierra de convivencia y tierra de cohesión."* (Pujol 2002, 27).

> *"De momento, yo creo que se puede hablar bien de Cataluña en la medida en que no esta hecha solo por catalanes, ¿no? entonces ya te quitas el complejo de encima. Cataluña es un sitio donde se puede convivir. Que te viene un, como decíamos antes, un argentino que le toca las narices tener que hablar catalán porque él sabe español, pero al cabo de un año lo va a entender todo perfectamente, las claves de convivencia, no el idioma, eso ya es…"* (SI-GC).

> "*Por esos años, en el año 1964, se publicó un libro de un escritor vinculado a la izquierda, Francesc Candel, que se titulaba Los otros catalanes. Y los otros catalanes, ¿quiénes eran? Pues los murcianos que habían llegado en los años veinte, o los andaluces que llegaron en los años sesenta. Hoy, solo uno de cada cuatro catalanes tiene cuatro apellidos catalanes, tiene cuatro abuelos catalanes: la inmigración ha jugado un papel extraordinario."* (Tusell 2002, 39).

La inmigración ha sido definida también como componente esencial del moderno sistema catalán de reproducción (Cabré 1999), en tanto el crecimiento de población ha estado garantizado desde hace muchos años por los flujos migratorios:

> *"... mientras en Argentina el crecimiento migratorio fue siempre inferior al crecimiento vegetativo, en Cataluña se va a producir exactamente lo contrario durante los 45 años transcurridos entre 1915 y 1960 y también en algunos momentos aislados del siglo anterior, como en el intervalo 1898-1900."* (Cabré 1999, 178).

Cataluña, sentencia Cabré, ha sido un país más inmigratorio que Argentina y las migraciones explican no sólo la evolución demográfica, sino también las

transformaciones sociales y económicas del siglo XX. En Cataluña el inmigrante no viene solamente a trabajar: lo sepa o no va a ser adoptado, y si no es él, lo serán sus hijos. La inmigración en Cataluña no ha sido un elemento accesorio, una forma como cualquier otra de cubrir necesidades económicas coyunturales. *"No. La inmigración en los últimos cien años ha sido parte integrante, y parte importante, del sistema catalán de reproducción."* (Cabré 1999, 210). Pero hay más:

> *"... Cataluña sin la inmigración no existiría (...) Y aquí la gente tiene la conciencia de que, primero, demográficamente nosotros no seríamos nada sin inmigración, o no seríamos casi nada, porque geográficamante esto es una zona abierta, mucho más que otras zonas del Estado, ¿no? Zona de paso, corredor mediterráneo hacia Francia. Zona de mar. Zona dique y por tanto generadora de migraciones interiores, etcétera. Por lo tanto, no somos nada sin inmigración, de esto hay una conciencia al respecto. Y segunda cuestión, gracias a nuestra cohesión existe el concepto Cataluña, sino existiría una entropía. Cataluña existe porque se ha trabajado en favor de la cohesión. (...) Y el catalán es muy celoso de ese patrimonio axiológico o constitudinario. Somos capaces de integrar gente. Somos capaces de integrar gente y somos gente generadora de un concepto nacional. Por eso se afirma tanto, Cataluña, el idioma y tal. Por eso hay tanta autoafirmación, ¿no? Una persona que no estuviera desafiada en su entidad, quiero decir en su identidad, no tendría que afirmarse para nada. Es lo que es, nadie tiene que impugnarle sus activos. En cambio Cataluña, como está en medio de todas las corrientes y todos los vientos, pues la reacción es la afirmación."* (SI-GC).

Emerge aquí con claridad el trasfondo de la importancia de la noción de cohesión, ya sea nacional o social, ofreciendo algunas pistas de por qué este concepto ocupa un lugar recurrente y preponderante tanto en el *Pla d'Integració*, como en diversidad de documentos y artículos sobre la cuestión de la integración de inmigrantes. La idea de Cataluña existe porque existe la cohesión, mantener la capacidad de integración y de cohesión en torno a un proyecto nacional común es garantizar la continuidad de la existencia de Cataluña. Por eso, algunas presencias son percibidas como una amenaza para esa cohesión:

> *"No es lo mismo enfrentarse a los problemas que plantea la inmigración de sudamericanos en Madrid que la de magrebíes o subsaharianos en Girona. Incluso la de sudamericanos en Girona no es igual. Porque, para empezar, nosotros tenemos un problema de integración lingüística, por lo menos para las generaciones jóvenes, que no se da, por supuesto, en Madrid."* (Pujol 2000, 31).

Especificidad del caso catalán a raíz de su condición de minoría lingüística dentro del Estado. Sin embargo, algunos orígenes se consideran más amenazantes que otros. Las anteriores migraciones provenientes de otros puntos del territorio estatal, son, ahora, reconceptualizadas como más cercanas, portadoras de un bagaje cultural común.

"Pero si bien es cierto que Catalunya viene siendo un país de inmigración desde hace más de un siglo, también lo es que a lo largo de casi todo el siglo XX los inmigrantes provenían, en su mayor parte, de un mismo sustrato hispánico, mediterráneo y católico." (Roque 2003, 169).

"Y por lo tanto hay que crear un país para los seis millones que éramos y los doscientos mil más que somos ahora. El incremento de doscientos mil es de gente que nos viene de fuera, y no de Andalucía por cierto, sino de lugares mucho más alejados desde un punto de vista cultural, de mentalidad, etc." (Pujol 2000, 17).

"Se suele comparar la inmigración actual con la de los años 60 y 70, proveniente del sur, oeste y noreste español. Pero esta comparación es equívoca. En aquellos años emigró a Cataluña gente con la que teníamos y tenemos una identidad casi absoluta en lo étnico, cultural y religioso y dos lenguas hermanas. En cambio ahora llegan a Cataluña personas con lenguas, culturas y religiones muy dispares. Si a ello sumamos el hecho de que el número de los que llegan es muy elevado y el ritmo de llegada muy acelerado, nos encontramos con una situación de cambio demográfico repentino, que pone a prueba, que somete a verdaderas tensiones nuestra cohesión social y nuestra capacidad de convivir. Nuestra ambición es seguir siendo una sociedad unida y simultáneamente una tierra de acogida. Una acogida real y que a la vez no haga perder nuestra unión." (Alonso 2003ª, 56).[288]

La cultura y la religión se presentan también en el contexto catalán como fuente de posibles peligros para la vida en común. Aun sin nombrarla, se está hablando de la cultura y religión musulmana, que ha sido reconstruida —tanto en Cataluña, como en el resto del territorio estatal, al igual que en el espacio comunitario— como extraña y ajena a la tradición y la identidad propia y apropiada.[289] En este sentido es importante no perder de vista el peso y la influencia de la Iglesia católica en gran parte del autodenominado catalanismo o nacionalismo catalán, siendo *Convergenciá i Unió*, el partido de Jordi Pujol, el caso mas evidente (Colomer 1988).

[288] Cabe aclarar que el autor de este párrafo es él mismo producto de esas migraciones de otros puntos del Estado, hijo de madre madrileña y padre gallego.

[289] A principios del año 2001 Marta Ferrusola, la esposa del *President* Jordi Pujol, hizo algunas declaraciones al respecto, advirtiendo sobre el peligro de que las iglesias románicas fueran reemplazadas por mezquitas: *"'La inmigración que ahora llega tiene una cultura distinta y una religión distinta y quieren que se respete (...) Ellos que la practiquen, pero ¡que no nos la impongan a nosotros! (...) Quieren imponer sus cosas. Ahora bien, nosotros seguiremos con la lengua: ¡qué la hablen!"* (Citado en de Carreras 2001). Para Felix de Azúa (2001), "... ese discurso nacional señala constantemente al Otro, el que no habla como ellos, no viste como ellos, no tiene el mismo Dios, no respeta su propiedad, ni su nobleza, ni sus privilegios, y no practica una sexualidad civilizada que permite ahorrar dinero limitando los nacimientos. Son 'baterías que apuntan contra Cataluña', es decir, contra ellos, los viejos feudales de un país limpio, claro, ecludiano, sin fracturas, en donde todavía hay clases."

1.2. El tronco duro de la integración

Según la teoría pública catalana sobre integración, reconstruida a partir de las entrevistas realizadas y los diversos textos analizados, Cataluña ha consolidado a lo largo de su historia como país receptor de inmigración, una doctrina de integración particular, un modelo que ha garantizado la cohesión y la pervivencia de Cataluña como realidad nacional distintiva. La ex Conejera de Bienestar Social de la Generalitat, Irene Rigau i Oliver, definía la vía catalana como:

> *"Modelo de integración, en el que se opta por la integración como un proceso, en el cual a partir de la igualdad de derechos y deberes, los recién llegados tienen la posibilidad de formar parte del tejido social del país, asumiendo y enriqueciendo los valores comunes. Las campañas de sensibilización* Som sis milions*, y más recientemente* Som més de sis milions*, son claros ejemplos de los que acabamos de señalar."* (2003, 18).
>
> *"Integrar significa facilitar el acceso a una sociedad que tiene sus reglas, sus valores, sus mecanismos de convivencia y su manera de resolver los problemas, Y también significa la disponibilidad de sumar, de añadir sin contradecir radicalmente su estilo de vida."* (2003, 19).

Un artículo publicado en 2004 por Ricard Zapata-Barrero concreta algunas razones de la necesidad de construir un modelo de gestión propiamente catalán: (1) la necesidad de gestionar situaciones no queridas por el gobierno de la Generalitat (como las personas que se encuentran en condiciones de irregularidad) y (2) la razón de identidad:

> *"Una política de inmigración es una política de identidad. Por tanto, forma parte de la política de autogobierno de la Generalitat. Las principales naciones minoritarias (Quebec y Flandes, por ejemplo) vinculan directamente su política nacionalista con la política de inmigración. En Cataluña este vínculo está aún por hacer, tanto política como socialmente."* (Zapata-Barrero 2004, 77).

El modelo definido en estos párrafos, así como en el propio Plan, remiten a cuestiones que tienen mucho que ver con operaciones de *nation-building*: la referencia a Cataluña como nación minoritaria, la comparación con otros Estados, la vinculación entre política de inmigración y política de identidad (catalana), el objetivo de construir una sociedad sin fracturas identitarias, donde los nuevos miembros pueden mantener sus especificidades, siempre y cuando éstas no amenacen el estilo de vida propio, ya consolidado.

> *"Como nacionalista catalán yo doy una gran importancia a la lengua y a la cultura de Cataluña. Pero digo siempre, en Cataluña también, que más importante incluso es la cohesión del país. Lo que pasa es que la cohesión del país no se podía hacer sobre el sacrificio de la identidad catalana tradicional ni sobre el menosprecio de los valores culturales que aporten los nuevos pobladores."* (Pujol 2002, 27).

En sus trabajos de reflexión sobre la integración como filosofía pública y paradigma de investigación en Europa, Adrian Favell (2001) plantea que la integración no solo se vincula con la idea de Estado-nación, sino del Estado-nación en tanto que sociedad distintiva. Una identidad unificada, orgánica, cohesionada, la cual puede sostener y englobar la diversidad de todas las personas que comparten su territorio. Así, la asunción sociológica sobre la necesidad de una entidad coherente dentro de la cual los inmigrantes son integrados, ha devenido parte indispensable de todas las políticas y discursos formulados sobre el asunto. Como bien retrata la siguiente imagen de los *castellers,*[290] aunque se trate de lo que algunos autores denominan una *nación sin Estado*[291] (Mc Roberts 2002), el caso catalán es un claro ejemplo de lo que Favell argumenta para los Estados europeos.

[290] Ésta imagen aparece en la portada del libro de Ana Cabré (1999) *El sistema de reproducción Catalán*. Estoy en deuda con Adriana Kaplan. Además de prestarme el libro, sus comentarios fueron indispensables para posteriormente establecer una conexión entre la imagen y la idea de tronco de Jordi Pujol.

[291] "El caso catalán es peculiar, porque tiene su propia lengua y su propia cultural, pero es una nación sin estado." (Mc Roberts 2002, 261). Según este autor, el mismo Jordi Pujol declaró en 1986 que Cataluña es una nación sin Estado.

"Debe haber tronco, raíces, savia... Por lo tanto, en lo social y lo nacional, no se podría pedir integración, ni que nadie acogiera a nadie, si el país no existiera como tal." (Pujol 2002,16).[292]

[292] Según Mikel Azurmendi "Utilizar la palabra 'cuerpo' para calificar el núcleo cultural democrático que posibilita el pluralismo, cartografía el campo semántico de la integración de los inmigrantes como algo similar a un 'injerto' de órganos vivos en algún otro centralmente vertebrado (...) La metáfora del injerto puede trasladar esta acción a un tronco vivo vegetal, por ejemplo un rosal o un manzano, al que se le pueden injertar tantos géneros nuevos de rosas o manzanas como se quiera diversificar y enriquecer el tronco primigenio. Pero únicamente este." (2003ª, 103).

En la publicación elaborada por la Secretaría para la Inmigración, *Debats d'Immigració a Catalunya. Aportacions de la societat civil*, en la que han participado representantes del ámbito asociativo, empresarial y académico, se lee:

> *"En el proceso de acogida de la inmigración extranjera tendrá que hacerse entender a estos nuevos ciudadanos la especificidad de la sociedad catalana, con una identidad cultural propia. Este elemento es básico en su proceso de adaptación en nuestro país, lo cual no significa despreciar su origen y su diversidad cultural. Todos juntos estamos llamados a realizar un esfuerzo mutuo, que haga posible el respeto a la diversidad y la preservación de la identidad propia de Catalunya como nación. Si se reconoce que los individuos inmigrados son sujetos con derechos, también lo son de obligaciones cívicas; derechos y deberes, por otra parte, comunes al conjunto de los ciudadanos. Respetar las normas y los valores, los usos y costumbres del país de acogida es algo fundamental."* (VV AA 2003, 3).[293]

En palabras de Jordi Pujol:

> *"La gente catalana de hoy no es la misma que la de hace cien años. Con tanta inmigración y tantos cambios no es la misma. (...) Pero en todo caso, una continuidad histórica, lo que podríamos llamar el cordón central de la historia y de lo que conlleva de valores, de identidad, de referencias, etc., evidentemente tiene que mantenerse."* (Pujol 2002, 16-17).

O del Alcalde de Barcelona, Joan Clos:

> *"Partimos de la base de que nosotros, culturalmente, no somos una tabla rasa, no somos una sociedad neutra. Nosotros tenemos una cultura preexistente, que es la cultura catalana, nuestra forma de convivir, las actitudes barcelonines ante la vida, la forma de ser, de comportarnos en la calle, la forma de conducir, la manera de tocar el claxón, la forma de celebrar las fiestas, de hablar o de criticar. Todo esto son cosas que forman parte de la manera de ser de nuestra colectividad. Y ahora tenemos la presencia de nuevas personas que vienen con hábitos y culturas diferentes. Este tema es muy importante, porque hemos de pensar que tenemos un estilo de vida ante el cual no nos manifestamos de una manera neutra sino afirmativa."* (Ayuntamiento de Barcelona 2003, 1).

Y esa acción afirmativa, protectora, e incluso defensiva, parece estar fundamentada en el derecho que sobre el territorio otorga el tiempo de permanencia y la natural tendencia, animal y por tanto humana, a defenderlo:

> *"No nos engañemos. Esto forma parte de la naturaleza humana: defender su territorio. Toda especie animal defiende su territorio, y la especia humana también. Naturalmente la especie humana puede superar estos reflejos instintivos, pero tiene que esforzarse para superarlos, y debe hacer un esfuerzo de comprensión de los problemas."* (Pujol

[293] Como ha declarado Pujol, no se puede admitir que un musulmán exija que se le hable en castellano:*"'Sus niños tienen que saber catalán, si dicen que no sirve de nada tenemos que responder que sirve para vivir en este país.'" El Mundo*, 12 de octubre de 2001.

2000, 18).

> "*... el votante que se siente tanto español como catalán, votante por ejemplo de izquierda(...) pero que esta viendo cuestionado su sentimiento nacional por la llegada excesiva de inmigración. Entonces busca un mensaje duro, hasta el punto que podría dejar su voto de izquierdas por uno de derechas, si el de izquierdas no es suficientemente duro. Y después otra población amenazada es la catalanista, la que ya siempre se ha sentido a la defensiva con la población venida de otras partes de España (pero eso habría que matizar mucho, porque también hay que hablar de la capacidad catalana de integración, porque Cataluña sin la inmigración no existiría, hay que matizar, pero bueno) esta población nacionalista pues se siente a la defensiva frente a lo español y vuelve a sentirse a la defensiva frente a lo marroquí, la nueva inmigración."* (SI-GC).

> *"Cuando un día la gente se da cuenta de que ya no puede salir a tomar el fresco con la misma tranquilidad de antes en la plaza del pueblo porque hay otros que la han ocupado, porque son muchos o porque no tienen trabajo y se pasan el día allí (...) pierden el control de la plaza del pueblo.(...) Es simplemente la defensa del 'vicinato', de la vecindad."* (Pujol 2000, 20).

Y la más importante seña distintiva de la identidad del *vicinato* catalán, su hecho diferencial por excelencia, es la lengua.[294]

1.3. "*Nosaltres també volem paralar català*"

La importancia del factor lingüístico, tanto como elemento diferencial que asegure la pervivencia de Cataluña como nación, así como instrumento privilegiado de conversión de inmigrantes en catalanes, es probablemente el punto sobre el que se encuentran mayores acuerdos.[295]

La Guía de acogida *Connecta amb Catalunya* señala a la lengua catalana como uno de los elementos para la integración:

---

[294] "Cataluña ha reivindicado su lengua desde el siglo XIX y eso ha representado la fuerza motriz del catalanismo, hasta el punto de que hoy día, el catalán es para los catalanes el factor objetivo de su existencia nacional que reconocen sin reparos." (Pallach 2000, 393).

[295] En septiembre de 2002 se celebró en Vic el *III Simposio sobre la Enseñanza del Catalán a los no Catalanohablantes*, donde la integración de la población inmigrante en la lengua catalana fue definida como cuestión clave para la normalización lingüística. "Una de las vías ya se ha iniciado, y es la petición hecha a los imames para que aprendan catalán y encabecen un movimiento religioso y cultural catalanoislámico." *El País* 5 de septiembre de 2002. Comentando el Simposio, la editorial del diario *La Vanguardia* del 6 de septiembre de 2002, después de constatar que solo el 33,8% de la docencia esta impartida en catalán y que su enseñanza tampoco garantiza un uso generalizados, alerta: *"Ahora, una nueva oleada de inmigrantes plantea nuevos retos. La diversidad de orígenes y de cultura de esas personas, que mayoritariamente proceden de países de fuera de la Unión Europea, hace aún más complicado que aprendan catalán. También que lo utilicen a diario y, con ello, culminen un completo y deseable proceso de integración de la sociedad que les da acogida. (...) Se ve que no basta enseñar catalán a los hijos de esos inmigrantes, incluso a los que han nacido aquí, si luego no lo emplean en su vida cotidiana. El peligro de que se consoliden dos comunidades, una de las cuales sólo tenga la lengua propia de Cataluña como instrumento marginal, cuando no desconocido, es evidente."*

"Desde el Gobierno de la Generalitat de Catalunya queremos ayudarle a incorporarse a nuestro país. Esta guía de bienvenida quiere contribuir a ello. Por su parte, necesitará el deseo de integrarse en nuestra sociedad si quiere descubrir Cataluña y sus habitantes, aprender la lengua propia de este país, el catalán, y respetar sus valores fundamentales" (Generalitat de Catalunya 2002, 1).

La inmigración y la lengua como requisito para la integración también estuvieron presentes durante las últimas elecciones autonómicas de 2003. El candidato por *Convergencia i Unió* Artur Mas, planteó la necesidad de exigir a los inmigrantes el conocimiento de la lengua autóctona:

"El conseller en cap justificó esta petición de exigencia de la lengua autóctona por motivos de utilidad para el futuro 'Parte de los inmigrantes de ahora deberían defender la identidad de Catalunya dentro de unos años, y eso sólo será posible si conocen el catalán, y lo encuentran útil.', argumentó. Mas avanzó que las oficinas de orientación laboral que la Generalitat impulsa en el extranjero ofrecerán clases gratuitas de lengua a los trabajadores marroquíes que estén a la espera de visados para emigrar a Catalunya." (*El Periódico*, 10 de febrero de 2003).[296]

Por su parte, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) propuso la elaboración de una carta de acogida, que fijaba el cumplimiento de ciertos requisitos, como nociones de lengua, cultura y realidad social. La iniciativa fue rechazada por el resto de agrupaciones políticas del *Parlament,* porque establecía una vinculación entre el acceso a los derechos de sanidad y educación de la población inmigrante, con la obtención de la carta.[297]

El ex Secretario para la Inmigración, Salvador Obiols, opinaba en una entrevista publicada en la revista *Immi*, editada por la Secretaría para la Inmigración, que los inmigrantes se acostumbrarán al catalán siempre que los catalanes no les den a entender que la lengua es un tema menor. Al extender el uso del catalán entre los inmigrantes no sólo se contribuye a normalizar el idioma, también se ayuda a la cohesión de Cataluña,

[296]Artur Mas, haciendo referencia a la red de oficinas abiertas en el Marruecos y Europa del Este para la formación y la selección laboral en origen comentaba *"... y hay otra práctica que nos gustaría adoptar: los criterios para obtener el certificado incluyendo el conocimiento de la lengua o la actitud de quererla aprender, la capacidad de integración y otros aspectos profesionales. Este factor es importante, porque con la nueva inmigración se juega la identidad catalana de aquí a 30 años." (Immi* 1, 2003, 8). En 2001 se abrió una oficina en Polonia y en 2003 la de Marruecos. Durante un acto de la campaña para las elecciones autonómicas de 2003 Artur Mas defendió la apertura de estas oficinas, denominadas embajadas, porque en el tema de la inmigración Cataluña se juega mucho. Por eso demandó el traspaso a la Generalitat de estas competencias, incluyendo el control de fronteras por los Mossos d'Escuadra. Según el diario *El País*, Mas también reclamó que la policía autonómica pueda aplicar la Ley de Extranjería y propuso obligar a los extranjeros a asistir a cursos sobre lengua y cultura catalana. *El País*, 2 de noviembre de 2003.
[297] *El Periódico*, 10 de febrero de 2003.

como un solo pueblo:

> *"Es también un deber cívico nuestro ayudar a los recién llegados a estimar y hacer suya la lengua del país. (...) Y es que un inmigrante que habla catalán comienza a dejar de serlo"* (*Immi* 2, 2003, 1).

En el número anterior Artur Mas declaraba:

> *"Estoy convencido que si los nuevos ciudadanos que llegan conocen nuestra lengua o tienen voluntad de aprenderla, las posibilidades de una buena integración son mucho más altas."* (*Immi* 1, 2003, 8).

En la contratapa de la revista *Immi,* se publican entrevistas con inmigrantes de distintos orígenes. Una de las preguntas que se repiten, al menos en los tres primeros números, es si la persona entrevistada comparte el criterio de que la lengua catalana sea elemento principal de integración al país. Las respuestas de una u otra forma reafirman esta idea:

> *"Para conocer un país has de hacer el esfuerzo de conocer su lengua, su cultura, etc. La participación exige el conocimiento de la lengua (...) el aprendizaje del catalán tiene que ser un deber."*
>
> *"El uso de la lengua catalana ha de ser normal y generalizada para todos en Cataluña (...) ¿Si el catalán no se habla aquí, dónde se va a hablar?"*

La importancia del catalán como elemento aglutinador aparece también en otros actores. La profesora Angels Roque define el papel de la lengua catalana como una marca cultural "*que de forma paulatina se convierte en emblema del proceso de integración."* (2003, 169).

> *"La lengua sigue siendo un factor primordial de esa identidad: porque en ella se ha dado la continuidad histórica de Catalunya, hasta cuando desaparecieron las propias instituciones. (...) La lengua como sistema de códigos ha permitido construir una identidad por encima de otros referentes simbólicos y culturales..."* (Roque 2003, 170-71).

El profesor Ricard Zapata-Barrero (2004) asegura que hablar de inmigración en Cataluña no implica solamente tener en cuenta un marco de derechos y de no discriminación, de principios democráticos y éticos, como tienen otros Estados, sino que supone también un lenguaje de identidad, de necesidad de tener unos señas propias, "*unos instrumentos políticos y administrativos coherentes con el autogobierno, una dimensión de gestión de política lingüística que se ha de valorar*." (76). En la misma

publicación, Jordi Sanchez (2004), presidente de la Fundación Jaume Bofill, llama la atención sobre la necesidad de vincular la gestión de la inmigración y el proceso de normalización lingüística, como hecho vital para la elaboración de un marco de interpretación propiamente catalán.

Uno de los *expertos*, asesor de la ex secretaria de inmigración Adela Ros, define la política de integración como política lingüística:

> *"...o sea que la política de inmigración sea una política lingüística aquí, eso es evidente —es una evidencia que igual en otros lugares no, no se contempla— por lo tanto se tiene que vincular política lingüística con inmigración, como todos los países con una lengua propia pues lo hacen, Quebec, Flandes, etcétera (...) la inmigración aquí tiene unos efectos sobre la identidad catalana, que se debe de alguna manera gestionar..."* (CA.GC).

Estos posicionamientos se ven también reflejados en algunas iniciativas de la Secretaría de Política Lingüística para extender el uso del catalán, como por ejemplo la campaña *Dona corda al catalá* (Dale cuerda al catalán), que junto con distintos carteles en la vía pública y publicidad en la prensa, desplegó una serie de anuncios televisivos. Es posible visualizar en la página web dos spots publicitarios muy sugerentes del año 2005, en los cuales aparecen jugadores de fútbol extranjeros —uno con jugadores del Barça y su director técnico negro neerlandés y otro con jugadores del Español— cantando el eslogan de la campaña: *"Habla sin vergüenza, habla en libertad, y para empezar habla en catalán. Habla sin vergüenza, habla en libertad, y si te equivocas vuelve a comenzar."*[298]

> **"*Habla sin vergüenza.*** *Porque no pasa nada si te equivocas. Porque lo que cuenta es tu voluntad. Porque es importante que hables, opines y te expreses con libertad. Dale cuerda al catalán. Es más fácil de lo que parece.*

[298] http://www6.gencat.net/llengcat/corda/2005.htm

Habla con libertad. *Porque solo tú decides cómo expresarte. Porque tienes derecho. Porque es importante que hables con libertad cuando quieras y donde quieras.*
Dale cuerda al catalán *y a tu palabra. Para comenzar, habla en catalán, porque tú tienes mucho que decir. Porque te entenderán. Porque es importante que invites a los otros a hablar en catalán.*
Dale cuerda al catalán para que siempre continúe avanzando"

La imagen de la campaña es una mascota llamada *Queta*, nombre seleccionado a través de un concurso entre los telespectadores del programa El Club, de TV3.

Si bien la *cruzada* lingüística no esta dirigida únicamente a los inmigrantes extranjeros, la presencia de los jugadores de fútbol y las imágenes de otro anuncio televisivo, permiten inferir que los nuevos inmigrantes conforman también el *target group* de esta iniciativa.[299]

"Digamos, que la gente tenga claro que saber español no es necesariamente un criterio de integración en Cataluña, es un poco la idea, ¿no?" (CA. GC).

Al parecer algunas agrupaciones de inmigrante ya lo habían entendido así, según se desprende del manifiesto *Nosaltres també volem paralar catalá***,** entregado al ex *Conseller en Cap* Artur Mas, el 5 de septiembre de 2003, con motivo de la celebración del 11 de septiembre, fecha nacional catalana. En la misma ceremonia el entonces *Conseller* entregó la bandera catalana, *la Senyera*, a 190 entidades de inmigrantes

[299] En el momento de corrección de estas páginas, la Secretaría de Política Lingüística de la Generalitat ha presentado 22 planes de acogida lingüística para inmigrantes. *"El objetivo de los planes de acogida lingüística es hacer que la lengua catalana facilite la integración social de las personas inmigrantes. Con esta finalidad, los planes de acogida lingüística combinan la enseñanza de la lengua catalana con las actividades de conocimiento cultural y del entorno."* http://www6.gencat.net/llengcat/immigra/plans.htm (visualizado el 25 de julio de 2006). Otra iniciativa, impulsada por la *Secretaria de Política Lingüística*, el *Institut Catalá del Voluntariat* y la *Secretaria per a la Immigració* es *Voluntaris por la llengua*. *"El objetivo de 'Voluntarios por la Lengua' es el aprendizaje del catalán y la integración de las personas recién llegadas."* http://www6.gencat.net/llencat/voluntaris/index.htm

residentes en Cataluña.

> *"Como la lengua catalana es un vehículo de inclusión, queremos manifestar nuestra voluntad de hacer de la lengua catalana también nuestra lengua y pedir a las administraciones y a toda la ciudadanía su apoyo para conseguirlo. (...) es por eso que les pedimos que, si ens vols ajudar, parla'ns en catalá! (si nos quieren ayudar, háblennos en catalán)." (Immi, 3, 2003, 3).*

1.4. El carácter voluntario y abierto del ser catalán

"... en Cataluña, el móvil primario es la voluntad de ser"
(Triadú 2002, 103).

La voluntariedad de la pertenencia catalana es otra de las constantes en el discurso sobre la integración de la población inmigrante, esto es: sobre su transformación en catalanes. Rasgo ya presente, como recuerda Jordi Pujol, en su primer intento de definición de quién es catalán:

> *"En 1950, siendo muy joven, acuñé una definición de catalán. Yo, que soy catalanista, nacionalista catalán y que, por lo tanto, valoro mucho todo lo que es identitario, como la lengua, la cultura, la historia, la tradición, el derecho civil, etc. —que son las bases de nuestra identidad— hice una definición ahora bastante extendida: 'Catalán es toda persona que vive y trabaja en Cataluña y quiera serlo.' Una definición abierta al futuro, y especialmente procurando evitar al máximo los condicionamientos que hagan difícil esta integración."* (Pujol 2002, 15).

> El responsable del proyecto *Cataluña Hoy* lo explica con claridad:

> *"En Cataluña identidad y voluntad de ser son absolutamente indispensables, puesto que la primera no es viable sin la segunda. Esta garantía que la identidad de ser aporta a nuestra voluntad también ha implicado un modelo específico de identidad catalana, que se ha construido y fortalecido a partir de la integración de gentes y culturas diversas, de pensamientos y de valores diferentes."* (Triadú 2002 104).

> Otro tanto hace la profesora Angels Roque:

> *"La adscripción voluntaria a la cultura catalana por encima de la filiación, lo que en términos jurídicos sería, con un significado similar la preeminencia en Catalunya del ius solis sobre el ius sanguini, ha acentuado el modelo igualitario, que en la construcción imaginaria del país se ha complementado con el individualismo y con un estereotipo positivo de la 'ética del trabajo', encarnada por la 'menestralla' (los valores que se les suponen a quienes trabajan con herramientas) en donde la posibilidad de movilidad social ascendente se legitima por medio del esfuerzo individual, siendo el seny[300] —a 'ponderación'— su virtud definitoria.(...) Este carácter de adscripción*

[300] *"Durante tres siglo forjose allí* [en la montaña] *lo mejor de todo cuanto podemos enorgullecernos actualmente: el espíritu laborioso, el 'seny', el sentido de continuidad, la tradición familiar y la responsabilidad social."* (Vicens

voluntaria implica una concepción de la identidad dinámica, y una praxis de la interculturalidad en la que el individuo puede autodefinirse partiendo desde diferentes referentes de pertenencia, concéntricos o no, sin que en principio esta situación tenga que vivirse como anómica o excluyente, siendo la tolerancia un valor esencial, vinculado una vez más al individuo." (Roque 2003, 170).

La idea de voluntad está también presente en las opiniones de un representante de la Secretaría para la Inmigración, en referencia a la integración o no de los inmigrantes españoles de los años sesenta:

"La gente dice, 'no, es que no hemos sido capaces de integrar a los españoles de los años sesenta que vinieron', pues ¿cómo que no? Al final la responsabilidad de la integración es reciproca, ¿no? Una persona que lleva veinticinco años o treinta aquí viviendo y no se siente de aquí, pues es su problema oye, vale. No sé hasta qué punto solamente es responsabilidad de las poblaciones más antiguas, que no es catalán y no catalán, es el más antiguo en el orden de la llegada. Es cuestión también de dar el paso mentalmente, ¿no? 'Que no esta integrado', ¿por qué no esta integrado? No se muy bien… si llevas treinta años aquí…" (SI-GC).

La cuestión del carácter voluntario de la identidad catalana compone, al igual que la lengua, la *estructura de oportunidades discursivas* (Koopmans y Statham 1999) que legitima y por ello alienta la elaboración de cierto tipo de alineamientos y reivindicaciones por parte de la población inmigrante. Como ejemplo de lo que aquí se señala, el libro publicado en el año 2004 por Columna edicions, de *Jo també sóc Catalana* (Yo también soy catalana), escrito por Najat El Hachmi, llegada a Cataluña a los ocho años, procedente de Marruecos.

"Con un catalán impecable y rico en matices, con una prosa capaz de enganchar a los lectores y una capacidad sorprendente para captar la esencia de los hechos, Najat El Hachmi nos trasmite la esperanza en un futuro donde se pueda responder sin dificultades a la pregunta de su hijo ["¿Yo soy catalán mamá?"]. *Un libro fundamental para entender cómo son los nuevos catalanas del siglo XXI."* [301]

Vives 1980, 22). Sobre el seny y la rauxa escribió Terenci Moix: "Es difícil explicar a los no catalanes la dualidad esencial de nuestro carácter: el seny (cordura, ponderación, juicio) y la rauxa (arrebato, exaltación, locura), así como el choque dramático que se produce cuando esta dualidad se convierte en escisión. El seny ha sido el más promocionado de los rasgos catalanes y sin su popularidad no se explicaría el éxito de los mensajes de Pujol así como su absoluta identificación con la parte bienpensante de la sociedad catalana; o, en otro aspecto, la fulminante aceptación de la obra de Josep Pla quien, además de uno de los mayores prosistas en cualquier lengua, es uno de los conservadores más desaconsejables de cualquier cultura. (…) Este otro extremo del carácter catalán, la rauxa, es imprevisible: en las fuerzas naturales es la tramontana; en las artes plásticas es el maravilloso disparate del Modernismo. La amenaza de la rauxa contra el orden burgués explica que un urbanismo tan prodigiosamente racionalista como es el del Ensanche pueda adornar de pronto sus fachadas con las floras fantasmagóricas de Gaudí o Puig i Cadafalch. (…) el seny y la rauxa presiden el paisaje catalán y, de su pugna constante, nace un carácter peculiar, nunca bien comprendido por el resto de los españoles; una cultura riquísima, nunca bien conocida; y, en última instancia, un universo de apasionante diversidad. Por todo ello Cataluña es, a la postre, un estado de ánimo por el que a nosotros, los mestizos vocacionales, nos apasiona dejarnos arrastrar." Terenci Moix, "Las dos Cataluñas*", El Mundo*, en http://www.el-mundo.es/documentos/2003/03/cultura/moix/relato4.html

[301] http://www.llibreriaona.com/llibres/J/JO+TAMBE+SOC+CATALANA,84-664-0424.htm

Otro libro autobiográfico ha sido escrito recientemente por el diputado socialista de origen marroquí Mohammed Chaib, *Enlloc com a catalunya* (Ningún otro lugar como Cataluña) publicado por Empuries en Barcelona durante 2005.[302] En la promoción que aparece en la página web de la Casa de Libro se lee:

> *"Mohammed Chaib, nacido en Tánger, es el primer diputado árabe del Parlamento de Cataluña (...) Su trayectoria y su dedicada y magnifica voluntad de trabajo, son una muestra ejemplar en la cual todas las generaciones de nuevos catalanes pueden mirarse."*[303]

Otro ejemplo de cómo los contextos nacionales influyen en las formas de organización y participación de la población inmigrante, es la asistencia de las organizaciones de inmigrantes a la ofrenda floral a los pies de la estatua de Rafael Casanovas, con motivo de la *Diada* catalana, celebrada el 11 de septiembre.

[302] En conversaciones informales mantenidas con distintas personas del ámbito académico y asociativo, en reiteradas oportunidades ha salido el tema de la vinculación entre partidos políticos y ciertas agrupaciones inmigrantes, así como el creciente interés de los partidos catalanes en tener algun/os inmigrante/s en sus filas.

[303] *"Mohammed Chaib, nascut a Tànger, és el primer diputat al Parlament de Catalunya d'origen àrab. La seva vida, que va començar amb un viatge de Tànger a Sant Boi als quatre anys, ha estat marcada sempre per les seves dues terres: el Marroc i Catalunya. Forçat a tornar a Tànger el 1975 per un problema polític entre Espanya i el Marroc que va sorprendre el seu pare a la frontera d'Algecires, Chaib haurà d'integrar-se en el seu país d'origen i aprendre una llengua nova que, fins aleshores, ha estat reduïda al nucli estrictament familiar. Quan, ja pràcticament adult, retorna a Catalunya per acabar la carrera de Farmàcia, serà per quedar-s'hi i, finalment, s'acabarà convertint en el model a seguir per totes les noves generacions d'immigrants que arriben al nostre país. A Enlloc com a Catalunya, Mohammed Chaib ens explica, amb naturalitat i senzillesa, les seves experiències, tots els problemes amb què s'ha trobat, i totes les recompenses que l'han ajudat al llarg de la seva trajectòria i els seus viatges. Tant des de l'Associació Ibn Batuta com des del Parlament de Catalunya, Mohammed Chaib ha treballat sempre per aconseguir una convivència justa i equilibrada entre els ciutadans de Catalunya, vinguin d'on vinguin. La seva trajectòria i la seva dedicada i magnífica voluntat de treball, són una mostra exemplar en la qual totes les generacions de nous catalans poden emmirallar-se."*
http://www.casadellibro.com/fichas/fichabiblio/0,1094,2900001047404,00.html?codigo=2900001047404&titulo=ENLLOC+COM+A+CATALUNYA

La presencia inmigrante en esta celebración ha dado lugar a una imagen publicada el 12 de septiembre del 2004 por el diario *El País*, curiosa y un tanto engañosa si no se tienen más datos sobre su contexto de producción.[304]

La ceremonia de ofrenda floral está definida por un protocolo, según el cual cada vez que un grupo —ya sea partido político, ONG, asociación profesional o club de fútbol— realiza la ofrenda, la banda musical allí presente toca unas notas del himno nacional catalán, *Els Segadors*. Un error del protocolo hizo que los representantes de asociaciones inmigrantes se acercaran a la estatua, depositaran las flores y se quedaran plantificados, sin saber muy bien qué hacer o decir. Desde la organización se percataron del error, y tras unos minutos de silencio, comenzó a tocar la orquesta. Dado que los

[304] Una deuda más con Jordi Moreras, quien me envió la foto y me explicó, como tantas otras cosas, el contexto. La descripción escrita aquí está basada en su relato. Jordi fue también quien durante mi estancia en Barcelona en el año 2002, me sugirió que asistiera a las celebraciones de la Diada, para ver con mis propios ojos el despliegue de esta, en sus palabras, *liturgia nacionalista*. De esa primera incursión es la foto anterior.

representantes presentes, todos de diferentes orígenes, no sabían la letra del himno, fueron ayudados por las voces de algunos de los asistentes a la ceremonia, muchos de orientación independentista, algunos de los cuales se autodenominan de izquierdas y cuando cantan el himno lo hacen con el puño en alto. Es de suponer que los inmigrantes consideraron que esto era parte del protocolo y que ellos debían hacer lo mismo. Aquello de "a donde fueras haz lo que vieras".

> *"Los inmigrantes de hoy son (si lo quieren ser) los catalanes de mañana, y disponemos del tiempo, de los medios y de la voluntad para incorporarlos con éxito a nuestro país. Deberemos realizar un esfuerzo a través de las políticas de vivienda, educación, trabajo, servicios sociales y cultura. Deberemos acostumbramos a un concepto de catalanidad diferente, acrisolado de nuevas aportaciones.*" (VV AA 2003, 9).

1.5. Inmigración, construcción nacional y autogobierno

Según Kenneth Mc Roberts "a lo largo de los años 1970, los catalanes empleaban el termino 'reconstrucción nacional', para describir la lucha en la que se habían embarcado. Pero 'reconstrucción nacional' significaba muchos otros procesos. Comportaba, naturalmente, establecer o reestablecer el complejo de instituciones para sostener el catalanismo y la cultura catalana. Pero, como toda sociedad, también suponía encontrar las fórmulas y los mecanismos necesarios para mantener la cohesión entre las clases y los grupos sociales y otras entidades que integraban la sociedad catalana." (2002, 259). En la actualidad, el tema (y lema) de la construcción nacional está presente en gran parte de los discursos sobre integración de inmigrantes, tanto de forma explícita como implícita. Esta idea se manifiesta de diversas maneras, pero hay tres que son preponderantes:

1) Como invitación a los inmigrantes a participar en un proyecto nacional común:

> *"Esperamos que esta información sea útil para usted, y que sobre todo le aporte el conocimiento necesario que le permita incorporarse en este proyecto común, un país que hemos construido entre todos."* (Generalitat de Catalunya 2002, 1)

2) Como terreno de definición, siempre compleja, de la propia identidad:

> *"Entonces yo diría, en Cataluña deberíamos ser capaces de, no sólo los intangibles o las cosas que se supone que somos. País abierto, trabajador, de puta madre, ¿no? el Barça, la lengua, no se que, no se cuanto. Sino además, me pregunto, si seríamos capaces de definirlo bien nosotros mismos, de una forma asequible al inmigrante…"* (SI-GC).

3) Como espacio de confrontación con el Estado, por mayores competencias en el área de inmigración, para ampliar el autogobierno:

> *"¿Cuáles son los elementos esenciales para la pervivencia, a mi entender, de la identidad catalana? En primer lugar la cohesión social y la integración; en segundo lugar, el fortalecimiento de nuestras características identitarias, y muy básicamente el autogobierno de Cataluña."* (Triadú 2002, 113-114).

> *"Desde el punto de vista del autogobierno, depende de lo que se diga y se decida desde el gobierno central, esté o no de acuerdo (...) en materia de inmigración estamos en una situación más propia de un Estado centralista que federal..."* (Zapata-Barrero 2004, 77).

El tema de las competencias sobre inmigración, o de la falta de ellas, aparece también en la entrevista con un representante de la Secretaría para la Inmigración y es así mismo reivindicado en las conclusiones de un grupo de académicos:

> *"... se suele decir, 'ustedes tienen todas las competencias en integración, porque tienen la competencia sanitaria, escolar', yo digo, es que nosotros aquí, la manera más eficaz de integrar, es dar a la persona normalidad política, aparte del permiso. Uno puede decir, ¿qué es más importante para un extranjero, tener vivienda o tener permiso? Yo diría que permiso. Entonces este debate entre integración e inmigración, es falso. Quien integra es el Estado, quien deja pasar o no es el Estado, quien normaliza jurídicamente es el Estado…. Nosotros hacemos un trabajo realmente social, pero desde aquí poco más."* (SI-GC).

> *"Necesitamos que nos sea traspasada la mayoría de competencias en materia de inmigración, para hacer efectivo el principio de subsidiariedad en un asunto tan sensible al factor proximidad. Y necesitamos que nos sean transferidos recursos suplementarios para hacer frente a las necesidades sobrevenidas derivadas del incremento de población."* (VV AA 2003, 8).

Esta confrontación se ha visto materializada, por ejemplo, en las aperturas de oficinas laborales en algunos países extranjeros apuntada anteriormente. Según declaraciones de Artur Más:

> *"Uno de nuestros objetivos es amplificar esta red de oficinas y consolidar la selección en origen. Seguramente durante el verano abriremos una nueva oficina en el Ecuador, para poder trabajar en el ámbito de América Latina."* (*Immi* 1, 2003, 9).

Los entrelazamientos entre los planteamientos de integración como camino de ingreso a la nación y las operaciones de *nation-building* (Favell 1997) emergen en las posiciones de expertos y funcionarios.

"El respeto a la pluralidad no debe confundirse, al contrario, con un relativismo cultural o la opción por un falso mestizaje. Cataluña ha tenido, a lo largo de su historia, una tradición integradora. Somos un país abierto, donde todos han tenido cabida. Los inmigrantes deben apreciar que pueden contribuir a la construcción de nuestro país y que les pedimos que lo hagan. En este sentido, nos aportan elementos muy positivos, como por ejemplo su cultura. Esta diversidad se convierte, para todos nosotros, en una fuente de riqueza." (VV AA 2003, 3).

"... pero pienso que la integración es una palabra real en la medida en que existen comunidades nacionales.(...) El sentimiento de pertenencia a un sitio, con perfiles propios culturales, lingüísticos, territoriales. Con más o menos soberanía. Existen, humanamente existen. Existe, es una particularidad del ser humano ¿no? Y como existe entonces siempre te tienes que referir a uno que viene de fuera y que va convirtiéndose en ser de otro lugar. O sea, la palabra integración es operativa, es útil, otra cosa es que sea difícil de medir... a mi modo de ver, ¿no?" (SI-GC).

La afirmación de Holm (2002) *"Immigration is about 'who we are'"* está sin duda contenida en todos los fragmentos articulados en estas páginas, pero ha sido magníficamente resumida por un representante de la Secretaría para la Inmigración de la Generalitat, una de cuyas frases titula el presente capítulo:

"..... lo que pasa al final es que la población nacional de los Estados nación tradicionales europeos —y no estados porque Cataluña no es Estado— pero allí donde hay identidades definidas, si llegan a preguntar 'bueno, y nosotros si tenemos que integrar, qué es lo que irradiamos hacia el extranjero, qué modelo irradiamos. ¿Qué es lo que les explicamos de nosotros mismos? ¿Qué somos nosotros mismos?' Cataluña se podría preguntar a si misma, además de lengua, ¿qué somos? ¿Qué les explicamos a los extranjeros que somos? Y de ahí pues todo este debate político (...) y no político, instrumentos administrativos para explicarse a uno mismo: manuales de acogida, guías de acogida, cursos de lengua a los recién llegados, toda esta historia, que no deja de ser el trasunto de una identidad, como buenamente se pueda explicar." (SI-GC).

2. LOS CIMIENTOS DE LA *FILOSOFÍA CATALANA DE INTEGRACIÓN*

Cuando se habla de filosofía catalana de integración, no se pretende sostener que este es el único punto de mira, visión y división, en torno a la integración de inmigrantes, pero sí que es la concepción hegemónica y que, sobre todo, es la teoría pública que alimenta los supuestos sobre los cuales se levanta toda la ingeniería social para el gobierno de la integración de inmigrantes en el contexto catalán. Como señala Favell (1997, 2000), estas formas de concebir la integración están atravesadas por las particulares idiosincrasias nacionales, que no deben ser entendidas como el reflejo del *alma* de un pueblo, sino más bien como el resultado contingente de trayectorias históricas y

coyunturas específicas. En el caso catalán diversos factores históricos, políticos y económicos han ido forjando una particular filosofía de integración de la población inmigrante. Una filosofía que no emerge con la llegada de inmigrantes no comunitarios, sino que se origina en anteriores problematizaciones sobre la presencia de trabajadores procedentes de otros lugares del Estado español, definidos por diversos sectores como posible amenaza para la identidad nacional catalana, principalmente con relación a la lengua. A diferencia de lo que se ha reseñado para los países comunitarios importadores de mano de obra extranjera en el contexto de posguerra —dónde la presencia inmigrante se comienza a problematizar en términos de integración en el marco del proceso de reconversión industrial— en Cataluña es en los años cincuenta cuando se empieza a hablar de integración y se elabora una propuesta concreta de *doctrina catalana de integración*. Su autor: Jordi Pujol, quien sería años después *President* de la Generalitat de Cataluña durante más de dos décadas (1978-2003).

2. 1. La emergencia de la inmigración como amenaza

Hasta finales de la Guerra Europea, la inmigración no había sido problematizada en Cataluña. Los tratados de finales del siglo XIX no prestan atención al tema y se muestran mas preocupados por la baja natalidad, entendida como señal de decadencia moral. La inmigración era vista como mal inevitable, pero sin connotaciones lingüísticas o étnicas. Josep Termes (1984) hace referencia a un libro publicado en 1915, con el título *El problema de la natalitat a Catalunya. Un peril per a la nostra pàtria*, del doctor Puig i Sais, donde se apuntaba el peligro de la descatalanización a causa de la migración y la necesidad de aumentar el número de catalanes de pura raza. No está de más recordar que es en 1905 cuando el uso del término nacionalismo se generalizó, para definir al catalanismo político (Barcells 2004),[305] y que la utilización del concepto de nación para referirse a Cataluña, y no a España, data de finales del siglo XIX. "Las primeras formulaciones pueden encontrarse en la obra de Narcís Roca i Farreras o en la *Assamlea de la Unió Catalanista* que tuvo lugar en Balaguer (1894) en la que se sustituyó el

[305] "El término 'catalanismo' se difundió a partir de mediados del siglo XIX, en los tiempos del catalanismo cultural representado por la Renaixença. El paso al catalanismo político se inició en 1880 y cuajó en 1901 con el primer partido político con incidencia electoral, que se llamó Lliga Regionalista de Catalunya. (...) Fue en 1906 cuando surgió el primer partido que tomó el adjetivo nacionalista: el Centre Nacionalista Republicá." (Barcells 2004, 7 y 8). La Lliga Regionalista era el partido de la burguesía catalana "partido nacionalista que mantuvo siempre una estrategia posibilista-regionalista, no independentista (...) se vio siempre obligado a pedir el soporte militar/policial de los gobiernos centrales, lo que desvirtuaba claramente su política nacionalista." (Roig 1998, 31).

concepto de nación española por el Estado Español." (Roig 1998, 14). Unos años antes, en el Centre Escolar Catalanista, se había planteado la necesidad de hablar de nacionalismo catalán o de la patria catalana. "Así, a principio del siglo XX, la nación catalana se convirtió en un hecho real en la medida en que la idea y el ideal nacionales se convirtieron en un proyecto y una acción colectivos." (Colomer 1986, 17).[306]

La crisis económica de los años veinte produjo un aumento en las migraciones provenientes de Murcia y Almería. En 1925 comenzaron a surgir alertas sobre el número de inmigrantes y los peligros que su presencia podía suponer para el mantenimiento de la lengua catalana. La inmigración fue problematizada de diversas maneras, pero una de las más recurrentes fue su vinculación con el anarquismo. *"Esta inmigración de obreros no cualificados es la que principalmente ha producido el anarquismo en Barcelona. El ascenso del anarcosindicalismo a partir de 1917 es debido principalmente a la afluencia de peonaje a Barcelona (...) El proletariado catalán no es anarquista."* (*L'Opinión*, 7 de julio de 1928, citado en Termes 1984, 142).

Cataluña, *Poble decadent* en palabras del demógrafo Josep Vandellos,[307] demandaba mano de obra foránea para hacer funcionar sus fábricas e impulsar el desarrollo urbano. Si bien entre 1910 y 1920 la inmigración ya había sido importante, el *boom* económico, las obras de la Exposición Universal de 1929 y la construcción del metropolitano en Barcelona, enmarcaron la primera gran migración (Pujol 1976), que entre los años 1923 y 1930 trajo a la ciudad campesinos procedentes de Valencia y Aragón (Moreras 1998). A principio de los años treinta, mientras la población inmigrante aumentaba sus consecuencias se convirtieron en tema de debate político.[308]

Uno de los acuciantes motivos de preocupación fue el impacto de la llegada de inmigrantes en la política, la lengua y la cultura catalana (González Vilalta 2002). El 27 de enero de 1933, una proposición presentada en el Ayuntamiento de Barcelona solicitó la creación de una comisión para el estudio de la inmigración, que fue desestimada. En

[306] En la época de las Cortes de Cádiz (1810-1813) la palabra nación designaba a España, el término patria dominaba sobre el de nación y no tenía ningún contenido político preciso. "En la mentalidad de la mayoría de los catalanes patria continúa siendo, como en la Edad Media, lo más inmediato, el afecto sentimental, irracional, a la tierra, al nombre, a la lengua popular, a los antepasados, a las costumbres tradicionales y tanto podía referirse a la ciudad o el pueblo de Cataluña como a Cataluña, España e incluso Europa. La nación, que los liberales vinculaban ya a la idea revolucionaria y democrática de soberanía contra el monarca absolutista y a un Estado con garantías jurídicas de las libertades, continuaba pendiente de creación." (Colomer 1986, 13).

[307] "Hay un libro escrito en los años treinta que define a Cataluña como un pueblo decadente. ¿Por qué? Porque no nacen niños." (Tusell 2002, 35).

[308] Se calculaba que en 1930, un año antes de proclamar la Segunda República, el 20% de la población de Cataluña era inmigrante, y en el caso de la ciudad de Barcelona la cifra alcanzaba el 37% (González Vilalta 2002). Para un resumen de los posicionamientos frente a la inmigración de los partidos políticos en la Cataluña de la Segunda República, Calvo y Vega 1978.

la sesión del Parlamento de Cataluña del 15 de marzo de 1933, Pau Romera planteó la necesidad de controlar el movimiento migratorio y restringirlo tanto como fuera posible, como se hacía en Madrid con los trabajadores forasteros (Termes 1984, 153). Las discusiones se organizaron en clave de masividad, aumento de problemas de orden público, defensa de los obreros catalanes y la dificultad de asimilación. Algunos sectores pedían "al gobierno catalán que, de acuerdo con el de la República, se intente evitar desde el lugar de origen la llegada de inmigrantes sin contrato." (GonzalezVilalta 2002, 23-24). El representante de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Pere Rossell i Vilar, expuso así sus cavilaciones:

> *"Este problema de la inmigración encuentro que es un problema tan interesante y que afecta tan profundamente la vida catalana, que creo que solamente señalar el hecho de que el 80% de nuestros establecimientos benéficos y de asistencia están ocupados por gente inmigrada (...) el hecho aún más significativo que la lista de detenidos por la policía como atracadores y como provocadores de conflictos sociales no son precisamente nombres catalanes."* (Diari de Sesions, 16-III-1933, p. 660, citado en González Vilalta 2002, 25).

No hubo solicitud de medidas concretas. Si bien el poder público había oficializado el problema de la inmigración, aún no había tomado ninguna decisión para intentar solucionarlo. El tema llegó también al Congreso de la República, Miquel Santalao en nombre de ERC catalogó la reunión del Parlamento Catalán como informal y la política catalana hacia la inmigración como un acto de humanidad:

> *"... se trata de adoptar un cierto número de medidas de higiene social para evitar el espectáculo, dramático siempre, trágico alguna vez, que se viene dando, especialmente en Barcelona, a consecuencia de la afluencia extraordinaria de gente que va allí, a menudo engañada, creyendo que hay trabajo para todos."* (Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 5 de julio de 1933, p. 13.838, citado en González Vilalta 2002, 28).

Un año antes, con el Estatuto de 1932, Cataluña se había constituido como Región Autónoma dentro del Estado Español, la única que lo hizo hasta 1936.

Una de las claves para entender las preocupaciones de los demógrafos, historiadores y políticos catalanes está en la baja natalidad, denominada crisis demográfica, ya que se relacionaba el descenso de la población catalana con un proceso de des-catalanización. "El historiador Rovira y Virgill [dirigente de ERC] también demandaba la intervención de las autoridades catalanas para ayudar a las familias a

tener más hijos. En su opinión, 'no es igual que un pueblo crezca por el excedente de natalidad que crezca por el aluvión migratorio.'" (González Vilalta 2004, 11). Así, y siguiendo a González Vilalta, en 1934 aparece en la prensa un manifiesto titulado *Por la preservación de la raza catalana*, firmado por personajes tan ilustres como Pomepu Fabra y Jaume Pi i Sunyer, entre otros. Paralelamente el economista Xavier Ribó argumentaba desde un periódico que el problema de la población en Cataluña se veía complicado por la inmigración forastera y por esa razón, no podía ser más oportuna la constitución de una Sociedad Catalana de Eugenesia.[309]

En esa misma época se publicó otro libro de Josep Vandellos i Sola (1935), *La immigració a Catalunya*, donde el autor, como otros comentaristas del momento, deshoja su preocupación por la posibilidad o no de asimilar a los nuevos inmigrantes a la lengua y cultura catalana. Apostaba por la catalanización de los inmigrantes, para evitar que el carácter y la lengua española españolizaran a Cataluña. Para ello proponía una educación cada vez más catalana y la extensión de *nostra cultura* a la escuela primaria. La escuela, la prensa y los espectáculos eran concebidos como herramientas de una política asimilativa. Cataluña había demostrado una gran fuerza asimiladora de las corrientes migratorias, pero desde los años veinte el proceso se hacía cada vez más complicado. Esta dificultad en la asimilación de los *nouvinguts* sería también el origen y la consecuencia de otro gran problema: el orden público. Vandellos habla del *espíritu de revuelta de los inmigrantes*, puesto de manifiesto en su toma de partido por movimientos que van en contra del orden social establecido. "Por otra parte, la complicada situación social en la Cataluña de los años treinta será un fácil caldo de cultivo para la identificación entre inmigración y delincuencia." (González Vilata 2002, 17). Vandellós llega a afirmar que el anarquismo tiene una adscripción más lógica con el carácter ibérico *"el cual se ha prestado siempre difícilmente a la disciplina."* (1935, 176).[310]

La zona de origen de los inmigrantes también ocupó un lugar importante en las reflexiones sobre la inmigración, de las que se desprende una distinción entre los que llegan de zonas catalanoparlantes, que se consideraban más fáciles de asimilar, y los de

[309] Algunos titulares de la prensa de la época permiten intuir las visiones y problematizaciones hegemónicas de la cuestión migratoria: "Los peligros de la Inmigración incontrolada", "El problema de la inmigración", "El Murcianismo", "Los inmigrantes del Sur", "Catalanes y no catalanes", "En catalán nos entenderíamos mejor", "Murcia exportadora de hombres", "Los lugares exóticos", "Inmigración incontrolada y orden público" (González Vilata 2002).

[310] Es sugerente constatar que muchos de los males que Vandellós (1935) relacionaba con la inmigración española de entonces aparecen también enredados con las inmigraciones no comunitarias de ahora. Dos ejemplos: la delincuencia y las enfermedades.

habla castellana, englobados bajo el gentilicio *Murciá*. Así los valencianos y de Baleraes son considerados por Vandellós como *"de la nostra mateixa raça i facilment assimilables."* (1935, 64). Los otros inmigrantes (*murcians* y *almerians*) son vistos como portadores de una lengua y carácter distintos, que dificulta más la asimilación: *"ètnicament totalment diferents de nosaltes*". (González Vilalta 2002, 30).[311]

En opinión de Andreu González Vilalta, el catalanismo de los años treinta vivió con gran preocupación la llegada de población inmigrante. Desde diversos ángulos, intentó confrontar la problemática cultural, política y, para algunos, racial generada por la inmigración. Cristalizó entonces una posición mayoritaria que demandaba un freno a la llegada masiva de nuevos inmigrantes. Muchos observadores veían en ello un factor que dificultaría aún más el futuro del nacionalismo catalán, que centraba su existencia fundamentalmente en aspectos identitarios como la lengua.[312] "Por eso la asimilación a la cultura catalana aparecerá como el elemento básico para la supervivencia de Cataluña." (González Vilalta 2002, 36).

2. 2. Hacia una *doctrina catalana de integración*

Con la irrupción de la Guerra Civil (1936-1939) la cuestión de la inmigración dejo de ser debatida y estudiada. Sin embargo, en la posguerra continuaron llegando nuevos flujos migratorios a Cataluña, con una intensidad sin precedentes. Entre 1950 y 1975 la población pasó de 3.240.313 a 5.662.125, como producto del asentamiento de 1.030.259 inmigrantes procedentes de otros puntos del Estado. En 1970, el 37,6% de la población había nacido fuera del territorio catalán (Barcells 2004).

En la segunda mitad del periodo franquista, que se extendió desde 1939 a 1975, la inmigración volvió a ocupar un importante lugar en el debate político catalán. "Las actitudes ante el fenómeno de la inmigración en estos años revelaron algunos aspectos importantes de las diversas ideas de nación presentes en la literatura política catalana. (...) Al mismo tiempo, la inmigración fue un factor muy importante para decantar la propagación de unas u otras ideas de nación y contribuyó a suscitar la elaboración de una concepción política nacional que permitiera proyectar bases de unidad del pueblo

[311] Tanto Esquerra Republicana de Catalunya como la Lliga Regionalista Catalana, tenían en sus listas candidatos de origen no catalán para intentar obtener los votos de los inmigrantes (González Vilalta 2002, 31).
[312] Sobre el papel de los intelectuales en la construcción del discurso nacionalista catalán, Guibernau 2004.

de Cataluña por encima de la diversidad de origen y de lenguas." (Colomer 1986, 142). En esta vinculación entre concepciones sobre la nación y formas de pensar la inmigración articuladas en su sugerente estudio sobre las diversas ideas de nación en el pensamiento político catalán, Josep Colomer (1986) agrupa las distintas posturas frente a la inmigración en torno a cuatro conceptos: segregación, asimilación, pluralismo separador y fusión. Según su análisis, el catalanismo católico, con una idea de nación basada en la afirmación de una esencia espiritual y de una lengua, ha estado más próximo a la segregación o a la asimilación. El catalanismo marxista, que identificaba la nación con el pueblo y con un proyecto político igualitario, osciló entre la fusión y el pluralismo separador. Sin embargo, "Las delimitaciones entre uno y otro no fueron siempre nítidas y también abundaron las referencias verbales a la integración." (Colomer 1986, 143).

A partir de la bibliografía y documentos consultados, todo parece indicar que en Cataluña el primero en utilizar el término *integración* en referencia a la población inmigrante ha sido Jordi Pujol, desde las filas del nacionalismo católico (Colomer 1986).[313] En opinión de Termes, el trabajo de Jordi Pujol contribuyó a abandonar el concepto de asimilación y reemplazarlo por el de integración, a la toma de conciencia en los ambientes católicos y catalanistas sobre la importancia del fenómeno migratorio en Cataluña "y a crear un estilo, una escuela de pensamiento sobre el tema." (1984, 154). Según Rafael Castellanos los escritos de Jordi Pujol fueron los primeros en plantear el tema de inmigración en clave de integración. "Estemos o no de acuerdo con la tesis que sostiene Pujol sobre la inmigración y la integración, cabe reconocer que fue uno de las primeros —puede ser el primero— que, bajo el franquismo, se ocupó de este problema y concretamente de las consecuencias que tenía o podía tener la inmigración para la sociedad catalana y su futuro." (1978, 181). [314]

Como él mismo relata, Jordi Pujol (1976) había comenzado a interesarse por la inmigración en 1954, pero a partir de 1957 se dedicó al tema de manera más sistematizada. En 1958, en una conferencia titulada *Per una doctrina d'integració*, expuso por primera vez su definición, hoy ya celebre, sobre qué es un catalán.

[313] Para Colomer, el planteamiento de Jordi Pujol "apuntaba a una concepción de 'integración' que venía a ser una asimilación persuasiva, no violenta, de carácter principalmente lingüístico y cultural. En caso de no conseguirse había un peligro para la perduración de la mentalidad catalana y para la misma idea de catalanidad natural y espiritual." (1986, 149).

[314] Gran parte de los textos publicados sobre el tema de la inmigración, en forma de libros o artículos de prensa, toman los planteamientos de Pujol como referencia, para acordar o confrontarse con ellos. Un repaso (con toma de posición incluida) por las argumentaciones de los años sesenta y mediados de los setenta en Castellanos 1978.

> *"Un catalán puede definirse de muchas maneras: lingüísticamente, históricamente, sentimentalmente, culturalmente... Es evidente que todo esto cuenta. Pero la definición que nos gusta más es aquella que dice: catalán es todo hombre que vive y trabaja en Cataluña, y que con su trabajo, con su esfuerzo ayuda a hacer Cataluña. Es la exigencia mental previa, la actitud previa de la política de integración."* (Pujol 1976, 41-42).

En 1959, en el texto *Immigració i integració,* Pujol plantea la idea de Cataluña como crisol, pero sobre la base de una concepción de la catalanidad ya hecha, heredada del pasado.[315]

> *"La misión de Cataluña —una misión gloriosa y plena de responsabilidad— es la de acoger y refundir en una nueva comunidad catalana toda la masa inmigrada. La misión de Cataluña es de hacer de crisol (...) Con esto, Cataluña moderna no hace más que enlazar con su tradición. Cataluña siempre ha hecho de crisol, siempre ha recibido inmigrantes, que por un lado la han enriquecido y a la cual ella ha dado forma: de gente dispersa se ha hecho una comunidad."* (Pujol 1976, 104).

Ambas obras, reunidas en el año 1976 en el libro *La immigració, problema i esperança de Catalunya,* permiten anticipar algunos de los nodos anteriormente definidos como organizadores de la filosofía de integración catalana contemporánea: la concepción de la integración como participación en la nación, la capacidad integradora de Cataluña, su condición de realidad producto de la inmigración, la inmigración como peligro para la identidad nacional, la importancia de la voluntad de integración, el papel catalanizador de la lengua y otras instituciones y el núcleo duro de la catalanidad como suelo o roca ya solidificada en la cual integrarse.

> *"La idea de fondo de la integración es una idea nacional, que quiere decir total, global."* (Pujol 1976, 35).

> *"Una doctrina de integración sólo puede existir como consecuencia de una previa doctrina general de un pueblo."* (57).[316]

> *"Pero la inmigración nos plantea un problema muy específicamente nuestro, lo único que nos puede llevar a la destrucción de nuestra identidad..."* (51).[317]

---

[315] Una idea presente en su pensamiento actual, como ya se ha señalado anteriormente, en la metáfora del tronco en Pujol 2002.

[316] *"Los hombres, en principio indeterminados, necesitan ser alguna cosa, necesitamos definirnos, tomar formas concretas. (...) La familia es uno de los elementos esenciales que ayudan al hombre a definirse. Y después de la familia, el otro elemento decisivo es la comunidad nacional, el pueblo al cual se pertenece. La gente del mismo pueblo tiene, en el fondo, una misma mentalidad, una misma concepción del mundo, unos mismos reflejos. Los hombres de un pueblo ven las cosas de una misma manera, y es eso lo que los une."* (Pujol 1976, 58).

[317] Y continúa, *"es decir, la destrucción de aquel conjunto de ideas y de sentimientos profundos, la destrucción de aquella personalidad colectiva dotada de coherencia y capacidad formativa y capaz, por tanto, de dar una definida y operativa manera de ser a sus hombres."* (Pujol 1976, 51-52).

"Sin política, la integración es difícil y lenta. Ahora Cataluña esta falta de una política. Y es eso lo que hace peligrosa la inmigración. Con política catalana no lo sería." (74).[318]

"Excepto el que viene con prejuicios anticatalanes, el inmigrante, en principio, es un catalán." (71).

Esta última es una posición central que los catalanes deben sostener para lograr la integración. Otra disposición mental es la voluntad de integración, la confianza en la fuerza de los valores de la catalanidad, y el orgullo de ser catalán. Estar convencidos de que ser catalán es algo que vale la pena.

"... el hecho permanente, la roca firme es siempre el catalán. Si un día eso no fuese así, los hombres que habitan esta región de la península, fuese cual fuese su origen, dejaríam de ser un pueblo, dejarían de tener pueblo .(...) Quiere decir que el núcleo integrador, culturalmente y mentalmente es catalán." (36).

Un núcleo elaborado por muchas generaciones de catalanes, catalanes de todo tipo, de los de hace treinta generaciones, de los que los son desde finales de siglo, en tiempo de la inmigración aragonesa, de los que lo son desde la exposición del 29, de los de los años sesenta.

"Es un poco como pasa con las perlas (...) La perla será de más o menos calidad, pero será en el pleno sentido de la palabra una perla, gracias al núcleo inicial duro, permanente." (36).

"*Integrar quiere decir introducir a alguien en un ambiente, una estructura social, una mentalidad, unas posibilidades de todo orden...*" (75).

"La lengua tiene una importancia primordial. Si la lengua se salva, se salva todo. Ahora bien, hay valores que pueden ser defendidos sin que tengan que ser vinculados precisamente a la lengua. (...) en ciertos casos es del todo imposible iniciar el proceso de integración a través de la lengua.(...) Pero, en cambio, hay muchos aspectos de nuestra mentalidad que ya se les puede ofrecer. Y poco a poco se hacen sensibles también al sentimiento catalán y se hacen permeables a ciertas inclinaciones, a ciertos prejuicios, a ciertos criterios, a las sardanas, a nuestra manera de celebrar Navidad, al Barça, a Montserrat, als Cors d'en Clavé, al excursionismo, a nuestra idea de trabajo... " (85).

"En las grandes ciudades hoy la calle catalaniza poco. (...) En cambio las asociaciones y determinados ambientes pueden catalanizar mucho, y de hecho algunos lo hacen. (...) la incorporación de un inmigrante a una asociación del país es ya, por sí misma, un paso hacia la integración. Que un inmigrante se haga del Barça, o en Baloncesto sea fanático si es de Badalona, del Joventut, que un inmigrante se haga de Acción Católica o del Lluïsos, que se haga del Cors d'en Clavé o del Centro Excursionista, o que se

[318] En este sentido afirma que la demanda del Estatuto no es para bailar sardanas o para tener diarios en catalán.

haga de una peña cualquiera, de la del Tranquils o de la del Benavinguts, que se haga de una cooperativa o de un ateneo, que se haga de cualquier asociación viva y realmente vinculada al país representa, ya, eso solo, un paso hacia la integración, pero si además en esta asociación hay un clima netamente catalán, la integración será mas fácil y mas rápida." (88).[319]

Pujol (1976) menciona también el libro *Els altres catalans* de Francisco Candel, aparecido en 1964, y lo cataloga como libro de futuro que subraya, según su opinión, el punto central de la gran misión de las generaciones jóvenes: reconstruir la comunidad catalana.[320] Candel, él mismo de familia inmigrante y llegado a Barcelona de pequeño, había publicado un artículo con el mismo nombre en 1958, pero en castellano, donde también utilizaba el concepto de nuevos catalanes, y planteaba, según la lectura de Colomer (1986), la condición catalana desde un punto de vista lingüístico cultural: la lengua como elemento definitorio de la catalanidad. La integración era entendida por Candel más como vinculada a la cuestión social que nacional o cultural:

"... Quizás forman parte de un mundo aparte, no porque no son catalanes, sino porque pertenecen a las clases más bajas del escalafón social, eso que hoy, eufemísticamente se llama 'las clases económicamente débiles'" (Candel 1964, citado en Colomer 1986, 147).

Un año después, como respuesta al libro de Candel y también a la postura de Pujol, aparece *Els nocatalans y nosaltres* (Los no catalanes y nosotros) de Manuel Cruells (1965).

"Hay que admitir de buen grado o por la fuerza a esta masa excesiva de forasteros. Los tenemos y no los podemos evitar, tampoco los podemos echar, además, es una mano de obra que necesitamos; por tanto, los hemos de aguantar, aunque a veces resulten

[319] "[si se les llevase el espíritu catalán] *Qué quedaría del Barça (¿quien no ve que el Barça es para muchos, para muchísimos, una forma menor de catalanismo?) ¿Qué quedaría de los centros excursionistas, del escoltisme, dels Cors d'en Clavé, casi todas las peñas, de la Acción Católica, de mucho ateneos, de los orfeones, de las sociedades colombófilas? Conscientemente o no, estas entidades responden a una manera de ser y a una manera de hacer plenamente catalana, y así sobre la base viva del pueblo, es como se han construido, como han progresado."* (Pujol 1976, 88).

[320] Jordi Pujol considera la obra de Candel como uno de los tres o cuatro libros más importantes publicados desde 1939, *"que abrió el camino a la esperanza"* (1976, 8). La versión catalana fue un auténtico *best seller*, "el libro en catalán de más amplia difusión desde 1939", en palabras de Josep Colomer (1986, 143). No ocurrió lo mismo con la edición castellana. Esto puede entenderse como un indicador de la necesidad social de conocer como eran y qué querían los inmigrantes en Cataluña y de la coexistencia entre los catalanistas del temor y de la esperanza con respecto a la inmigración (Termes 1984). Sin embargo, Antonio Pérez lo veía de otra manera: *"La novela de Candel en torno a 'los otros catalanes' —los de la inmigración proletaria y subproletaria— ha provocado un curioso y significativo impacto de alborozo en los profesionales de la 'catalanidad' idealista, romántica, bien pensante y aseada. Intelectuales de buen seny conformista, mesócratas y hasta algún plutócrata ha querido ver en Els altres catalans un rico filón para alimentar sus ambiguas esperanzas y poder echar al vuelo su 'conciencia' catalana sin tener que abordar el engorroso (y auténtico) primer problema de Cataluña: el de sus estructuras sociales."* (Pérez 1965, 6. Citado en Castellanos 1978, 196).

*indigestos. Ni siquiera podemos evitar que aumente." (*Cruells 1965, citado en Colomer 1986, 153)

Desde una posición de catalanismo independentista (Colomer 1986), para Cruells (1965) el elemento definitorio de la catalanidad es la lengua. Integrar supone que una comunidad se diluya en otra y por eso los inmigrantes integrados no son *otros catalanes*, sino catalanes a secas. La inmigración puede impulsar el desarrollo económico, pero puede también convertirse en motivo de descomposición de la identidad catalana, si los inmigrantes o sus hijos permanecen siendo unos *altres catalans*. Para Cruells, ser catalán implica comportarse como tal, *"... y esto significa evidentemente una dedicación, un entusiasmo, una fidelidad, que es fundamental para Cataluña."* (1965, 15). La categoría neutra de *els altres catalans* es una invención de Candel para justificar precisamente esa falta de dedicación, de entusiasmo y de fidelidad de los que hace años viven o han nacido en Cataluña.

Otros sectores, que Termes (1984) define como la izquierda humanista, reivindicaban el carácter mestizo de los catalanes.[321] Desde posiciones cercanas al marxismo se propugnaba la pluralidad lingüística y cultural del pueblo catalán. Uno de los pensadores mas citados dentro de esta corriente es Antonio Pérez, quien en 1965 publicó un articulo titulado ¿*Neocapitalismo comunitario*?,[322] en el que criticaba lo que consideraba posiciones integracionistas del nacionalismo católico representado por Jordi Pujol.[323] "Acusaba a los nacionalistas de postular la idea de una Cataluña ya hecha, asociada a un determinado orden socioeconómico, tradicional y burgués." (Colomer 1986, 154). Denostaba la concepción de Cataluña como entidad mística, desvinculada de la practica social y el desarrollo histórico que la presencia inmigrante también conformaba "particularmente los conceptos de 'personalidad básica' catalana y

[321] Esta característica es resaltada en el clásico *Noticia de Cataluña* de Jaume Vicens i Vives, publicado por primera vez en 1954: *"*[los catalanes] *Somos fruto de muchas semillas y, en consecuencia, cultural y biológicamente somos mestizos."* (Vicens Vives 1980, 19). *"Los 'gabatxos' han pesado tanto en la formación biológica actual de Cataluña como los iberos primitivos —si es que el nombre de iberos responde a alguna cosa—. Con la actual oleada de gente del sur, constituyen la triple fuente humana de nuestra sangre."* (Vicens Vives 1980, 23). Para Josep Colomer este ensayo de Vicens i Vives es una fina y demoledora revisión de los dogmas del catalanismo político, aludiendo verosimilmente a los libros de Almirall y de Prat de Riba. Visión contraria al trascendentalismo nacionalista. Vives rechaza la idea de raza y de espíritu del pueblo como fuente del carácter nacional, e intenta dar una visión histórico psicológica, nada esencialista, "de una mentalidad colectiva formada a lo largo del tiempo como el resultado de aportaciones e influencias diversas, de características cambiantes..." (Colomer 1986, 131). La idea central de esta caracterización fue el mestizaje. Cataluña como lugar de paso. *"Entiéndase bien: mentalidad no equivale a decir concepción del mundo, según la poderosa máquina creada por el idealismo alemán del siglo XIX. Mentalidad es una manera de tomarse la vida, que se refleja en una articulación espiritual consciente, en unas costumbres específicas, el prevalecimiento de unos intereses y unas pasiones, la creación de una idiosincrasia secular."* (Vicens Vives 1980, 16).

[322] Antonio Pérez, "¿Neocapitalismo comunitario?" *Promos*, 37, 1965.

[323] Barcells (2004) ubica a este autor dentro del cristianismo de izquierdas.

de ‘carácter nacional’...” (Colomer 1986, 145). Pérez no veía en la nación la manifestación de un ser esencial, sino el producto de un proceso histórico. Desde su perspectiva, las diferentes concepciones sobre la integración de inmigrantes estaban enlazadas con determinadas concepciones sobre la nación.

> *“... hablar de comunidad en una Cataluña de estructura económico-social capitalista no tiene sentido (...) Que el explotador y el explotado hablen la misma lengua es pura anécdota, algo secundario. No hay comunidad auténtica entre amo y esclavo.”* (Pérez 1965. Citado en Colomer 1986, 154).

> *“Teniendo en cuenta que nuestra adultez mental nos impide creer que los hombres puedan desposarse con entidades místicas —como sería, por ejemplo, una Cataluña ideal trascendental a la realidad viva— ¿en dónde se quiere con tanto afán que se ‘integren’ los inmigrantes? ¿Acaso el ideal es que asuman un supuesto ‘carácter nacional’ catalán, una característica ‘personalidad básica catalan’? Aún dando por definidos estos conceptos, nada —aparte de una soberbia delirante— permite sostener que ‘un carácter nacional’ o ‘personalidad básica’ representen un arquetipo supremo, intangible y superior a los demás: es por el contrario algo de valor* relativo *y en permanente* evolución *bajo las presiones de la practica social y del desarrollo histórico. Algo, en fin, que los mismos inmigrantes, sin necesidad de dejar de ser lo que son cuando llegan a Cataluña pueden* modificar *y* enriquecer. *¿Por qué habrían de aceptarlo con docilidad servil?”* (Peréz 1965, 7. Citado en Castellanos 1978, 197).

Según la lectura de Barcells (2004), Pérez criticaba el concepto de integración por considerarlo ligado a la aceptación de la sociedad capitalista por parte de la clase obrera.

> *“... el frenético afán integrador impli*[ca] *una opción, no ya específicamente catalana, sino social y económica: la aceptación de la actual sociedad catalana y de sus estructuras. Claro que, como consolación, los inmigrantes sabrán hablar en catalán. La mistificación es evidente. Tras la máscara del idealismo integrador asoma la oreja de las viejas posiciones e intereses del capitalismo burgués.”* (Pérez 1965, 7. Citado en Castellano 1978, 198).

Para Antonio Pérez la integración estaba condicionada a la transición hacia una sociedad igualitaria. En los años setenta siguió oponiéndose “a los que daban la primacía a lo cultural en la integración, olvidando lo social, diciendo que lo que proponían era una promoción individual a través de la conversión idiomática y la integración cultural.” (Barcells 2004, 214).[324]

[324] Termes (1984) reseña también lo que considera una renovación científica de los años sesenta: (1) la presentación de una tesis doctoral de 1962 en Ginebra con el título *La asimilación de los inmigrantes en Cataluña*, que fue publicada un año después. (2) Un monográfico de la revista *Información Comercial Española* 1962, dedicado a *Cataluña 1961. La población*. En esa oportunidad Jordi Nadal escribió: *"La confluencia de sangre tiene en la historia de Cataluña una raigambre y una fuerza extraordinaria. (....) Introducir la 'limpieza de sangre' (catalanes viejos frente a catalanes nuevos) como criterio de estructuración social en un país que ha sido un crisol sería un error de funestísimas consecuencias."* (Nadal 1962, Citado en Termes 1984, 166). (3) El numero 31 de *Qüestions de vida cristiana* de 1966, dedicado a la inmigración. (4) En 1968 se publicó un libro colectivo con el título *La inmigración en Cataluña. La integración como proceso social*, en el que también participó Antonio Pérez, analizando la

2.3. Inmigración, catalanización y reconstrucción nacional: el paradigma de los años ochenta.

Terminada la dictadura franquista, a principio de los años ochenta la Fundación Jaume Bofill reunió en el libro *Immigració y reconstrucció nacional a Catalunya* las ponencias presentadas por diversos intelectuales y representantes sindicales y de partidos políticos, en las Jornadas *Catalunya: immigració i reconstrucció nacional,* celebradas en Barcelona en 1978, un año antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía.[325] Algunos de los participantes en esas jornadas serían poco tiempo después las principales autoridades del gobierno catalán: Jordi Pujol *President de la Generalitat* y Heribert Barrera *President del Parlament de Catalunya.*

En el apartado titulado "Cultura, historia y política", Manuel Vázquez Montalbán, Josep Mª Ainaud y Josep Mª Castellet, bajo el epígrafe *la cuestión de la integración*, escribieron:

> *"A la hora de plantearnos una política cultural de cara a la integración, cabe distinguir entre la población inmigrante que se quiere quedar en Cataluña y que, por lo tanto, a partir de sus hijos estará plenamente catalanizada y la que viene aquí a trabajar para acumular ahorros y volver a su lugar de origen. Ninguno de estos dos sectores se ha de sentir incomodo por la discriminación lingüística, pero el primero, el más numeroso, merece una política especial de captación para la reconstrucción nacional de Cataluña. Podríamos apuntar que la clave de la cuestión se encuentra en una gran flexibilidad lingüística al servicio de una catalanlización irreversible.[326] (...) [que] pasa por un doble gran frente de acción: la enseñanza y los medios de comunicación. (...) Esta restitución del conocimiento de la propia historia implica una sustitución de la conciencia nacional centralista, construida por el franquismo, por una conciencia de clases populares en lucha por la hegemonía histórica y por el cambio social. Esta conciencia implica un consenso de los catalanes de origen y catalanes momentáneamente de residencia para ultimar un proyecto nacional que de sentido a su concepción de la historia, a sus intereses de clase." (VV AA 1980, 23).*

Heribert Barrera, por entonces Secretario General de Esquerra Republicana de

---

integración de inmigrantes desde una perspectiva sociológica.

[325] El Estatuto de 1979, aclara Colomer (1986) no fue elaborado por diputados en el Parlamento catalán sino por parlamentarios catalanes en las cortes españolas. En el Estatuto de 1979 el catalán fue definido como la lengua propia de Cataluña, que comparte la oficialidad con el castellano. La condición de catalanes comporta una igualdad de derechos jurídicos de todos los ciudadanos del territorio catalán y se expresa en una opción voluntaria de adhesión a las instituciones de autogobierno. "Las disposiciones estatutarias mostraron también una notable congruencia con la consideración de Cataluña como nacionalidad, concepto radicalmente distinguido del de nación, excepto en la posesión de un Estado propio, en la mayor parte del pensamiento político catalán." (Colomer 1986, 268).

[326] En consonancia con la importancia dada al factor lingüístico, el libro recoge tres intervenciones sobre "el tema: "La situació sociolinguística", de Jaquim Torres (VV AA 1980, 43-58), "Llengua i Immigració: de la dictadura a la situació actual", de A.M. Badia i Margarit (VV AA 1980, 59-73) y "Normalitzacio lingüística i immigració", de Frances Vallverdú (VV AA 1980, 74-79).

Catalunya, comenzó su intervención discutiendo la definición de Jordi Pujol sobre la cuestión de qué es un catalán.

> "*Nosotros no estamos de acuerdo con el eslogan falsamente simplificador que puede ser electoralista de que es catalán quien vive y trabaja en Cataluña. Mi partido, en reiteradas ocasiones ha dicho que este no era nuestro criterio. Para nosotros, bienvenidos todos los que conviven en la tierra catalana con nosotros sin embargo, para nosotros, son catalanes los que, además de vivir aquí y trabajar aquí, aceptando estas dos condiciones, quieren serlo. Y me parece que esta voluntad es realmente el aspecto más importante de todos."* (VV AA 1980, 211).

> *"... lo que determina verdaderamente la condición de catalanes de los inmigrantes es su voluntad de serlo (...). Para nosotros se puede ser catalán y hablar en castellano cada día y no haber adquirido la facilidad necesaria para poder expresarse en nuestra lengua y eso no tiene ninguna importancia a nuestro entender. (...) Creemos también que uno puede ser catalán y, en cambio, no agradarle las sardanas y cantar flamenco; creemos que se puede ser catalán sin tener devoción por la Virgen de Montserrat y en cambio sentirla por la Macarena. Todas esas son cuestiones absolutamente de segundo orden, lo que es importante es la voluntad de ser."* (212).[327]

> *"... evidentemente, que no queremos renunciar a la propia identidad (...) aspiramos, con todos los respetos por la lengua castellana, a que llegue un día en que la lengua castellana deje de ser una lengua de uso cotidiano en Cataluña y este objetivo ha de ser la meta final de toda nuestra labor en este asunto."* (213).

Para Barrera la integración pasaba primeramente por la voluntad integradora de los catalanes, lejos de todo paternalismo y de todo complejo de inferioridad en el aspecto lingüístico. Los instrumentos para esta integración son la educación, los medios de comunicación y la voluntad de la administración catalana, bajo un gobierno autonómico. La inmigración se presenta también como posible fuente de fragmentación, como amenaza para la identidad catalana.

> *"Queremos la integración a nivel colectivo, a nivel individual todas las posibilidades quedan abiertas, y el que no se quiera integrar, aunque sea nacido aquí, esta en su perfecto derecho y nosotros lo respetamos. Ahora bien, el objetivo final es y ha de ser bien claro: no queremos que Cataluña se convierta en un país como el Líbanos o en un país como el Ulster..."* (212).

[327] Considerando los actuales posicionamientos sostenidos por algunos integrantes de ERC puede deducirse que esta perspectiva defendida en los años ochenta se ha transformado. Heribert Barrera realizó algunas declaraciones a favor de frenar la inmigración porque los inmigrantes prefieren hablar castellano y eso puede suponer en un futuro la muerte de Cataluña. Estas y otras ideas fueron condensadas en su libro *¿Qué piensa Heribert Barrera?,* publicado por Drea y Proa en 2001. Según el diario *El Mundo* del 2 de marzo de 2001, Ediciones Proa está controlada en su mayoría por Enciclòpedia Catalana, que a su vez depende de la Generalitat y de cuadros de Convergencia. En mayo de 2004, apenas estrenado el Gobierno tripartito de la Generalitat, ERC provocó, en términos del titular de *El País*, una polémica en torno a la catalanidad de la Feria de Abril de Barcelona. Jorge Portabella la definió como un acto de los años cincuenta y *"Josep Luis Carod opinó que este acontecimiento no es cultura catalana sino 'cultura andaluza en Cataluña.'" El País*, 2 de mayo de 2004.

> *"Estas corrientes migratorias tan profundas, que han durado tantos años y que han alcanzado proporciones tan considerables ponen en peligro nuestra propia identidad nacional"* (216).[328]

Pero a pesar de este peligro, Barrera se declara optimista, por la falta de hostilidad por parte de los inmigrantes y su disposición para el hermanamiento si se los trata como iguales, y también porque la sociedad catalana a lo largo de los siglos ha mostrado su gran capacidad de asimilación.

> *"En eso somos como los americanos: en el 'melting pot' de la sociedad americana ha existido también siempre fusión, y también ha existido en Cataluña. Yo creo que las mismas formas de vivir catalanas, la misma idiosincrasia catalana, si en alguna medida se puede hablar de un carácter nacional catalán, se presta perfectamente a que esta integración pueda ser rápida y pueda hacerse en condiciones satisfactorias para todos..."* (216).

En su intervención, Jordi Pujol apunta que desde su óptica, el problema de Cataluña como país no es el de ser un poco más ricos o menos pobres, hacer más o menos carreteras o ser un poco más o menos cultos, *"...el problema que tenemos fundamentalmente es el de saber si seremos o no seremos."* (VV AA 1980, 217-8). En general su posicionamiento sigue los lineamientos planteados por él mismo a finales de los años cincuenta. La inmigración, si no es correctamente abordada, puede suponer un peligro de fractura profunda, enfrentamiento o marginación.

> *"...podría pasar (...) que nosotros deviniésemos realmente en una minoría en nuestra casa, una realidad marginada..."* (218).

Pero sin llegar a ese extremo podría suceder que Cataluña se convierta en una realidad que no cuaja, en una mezcolanza, y entonces también seria inoperante desde un punto de vista colectivo, así como para cada una de las personas que viven y trabajan en Cataluña. La herramienta para conjurar estos peligros es la integración.

> *"...integración entendida no como seria, en cambio, la asimilación, como un fenómeno de pasividad, es decir, sin aportaciones propias, sino como una integración, es decir, una cosa activa en la cual hay una aportación de elementos propios por parte de la inmigración a la nueva realidad colectiva catalana..."* (218).

---

[328] *"La inmigración no ha sido para Cataluña nada beneficiosa a fin de cuentas. En el balance el pasivo seguramente es superior al activo, pero igualmente los inmigrantes no nos deben nada a nosotros. Para Cataluña hubiera sido preferible, probablemente, otro tipo de crecimiento económico, otro tipo de desarrollo que no hubiese hecho necesaria esta inmigración masiva."* (VV AA 1980, 213).

El resultado de esta realidad será una nueva Cataluña, no la Cataluña tradicional pero sí una realidad concreta, huyendo de todo lo que represente una mezcolanza, una cosa poco definida, inconexa. Y además de ser una realidad concreta ha de ser una realidad catalana, esto es: una realidad unitaria, un solo pueblo. Una realidad con elementos de cultura no tradicional catalana, de cultura de otros lugares de la península,

> *"Pero dicho esto, quiero subrayar que esta ha de ser una realidad catalana por una razón muy simple y fundamental: porque el tronco de este país es catalán. Y porque solo hay en este país un tronco catalán... (...) las cosas que se injerten se han de injertar con una cosa que ya existe, (...) y ese tronco en Cataluña o es catalán o no es."* (220).

> *"...podemos llegar y es absolutamente necesario que lleguemos en el transcurso de un par de generaciones al hecho de que todos en Cataluña sepan hablar, entender, leer y escribir bien, correctamente en catalán, que podamos llegar a la existencia de una sola y única conciencia de pueblo catalán..."* (219).

Pero para poder imponer esas constantes hay que mantenerlas y cultivarlas:

> "*Actualmente hay en Cataluña una gravísima crisis de valores (...). Si nosotros perdemos nuestra escala de valores, no seremos una realidad atractiva para nadie. (...) ... si el catalán deja de tener la imagen de que es serio y trabajador*[329] *y un hombre que cumple, etc., nosotros no seremos un ejemplo a imitar por nadie y evidentemente nadie tendrá ganas de ser catalán. Por tanto, este es un esfuerzo en el terreno de las ideas, de las costumbres, en el terreno (...) de los valores, y es un esfuerzo esencial."* (224).

Los otros dos partidos que intervinieron en las jornadas fueron el Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC) y del Partido Socialista Catalán (PSC). Representando al PSUC, Gregorio López Raimundo sostenía un planteamiento bastante distinto a los reseñados anteriormente:

> *"En Cataluña no hay dos comunidades separadas por el lugar de nacimiento de sus habitantes o por la lengua en que éstos se expresan, sino una sola comunidad, el pueblo catalán, que tiene la peculiaridad de comprender una buena parte de inmigrantes, los cuales se integran paulatinamente en su seno, asumiendo la lengua y los demás atributos."* (VV AA 1980, 229).

[329] Este rol del trabajo como rasgo distintivo del hacer catalán esta presente en diversos análisis. Por ejemplo, en Vicens i Vives,*"En cuanto se habla de los catalanes, es axiomático aludir a su aptitud para el trabajo como eje del empuje vital del país. Además es algo que nos halaga y, por tanto, que responde a una profunda convicción de nuestro espíritu. Ser trabajador quiere decir en nuestra tierra tener todos los caminos abiertos para triunfar en la vida."* (1980,42). *"... esencialmente, los catalanes hemos sufrido y sufrimos si no podemos trabajar, si no nos dan las posibilidades de aplicar al grado máximo nuestra capacidad laboriosa. Gran parte del desconcierto introducido en las relaciones interhispánicas de los tres últimos siglos (...) proviene del hecho evidente de que no podemos ponernos de acuerdo con el resto de los copartícipes en el mismo Estado sobre la manera de entender el trabajo y de llevarlo a cabo."* (1980, 43).

> *"Ser ciudadanos de Cataluña y políticamente catalanes, es decir con los mismos derechos y deberes de los nacidos en Cataluña, no supone ni ha de suponer que tengan que dejar de sentirse andaluces, aragoneses, gallegos, etc., que vaya a limitarse su libertad para enviar a sus hijos a la escuela donde se les enseñe en su lengua materna, o para asociarse en entidades propias con el fin de promover la solidaridad con su nacionalidad o región de origen y el cultivo y difusión de sus tradiciones y culturas específicas*." (231).

Por su parte, Joan Reventós, del PSC, si bien presentó una visión más alarmista que la precedente, lo hizo con un lenguaje actualmente en vías de extinción que registra concepciones sobre la sociedad diferentes de las de Jordi Pujol. Como señala Colomer (1986), esta divergencia en los planteamientos es fácilmente conectable con las diversas concepciones sobre la cuestión nacional. En opinión de Reventós,

> *"El gran peligro que en este sentido tenemos planteado es la posible escisión del pueblo de Cataluña y del mismo pueblo trabajador, en dos grupos humanos enfrentados, no por razones de intereses sociales, sino por razones de lengua."* (VV AA 1980, 235).

> *"Entre los factores que pueden propiciar la escisión del pueblo de Cataluña en comunidades culturales enfrentadas, destacaría la posible fricción lingüística, y el hecho del asentamiento de la población inmigrante en 'guetos' urbanísticos (...) en unidades infradotadas y asiladas."* (237).

> *"Por eso los socialistas afirman hoy: Cataluña es una única comunidad nacional (...) no sólo por su historia y características específicas, sino sobre todo, porque asumimos la necesidad histórica de un proyecto nacional del pueblo trabajador."* (236).

En los años ochenta la sociedad catalana comenzaba a colocar el tema de la inmigración en el centro de la vida social, pero con el predominante sentido de que había que construir una Cataluña catalana, con el esfuerzo de todos, sin imposiciones ni maximalismos, *"pero con el objetivo puesto en la creación de una Cataluña nacional, no sometida, no deforme, no híbrida."* (Termes 1984, 180). Unos años antes, el sociólogo Pere Negre había realizado una puntualización similar:

> *"La mayoría de los estudios sobre la inmigración en Cataluña parten de una opción clara: la defensa cultural y la reivindicación nacionalista de Cataluña. Se trata de un juicio de valor que también hacemos nuestro..."* (Negre 1979, 46).

En el libro *Los inmigrantes en la sociedad y en la cultura catalana*, publicado en 1982, Carlota Solé confirma con sus palabras y con su investigación lo sostenido por Termes: "En los últimos años el tema de la integración de los inmigrantes ha tomado creciente importancia y virulencia. Ha dejado de ser problema exclusivo y aislado de los propios interesados, para convertirse en preocupación de todos los ciudadanos de Cataluña." (1982, 21).[330] En su estudio, Solé se propone analizar si la pertenencia de clase, establecida a partir de la ocupación y el nivel de estudios, incide más que el lugar de origen en la aceptación de la realidad nacional-cultural catalana.

> *"Así analizaremos si la voluntad de aprender el catalán y de utilizarlo en la escuela, medios de comunicación, y en general públicamente, es consistente con la idea de 'catalanización', y a la vez si este concepto es compatible y/o identificable con la idea de integración en el sentido de interpenetración de elementos culturales que se desprenden de formas de vida, en origen distinta. El nivel de identificación con Cataluña, por parte de los inmigrantes, se expresa a través de indicadores como: la motivación por querer entender el catalán, la reacción ante una actitud hostil hacia Cataluña y los catalanes, la visión de Cataluña al compararla con otras partes de España, la concepción sobre instituciones y actos de la vida política catalana como la Generalitat y la Diada del 11 de septiembre, la actitud y posición ante el símbolo de la bandera. Finalmente es interesante analizar la proyección que los inmigrantes hacen en sus hijos, de la propia voluntad de integrarse en una sociedad y cultura, sin que esta voluntad, explícita, interfiera en la esfera privada (por ejemplo en la elección de marido o mujer)."* (Solé 1982, 24).[331]

A partir de su investigación, y de los supuestos reseñados, Solé (1982) establece cierta relación entre el ascenso en la escala social de la población inmigrante y el uso del catalán y de los símbolos catalanes, el compromiso con las instituciones catalanas y

---

[330] Manuel Vázquez Montalbán, autor del prólogo del libro de Solé, vincula la inmigración con la construcción nacional catalana ya en el título de su aportación: *Para una conciencia nacional catalana*. *"... el progreso en Catalunya va ligado a la reconstrucción nacional, y para conseguir un contenido de progreso en esa reconstrucción nacional es indispensable que los inmigrantes se 'nacionalicen' con todas sus consecuencias."* (Vázquez Montalbán 1982, 10). *"El problema de la lengua ha de integrarse dentro de este marco de dificultades"* (11). *"... es urgente la formación de esa conciencia nacional aunque se adquiera en castellano."* (12). *"Porque el proyecto nacional catalán es imposible sin el protagonismo de la inmigración y que sea un proyecto de progreso es imposible sin que sea nacional."* (13).

[331] *"Otra cuestión a considerar es si la inserción de clase y la participación en el juego político, a través de sindicatos, partidos y otras organizaciones, conduce a la integración de los inmigrantes en Cataluña, no sólo como sociedad industrializada urbana, sino, también, como nación (es decir, una unidad de población o grupo cuyos miembros comparten una misma identidad que los diferencia de otros grupos, identidad resultante de rasgos distintivos como: un territorio común, uno o varios elementos de cultura y, entre ellos, la lengua; y el sentido de solidaridad entre los miembros de la población que priva sobre los lazos étnico-raciales), y en su cultura, (es decir, tradiciones, formas de vida, símbolos, normas leyes, ect., que se desprenden de un modo de organizarse, producir, vivir, en el sentido antropológico del concepto). Todo ello, en el supuesto de que: a) la integración socio-cultural es un proceso más amplio y determinante que el de asimilación lingüística, y b) que lo precede. La cuestión a considerar es, pues, si hablar en catalán no es el criterio definidor, sino la manifestación más clara del proceso (previo) de integración en la estructura social y vida política de Cataluña."* (Solé 1982, 25).

el reconocimiento de Cataluña como nación por parte de los inmigrantes. Como reza uno de los epígrafes del texto, la consigna es *integrarse, y así, catalanizarse*.[332]

> *"Desde este planteamiento, adquirir catalanidad se considera una necesidad y un deseo universal a toda la población que vive y trabaja en los Països Catalans. El inmigrante quiere por tanto 'sufrir' el proceso de catalanización, quiere aprender catalán en la 'voluntad de querer ser catalán' dejando aparte el hecho de que hablar esta lengua le abra, en Cataluña, las puertas a su promoción laboral y social. Así la catalanización es un medio para la integración cultural de los inmigrantes, integración entendida como proceso hacia la identificación colectiva del pueblo catalán — ambiguamente definido— en una 'nueva catalanidad'."* (Solé 1982, 41).

Dos años después, en las últimas páginas de su libro, Josep Termes también colocaba la lengua en el centro de todo este proceso:

> *"Y es que para nosotros la lengua es la conformadora básica de nuestra nacionalidad, así como los vascos la étnia (...) el nacionalismo catalán quiere apasionadamente la integración de los inmigrantes y de sus hijos. Simplemente el hecho de hablar catalán convierte a un inmigrante socialmente en catalán, sea cual sea su origen, y me atrevo a decir, el color de su piel. Me parece que un negro que habla catalán es un catalán negro..."* (Termes 1984, 186).[333]

Para Josep Colomer (1986) la inquietud por la llegada de trabajadores inmigrantes de distintos puntos del territorio español se explica en parte por lo que este autor considera una obsesión por la esencia de Cataluña. "Las propuestas de 'integración' de los inmigrantes se apoyan en general en una concepción de Cataluña como país o pueblo 'hecho', a cuya mentalidad era preciso que se incorporaran los recién venidos, principalmente a través de la lengua y la cultura catalanas tradicionales. (Colomer 1986, 275).[334]

---

[332] *"Es frecuente asociar, miméticamente, e incluso equiparar, 'ser catalán' con 'hablan en catalán'. De ahí se deduce que los inmigrantes se habrán integrado en Cataluña cuando hablen la lengua catalana y la acepten, plenamente, como lengua cooficial (...) El problema de la integración de los inmigrantes se plantea encaminado a resolver la cuestión de 'querer identificarse' con la esencia y personalidad de Cataluña."* (Solé 1982, 23).

[333] *"No creo en razas (...) si en los pueblos y las culturas, en pueblos conformados históricamente y socialmente, por una lengua y una cultura, y que tienen voluntad de ser, porque no quieren morir."* (Termes 1984, 189).

[334] Y continúa: "Si lo que se reforzaba era la unidad mística con una 'tierra' o lugar de nacimiento a través del fervor nacionalista —que es en definitiva lo que querían decir expresiones que hemos citado, como las de una 'nación natural y voluntaria' al mismo tiempo, o la insistencia en el 'ser y querer ser'—, al exclusivismo venía a añadirse una expresión de la vocación de unidad totalizadora, latente en mayor o menor medida en toda ideología nacionalista. El uso dialéctico de expresiones descalificadoras como 'botifler', 'traidor', etc., sobre todo a partir de 1976, encontrarían su clave ideológica en esta concepción." (Colomer 1986, 276). El término *botiflers*, que significa gordos y ricos, era utilizado a principios del siglo XVI, durante la guerra contra Felipe V de Borbón y en apoyo a Carlos de Austria, para denominar a los sectores pro-borbónicos conformados por gran parte de la nobleza catalana (Barcells 2004). En la celebración del 11 de septiembre de 2002 pude constatar la aún vigente utilización del término *botiflers*, que en esa oportunidad fue coreado por seguidores del independentismo auto-denominado de izquierdas contra representantes del Gobierno catalán allí presentes, entre otros Artur Más.

El papel primordial otorgado a la lengua como seña de identidad catalana se ha plasmado en la política lingüística seguida por la Generalitat, a través de la *Llei de Normalització Lingüística* del 18 de abril de 1983 y la Ley de Política Lingüística aprobada el 30 de diciembre de 1997, que define el catalán como la *llengua pròpia,*[335] de Cataluña y lo que la singulariza como pueblo.[336] Esta Ley otorga preferencia al uso del catalán, no solo en la administración pública catalana, sino también en las empresas públicas y privadas, en los rótulos y anuncios, en el etiquetaje de los productos "... y —lo que causa mayor revuelo en ciertos sectores— se prevén sanciones en caso de incumplimiento." (Calero Vaquera 2000, 1).

La discusión y aprobación de esta última Ley fue acompañada por un fuerte debate, reflejado en la diversidad de artículos dedicados a la cuestión lingüística publicados en las páginas de la prensa catalana y del resto del Estado. En la línea crítica al proyecto del gobierno catalán se encuadra la fundación del Foro Babel, constituido formalmente el 13 de diciembre de 1996, en el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona. "Intelectuales de izquierda, profesionales del ámbito universitario y directivos o colaboradores de revistas culturales progresistas (como *Viejo Topo*, *Ajoblanco*, etc.) son los tres pilares que sustentan este 'grupo de reflexión y debate' como se autodefinen." (Calero Vaquera, 2000, 2).

El 28 de febrero de 1997 *El País* publicó un artículo titulado 'Foro Babel', firmado por Frances Carreras, Catedrático de Derecho de la UAB, Félix Pérez Romera y Miquel Riera, director del *Viejo Topo*. Este texto se considera el documento fundacional del Foro. Sus principios se centraron en la defensa de los derechos lingüísticos de los ciudadanos, ya sea en catalán o en castellano. Sus criticas apuntaban a tres cuestiones: "la conversión de los sentimientos de identidad en ideologías políticas excluyentes, la elevación de la ideología nacionalista a ideología oficial de las instituciones políticas catalanas, la sumisión de todos los partidos políticos al discurso identitario." (Ramoneda

[335] Casi treinta años antes Antonio Pérez escribía *"... la lengua propia no la tiene el 'país'-abstracción, sino la sociedad-concreción de hombres reales; y esta sociedad humana concreta tiene hoy en Cataluña no una lengua propia sino básicamente dos, el castellano conjuntamente con el catalán. El inmigrante no se incorpora a un teórico país de habla homogénea y uniformista, sino que se inserta en una concreta colectividad que es sociológicamente bilingüe, y lo hace con muchas posibilidades de que las primeras palabras que escuche en Cataluña sean castellanas. Cuestión aparte es el hecho positivo y deseable de que el inmigrante —si quiere, y para ampliar su horizonte humano y cultural, y sin por eso haber renunciado a su lengua propia— pueda aprender y aprenda el catalán, en este aspecto, me parece que todos estamos de acuerdo."* (Antonio Pérez, "Problemática sociològica de la integraciò del immigrants" en *La immigració a Catalunya* Edició de Materials, Barcelona, 1968. Citado en Castellanos 1978, 203).

[336] Como complemento de la Ley de 1983, en 1992 se promulgó un Decreto que supuso el fin del sistema de doble línea, castellana y catalana, al proclamar el catalán como lengua propia de Cataluña, también en el ámbito de la enseñanza.

1998).[337] A raíz de la aprobación de la ley, el Foro elaboró un comunicado criticando la postura de la izquierda y el seguidismo al proyecto nacionalista de Jordi Pujol. En junio de 1998 apareció el segundo manifiesto titulado "Por un nuevo modelo de Cataluña", que fue firmado por más de quinientas personas de las mas diversas procedencias (Calero Vaquera 2000).

Para Antonio Santamaría, integrante del Foro Babel, la noción de lengua propia otorga un reconocimiento especial al catalán, al definirlo como el único idioma propio y apropiado de Cataluña. Así, la lengua puede actuar también como mecanismo de selección social, que *"se revelará clave para comprender la operatividad normativa del concepto de llengua pòpia y ayuda a entender el sentido profundo de declaraciones como las del responsable de la federación de Barcelona al PSC, Antoni Santiburcio a La Vanguardía: 'un inmigrante nunca podría llegar a ser alcalde de Barcelona.'"* (Santamaría 1998, 44). A su juicio, el problema de la lengua catalana reside, justamente, en su sobredimensionamiento como seña definitoria del hecho diferencial, como signo privilegiado de la identidad nacional catalana.[338]

3. DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN COMO POLÍTICA LINGÜÍSTICA: *PLA DE CIUTADANIA I IMMIGRACIÓ 2005-2008.*

El 16 de diciembre de 2003, Pasqual Maragall, del Partido Socialista de Cataluña, fue elegido nuevo *President* de la Generalitat,[339] cerrando así 23 años de gobierno de Convergencia i Unió, personificados en la figura del *President* Jordi Pujol.

La primera visita del nuevo Presidente, un día después de haber asumido su mandato, fue a Canovells, un municipio del cordón industrial de Barcelona, con un 12%

[337] El 29 de abril del mismo año se publicó un "Documento sobre el uso de las lenguas oficiales en Cataluña" firmado por noventa intelectuales, directores de revista culturales y personajes del ámbito de la cultura, que entraba en el debate de la nueva ley del catalán. A los nombres señalados se agregaron los de Victoria Camps, Felix de Azúa, Juan Marsé, Eduardo Mendoza, Terenci Moix, Rosa Regás y Grabriel Jackson, entre otros (Ramoneda 1998). En septiembre se elaboró un comunicado que expresaba la discrepancia con el borrador de la nueva ley, por considerar que imponía de manera coactiva el uso exclusivo del catalán y que iba en contra del principio estatutario de la oficialidad de las dos lenguas.

[338] Grupos nacionalistas han solicitado el depósito de un euro al mes en apoyo al catalán. El Barça respaldó el pago de la 'tasa nacional', así como CC OO, UGT y todos los partidos políticos de Cataluña, menos el PP. "La iniciativa bautizada con el nombre de Tasa Fuster, en memoria del poeta e historiador natural de Sueca (Valencia) consiste en el pago voluntario de un euro mensual por persona para lograr la plena normalización de la lengua catalana, según pusieron de manifiesto ayer los impulsores de la campaña, entre ellos, el Instituto de Estudios Catalanes, la Obra cultural Balear y Acción Cultural del País Valenciano..." *El Mundo*, 23 de junio de 2004.

[339] Pasqual Maragall fue elegido presidente de la Generalitat de Cataluña, con los 74 votos de los tres grupos parlamentarios de izquierda: Partit dels Socialistes (PSC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Iniciativa Verds-Esquerra Unida (ICV-EuiA). *El País,* 17 de diciembre de 2003.

de población extranjera. Nueve meses más tarde, en una comparecencia en el *Parlament*, Pasqual Maragall situaba *el desafío de la inmigración* como la prioridad social del país, ante la cual proponía la creación de un nuevo patriotismo y más autogobierno.[340]

> *"'El patriotismo de verdad es el que hace que me sienta parte del país porque el país me da seguridades que no tenía al nacer y que al mismo tiempo me hace corresponsable de unas obligaciones que asumo.' Es un patriotismo 'de derechos y deberes' que serviría de incentivo a los inmigrantes para integrarse, pero, como el ejercicio de los derechos nunca sale gratis, especialmente los asistenciales, especialmente la sanidad, la educación, la enseñanza de la lengua, etcétera, no hay más remedio que reforzar los instrumentos del Govern para hacer frente a tantos desafíos como se enfrenta y que en sentido genérico se resumen en dos: más poder político y más dinero."* (*La Vanguardia*, 29 de septiembre de 2004).

El nuevo Gobierno catalán transfirió la Secretaría para la Inmigración, hasta entonces adscripta a Presidencia, al Departamento de Bienestar y Familia, bajo el influjo de ERC. Una de las principales tareas a llevar a cabo por la flamante secretaria de inmigración Adela Ros fue la elaboración de un nuevo plan de integración de inmigrantes. [341] El *Plá ciutadanía e inmigració* se hizo público a mediados de 2005.

Uno de los participantes en el comité asesor que colaboraron en la elaboración del plan establece una continuidad entre los planes anteriores y el actual, haciendo hincapié en la existencia de una manera de integrar propiamente catalana, un modelo catalán de integración, que en el Plan 2001-2004 recibió el nombre de *vía catalana*, pero que en este caso se explícita de otra manera.

> *" ...el plan anterior se puede decir que es uno de los primeros planes donde se detecta, de alguna manera, una toma de conciencia ya más desde el punto de vista de programa de que (...) se debe reflexionar sobre los efectos que puede tener la inmigración sobre una realidad que no necesariamente debe ser igual aquí, en Cataluña, que en Madrid. Desde el punto de vista nacionalista, de identidad, etcétera."*

> *"... este nuevo plan es un plan (...) con un enfoque diferente, que es un enfoque de ciudadanía etcétera, que esto es, creo, una de las grandes novedades que está teniendo*

[340] Un articulo de opinión aparecido en la prensa catalana celebraba así la propuesta de Maragall: *"No es necesario ser magrebí, con residencia en Vic, o físico nuclear búlgaro, reducido a la condición forzosa de jardinero sin papeles en el Empordà, para sentirse confortado con el concepto de patriotismo civil, voluntario y responsable que Maragall predicó ayer, en un insólito sermón desde la ciudad, que no pasa por el Tagamenent ni por el Guifré el Pelut. Al fin libres de la funesta manía de fornicar con barretina, pero sin condón, para preservar así las esencias, los catalanes tenemos ya la posibilidad de ser ciudadanos del mundo, sin miedo de que nuestras hijas se enamoren de un argentino arruinado por Menem. Ahora solo falta que gobierne."* Alfred Rexach, *La Vanguardia*, 29 de septiembre de 2004.

[341] Los cambios en la conformación del Gobierno tripartito catalán han propiciado la salida de Adela Ros a finales de mayo de 2006 y el ingreso de Consol Prados como nueva Secretaria de Inmigración. Prados era desde noviembre de 2003 diputada del Parlamento de Cataluña por el grupo parlamentario Socialistas-Ciudadanos por el Cambio.

este plan, (...) [que no está] *solamente dirigido a los inmigrantes, sino también a los ciudadanos de aquí. De alguna manera implicarlos en todo este proceso, etcétera. Este es un poco, el gran esfuerzo que se está haciendo en este nuevo plan."*

" [en el nuevo plan] *no se habla de vía catalana, porque es un plan no elaborado así con vía catalana, pero si que hay unos buenos puntos al principio, (...), donde ya se toma más conciencia no solamente de que la migración aquí es, tiene unos efectos diferentes y que esto hay que gestionarlo también y que hay que contemplarlo dentro del plan, sino que ya se ofrecen vías. Desde el punto de vista lingüístico, o sea que la política de inmigración sea una política lingüística aquí, eso es evidente—es una evidencia que igual en otros lugares no, no se contempla— por lo tanto se tiene que vincular política lingüística con inmigración, como todos los países con, con una lengua propia pues lo hacen. Quebec, Flandes, etcétera... Y aquí esto ya se contempla, en el nuevo plan, y se están contemplando pues temas ya mas, también de percepción* (...) *de que la inmigración aquí, tiene unos efectos sobre la identidad catalana, que se debe de alguna manera gestionar..."* (CA-GC).

Aparecen en estos párrafos dos de las novedades del nuevo plan con respecto a los anteriores y que se articula cómodamente con el discurso público catalán sobre la integración de inmigrantes cuyas líneas argumentales se han desgranado anteriormente:[342] la definición de la política de integración como política lingüística y el enfoque de la ciudadanía.

Si bien la lengua ha sido algo recurrente en los discursos sobre integración de inmigrantes, hasta el momento no se había planteado la relación lengua-integración de una manera tan explícita.

"Toda política de igualdad y acomodación de la ciudadanía residente en Cataluña es una política lingüística. Asegurar la práctica de la lengua catalana como vehículo propio de comunicación social, económica, política y cultural es uno de los objetivos básicos del gobierno. Además, la creciente complejidad cultural de la sociedad catalana (que no es solamente fruto de la inmigración) comporta una reflexión necesaria sobre la identidad nacional. Una identificación con una nación basada en el hecho de compartir elementos comunes habría de ser una concepción comprometida con la defensa de la identidad catalana, una identidad que se abre ahora, a los nuevos catalanes, y se hace así, más fuerte, más rica y más plural." (Secretaría para la Inmigración 2005, 48).

Según el Plan, la llegada de inmigrantes en sociedades bilingües pone de manifiesto las relaciones de poder que existen entre las distintas lenguas, ya que los inmigrantes suelen adoptar la de mayor poder social económico y político. El que muchos inmigrantes utilicen el castellano es un indicador de la compleja situación

[342] Este plan, como los anteriores parte de definir a Cataluña como sociedad construida a partir de la inmigración *"La acogida de personas venidas de afuera, con diferentes conocimientos, lenguas, culturas y religiones, forma parte de nuestra tradición."* (Secretaría para la Inmigración 2005, 37).

social que existe en Cataluña.[343]

> *"El conocimiento y el uso de la lengua catalana ha de ser contemplada por parte de la población inmigrada como una apuesta estratégica. La visualización de la lengua y la cultura catalanas también. Se trata de asumir que con la llegada de inmigrantes se pueden incrementar los déficits instrumentales y sociales de la práctica de la lengua catalana, especialmente porque muchos inmigrantes no tienen una concepción de Cataluña con lengua propia, ni tampoco los incentivos por parte del Estado para el reconocimiento de la legitimidad."* (48)

El segundo elemento innovador del Plan se lee ya en su nombre: la concepción de la ciudadanía basada en la residencia y en la voluntad de la persona de permanecer de manera estable en un entorno social determinado. Siguiéndolas líneas del Plan, el criterio básico para reconocer a un inmigrante como un ciudadano es la residencia efectiva mediante el empadronamiento.

> *"El empadronamiento expresa la voluntad del inmigrante de asentarse en Cataluña y compartir con sus habitantes y residentes todos los espacios públicos existentes, sin distinción. Recuperamos así un concepto de ciudadanía, desligado de la nacionalidad estatal, y vinculado estrechamente con la ciudad y el mundo local.*
> *El Plan de inmigración y ciudadanía 2005-2008 propone un nuevo concepto de ciudadanía que pretende avanzar hacia la igualdad de derechos y deberes de todos los catalanes y catalanas, con independencia de la nacionalidad y de las situaciones jurídicas dentro de los límites de competencias del marco actual. En este sentido el vínculo requerido para el acceso y el reconocimiento de la ciudadanía es la residencia, desligada, así, de la nacionalidad en el sentido convencional."* (Secretaría para la Inmigración 2005, 38).

Este concepto de ciudadanía, definida como cívica y plural, asume como núcleo de su legitimidad y principal marco de referencia, los valores de justicia y de respeto a los Derechos Humanos recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. También hace referencia a los acuerdos del Consejo de Tampere de octubre

[343] Como se ha señalado, la teoría pública de integración refleja las concepciones hegemónicas, pero que no son las únicas. Para algunos sectores el catalán, lejos de ser una lengua sometida, es la lengua de las élites. *"Las diferencias sociales son subrayadas por la lengua, que se constituye en una barrera cultural para la participación de la clase obrera en la vida pública, que queda reservada a los que saben catalán. Si en la época de la gran emigración de los 60 se acuñó la consigna: 'catalán es el que vive y trabaja en Cataluña', una curiosa fórmula que deriva de la situación laboral la ciudadanía plena, las altas tasas de paro y precariedad laboral actuales la han invalidado, pues, ¿qué pasa con el que reside pero no encuentra trabajo en Cataluña? Quizás para sortear este escollo, y también para reservar ciertos puestos de trabajo para la clases medias autóctonas, parece querer imponerse la siguiente máxima 'catalán es el que habla catalán'. Ahora, con una enseñanza exclusivamente en catalán no sirven las excusas del franquismo y quien no habla es porque no le da la gana. (...) los jóvenes desempleados de los barrios de la emigración, nacidos en Cataluña, se aferran a su lengua como uno de los pocos signos de identidad, y de hecho practican una resistencia sorda y tenaz a la política asimilacionista de la Generalitat. Para las clases medias autóctonas, la función de la lengua propia como signo superidentitario de la Nación les sumerge en un universo ideológico extremadamente conservador que a veces recuerda a los defensores de la nobleza de sangre (aquí de apellidos) anterior a la Revolución Francesa. (...) ¿Cuánto tiempo podrá ser silenciado el carácter irracional y reaccionario del concepto de llengua propia, único legitimador de la política lingüística en vigor?"* (Santamaría 1998, 48-49).

de 1999 y la introducción por parte de la Comisión Europea de la noción de ciudadanía cívica,[344] en tanto que conjunto común de derechos y obligaciones básicos, basada en la Carta de derechos fundamentales.[345]

> *"La ciudadanía plural y cívica se basa en tres pilares básicos —el valor del pluralismo, el principio de igualdad y el civismo como norma de comportamiento— erigidos en orientaciones fundamentales de las instituciones y de la sociedad catalana."* (Secretaría para la Inmigración 2005, 39).

Con el impulso de la ciudadanía plural y cívica el Plan 2005-2008 busca garantizar una cultura política común y establecer los derechos y deberes imprescindibles para orientar la actividad social. Esta propuesta se vincula con dos perspectivas que se complementan: una perspectiva de inclusión, que tiene como principal aspiración reducir al máximo las situaciones de desventaja, y una perspectiva de acomodación,[346] que tiene como objetivo gestionar los espacios de contacto entre los residentes procedentes de la nueva inmigración y los autóctonos.

> *"Trabajar ateniéndose a esta doble perspectiva favorecerá el compromiso de la población inmigrante con nuestro proyecto de país, a la vez que contribuirá a desarrollar vínculos con la sociedad catalana. Con el concepto de ciudadanía plural y cívica queremos enfatizar la función integradora, inclusiva y socializadora de la noción de ciudadanía."* (Secretaría para la Inmigración 2005, 41).

Como reconoce el texto del plan, plantear un enfoque de ciudadanía desde Cataluña, implica asumir y enfrentar una serie de dificultades, directamente vinculadas al marco de distribución competencial en materia de extranjería, pero también de acceso a la nacionalidad, dada la tradicional vinculación entre ésta y los derechos de ciudadanía. En palabras de un integrante del comité asesor:

> *"La idea misma de un enfoque de ciudadanía invita también a hacer todo este tipo de cosa, porque claro, como desde un lenguaje más estatal que es lo que, digamos, un programa de ciudadanía de Cataluña es que no tiene sentido porque ciudadano, ¿quién es ciudadano?, la respuesta a esa pregunta la da el Estado, no la puede dar la Generalitat. La Generalitat no puede decir quién es ciudadano, quién no es*

[344] Comisiones Europeas (2000) *Comunicación d la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de Inmigración*, 22 de noviembre, COM (2000) 75final.

[345] *"... esto es algo importante que este nuevo plan está situado también en este contexto de discusión europea, y por lo tanto es lícito que este nuevo plan defienda pues el derecho al voto, porque no lo defiende el, es que al nivel de las instituciones europeas, tanto la Comisión como el Comité Económico y Social se han pronunciado a favor, por lo tanto no está diciendo nada descabellado, y por lo tanto lo argumenta en estos términos europeos (...) esto es nuevo, que hable un lenguaje europeo es importante."* (CA-GC).

[346] Ricard Zapata-Barrero (2002 y 2002ª), profesor de la Universidad Pompeu Fabra, es el promotor del uso del término acomodación, en lugar del de integración. La utilización de la palabra acomodación en el Plan es un buen indicador del trasvase entre el mundo académico y el ámbito de las políticas públicas, retratado por Favell (2001ª, 2003).

> *ciudadano desde el punto de vista estatal. (...) Entonces, hacer un programa de ciudadanía implica que estas elaborando un concepto de ciudadanía muy diferente y este es un poco el esfuerzo que se ha hecho en este plan, donde se explica bien qué significa esto de la ciudadanía. Entonces se introduce un concepto nuevo que es ciudadanía plural y cívica."* (CA-GC).

Por eso, sostiene el texto del Plan, el Parlamento de Cataluña impulsa una nueva distribución competencial, para crear un marco de relaciones mas flexibles. Así en el enfoque de la ciudadanía no queda asumido solo en el Plan, sino que también lo asume la propuesta del nuevo Estatuto.

> *"En el actual marco de debate sobre el nuevo Estatuto para Cataluña, el Plan asume no solamente que se hagan reconocimientos institucionales para regular la nueva realidad de diversidad cultural, como un nuevo proceso irreversible, histórico y global, (...) sino que también ofrece una manera de definir la nueva competencia de la inmigración que ni siquiera la constitución española prevé, al ser una realidad que no formó parte de los debates del proceso constituyente anterior."* (Secretaría para la Inmigración 2005, 43).

Efectivamente, la elaboración y presentación del Plan ha coincidido con el debate de la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Este debate ha sido acompañado por una discusión en torno a sí Cataluña es o no una nación,[347] como figuraba en el artículo 1 de la propuesta del nuevo *Estatut*, aprobada el 30 de septiembre de 2005 por el Parlamento Catalán.[348]

> *"La nación catalana se ha hecho en el curso del tiempo con las aportaciones de energías de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas, que han encontrado una tierra de acogida. Cataluña ha definido una lengua y una cultura, ha modelado un paisaje, ha acogido también a otras lenguas y otras manifestaciones culturales, se ha abierto siempre al intercambio generoso, ha constituido un sistema de derechos y libertades, se ha dotado de leyes propias y ha desarrollado un marco de convivencia solidaria que aspira a la justicia social. (...) Hoy Cataluña, en su proceso de construcción nacional, expresa su voluntad de ser y de continuar avanzando en el reconocimiento de su identidad colectiva y en el perfeccionamiento y la ampliación del autogobierno por medio de este nuevo estatuto."* (Parlamento de Cataluña 2005, 3).

[347] A modo de ejemplo, algunos titulares de periódico: "Maragall pedirá a Zapatero que la Constitución cite las nacionalidades" *El País,* 10 de julio de 2004, "La nación Catalana", *El País,* 13 de junio de 2005; "Zapatero admitirá el término nación para Cataluña si lo avalan los dictámenes", *El País,* 17 de junio de 2005; "¿Puede una comunidad definirse como nación?", *El País*, 17 de junio de 2005; "Maragall insiste en que Cataluña es una nación y en que el Estado Español es federal" *El País,* 25 de agosto de 2005; "¿Una o varias naciones? La definición de Cataluña como nación y su encaje constitucional dividen a la clase política", *El País,* 12 de octubre de 2005; "El gobierno tripartito y CiU rechazan que se quite la palabra nación del Estatuto", *El País*, 14 de octubre de 2005.

[348] Artículo 1. La nación catalana. 1. Cataluña es una nación. 2. Cataluña ejerce su autogobierno por medio de instituciones propias, constituida como una comunidad autónoma de acuerdo con la constitución y este estatuto (Parlamento de Cataluña 2005, 3). Después de largas negociaciones, acompañadas de tensiones, cambios en el texto original y la ruptura del Gobierno tripartito, el nuevo Estatuto fue aprobado y entró en vigor el 9 de agosto de 2006.

Al igual que en todos los discursos sobre integración de inmigrantes, en el Estatuto propuesto por el Parlamento catalán Cataluña es definida como tierra de acogida, con una lengua y una cultura propia, inmersa en un proceso de construcción nacional y expresando su voluntad de ser. El autogobierno y su calidad de nación se fundamentan en los derechos históricos y en la tradición. La *llengua pròpia*, de uso normal y preferente tanto en la administración como en la enseñanza, es el catalán, lo cual conecta muy bien con la definición de la política de integración como política lingüística presente en el Plan ciudadanía e inmigración 2005-2008.

> "*El autogobierno de Cataluña como nación se fundamenta en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana...*" (Parlamento de Cataluña 2005, 4).
>
> *"La lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal y preferente de todas las administraciones y los medios de comunicación públicos en Cataluña, y es también la lengua normalmente empleada como el vehículo de aprendizaje en la enseñanza."* (Parlamento de Cataluña 2005, 5).[349]

En junio de 2005, con la discusión del Estatuto como telón de fondo, un grupo de intelectuales, artistas y académicos catalanes presentaron un manifiesto titulado *Por un nuevo partido político en Cataluña*, en el que declaran su intención de formar un partido antinacionalista.[350] Los promotores del manifiesto se han declarado contrarios a la reforma del *Estatut* y críticos con el rumbo de la política lingüística de la Generalitat.[351] Algunos han publicado artículos en la prensa confrontando la concepción catalanista e incluso cuestionando la pertinencia del uso del concepto de nación.[352]

> *"Nadie puede ignorar uno de los mayores movimientos migratorios del siglo XX, que recompuso la población catalana de modo irreversible. Por eso, porque no hay nación objetiva, han puesto el centro en la voluntad de ser. Pero tampoco aquí la realidad les cuadra. Apenas un veintitantos por ciento de los catalanes cree que Cataluña es una nación"* (Ovejero Lucas 2005, 17).

La reforma del Estatuto y la pertinencia de la utilización del término nación

[349] En el artículo 35, sobre *Derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza* se establece: 1. Todas las personas tienen derecho a recibir la enseñanza en catalán, de acuerdo con lo que establece este Estatuto. El catalán se ha de utilizar normalmente como lengua vehicular de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria. (Parlamento de Cataluña 2005, 8).

[350] *El País*, 8 de junio de 2005.

[351] *El País,* 22 de junio de 2005.

[352] Por ejemplo, Alberto Boadella, "Manifiesto de un traidor a la patria", *El Mundo*, 20 de marzo de 2005; Félix Ovejero Lucas, "El precio de las naciones", *El País*, 26 de junio de 2005; Félix de Azúa, "Desde el centro de la diana", *El País*, 11 de julio de 2005; Francesc Carreras, "¿De que nación hablamos?", *La Vanguardia,* 10 de noviembre de 2005.

atravesó esferas insospechadas. Los jugadores del Fútbol Club Barcelona fueron *invitados* a salir al césped al comienzo de un partido portando una bandera con la consigna *Per un nou Estatut*, que finalmente se desplegó sin los jugadores. En cambio, algunas organizaciones de inmigrantes si han tomado partido y se han posicionado decididamente, a través de un manifiesto por el *Pleno reconocimiento de Cataluña como nación y por la ciudadanía para todas las personas que viven y trabajan en Cataluña*, presentado en el primer semestre del año 2005 por algunas organizaciones de inmigrantes residentes en Cataluña.[353] Las entidades firmantes,[354] consideran que para llevar adelante una política migratoria transversal, integral y normalizadora, es necesario un cambio y una reforma del Estatuto en diversos aspectos:

> *"1. Hacer efectiva la voluntad de la ciudadanía de Cataluña y mejorar la capacidad y la calidad del autogobierno, en el sentido del reconocimiento de Cataluña como una nación. 2. Es necesaria la ampliación de los derechos de ciudadanía, y nuevos derechos de ciudadanía producto de las nuevas necesidades y situaciones, así como la ampliación de todos los derechos para todas las personas que viven y trabajan en Cataluña (...) 3. Si consideramos que es lógico que la Generalitat tenga más competencias en materia sociolaboral (...) ha de ser obvio también que la Generlaitat tenga así mismo la competencia de determinar la necesidad de mano de obra extranjera. (...) 4. El aprendizaje de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma, el catalán y el castellano, ha de ser un derecho reconocido por el nuevo Estatuto de Cataluña. (...) 6. (...) El nuevo estatuto de Cataluña ha de reconocer el derecho al voto de las personas inmigradas: el derecho a elegir y ser elegidos en las lecciones municipales y autonómicas y el derecho a participar en todas las consultas populares (...) que se efectúen en la comunidad autónoma. 7. El nuevo estatuto de Cataluña debe basarse en el laicismo como norma de convivencia e igualdad.*
> *Queremos participar y queremos explicar nuestras propuestas, tanto al Gobierno de la Generalitat y al Parlamento de Cataluña, como a la sociedad en general, pero también queremos explicar estas propuestas a las personas inmigradas. A partir de hoy, iniciamos los contactos con todos los niveles, e iniciamos asambleas entre los colectivos de inmigrantes y pedimos el apoyo y la participación de la Administración autonómica para conseguir hacer llegar a todas las personas inmigradas de Cataluña el conocimiento del Estatuto de Cataluña y la importancia que tiene sobre su vida y sobre su futuro."* [355]

---

[353] Agradezco a Mónica Nadal el envió de este manifiesto.

[354] Entre otras: Coordinadora de Entidades de Inmigrantes de Cataluña, Centro Filipino de Cataluña, Asociación de Ecuatorianos de Cataluña, Casa Colombia de Cataluña, Asociación de Trabajadores Pakistaníes, Asociación sociocultural Ibn Batuta, Casa Argentina de Barcelona, Asociación de Inmigrantes Saharauis de Cataluña.

[355] Meses después de la presentación del manifiesto, el 20 de septiembre de 2005, las organizaciones convocaron una rueda de prensa en el Centro Internacional de Prensa de Barcelona, para hacer pública su posición sobre la reforma del Estatuto. *"Las entidades representantes de los inmigrantes en Cataluña instan a los partidos políticos catalanes a encontrar un marco de acuerdo que posibilite la aprobación del nuevo estatuto de Cataluña. Un Estatuto que ha de ser ambicioso en competencias, que dote al país de las cuotas de autogobierno que legítimamente reclama, que contemple un financiamiento suficiente para garantizar la calidad de los servicios públicos de Cataluña y su bienestar y que reúna las máximas competencias posibles en materia de inmigración, elemento fundamental para constituir un país más abierto, más justo y más solidario."*
La propuesta de reforma del *Estatut* (en el momento de elaborar estas páginas aún pendiente de aprobación) aborda alguno de estos asuntos en su articulo 138 sobre inmigración, donde sitúa la tramitación y resolución de los permisos y autorizaciones de trabajo por cuenta propia y ajena dentro de las competencias del Gobierno de la Generalitat.

Magnífico ejemplo de lo que Koopmans y Statham (2000) han señalado en sus investigaciones comparadas sobre las distintas formas de organización y de articulación de las demandas de las poblaciones inmigrantes, de acuerdo al país en el que se encuentren. La participación requiere que las demandas sean elaboradas dentro del marco de la cultura política en la que se plantean, tanto en términos de forma como de contenido. Para ser oídas, las intervenciones públicas deben necesariamente estar ubicadas dentro de un universo simbólico compartido, que legitima cierto tipos de iniciativas mientras obstaculizan o deslegitiman otras. Así, las idiosincrasias nacionales condicionan también la manera en que los inmigrantes se nombran y se definen a sí mismos, al tiempo que inciden en la forma que adquieren sus reclamos y el tipo de lenguaje en el que se elaboran. ¿Quién pude imaginar un grupo de inmigrantes demandando más competencias sobre inmigración en la Comunidad de Madrid o exigiendo su reconocimiento como nación? De modo similar a lo que Favell (2001c) escribe para el caso belga, británico y francés, en Cataluña las organizaciones de inmigrantes saben que la manera más rápida de ser aceptadas y de acceder a ciertos espacios y recursos, es abrazar (y reivindicar) abiertamente la nación y la lengua catalana. Algo que alienta también las recientes recomendaciones de Zapata-Barrero:

> *"Una filosofía pública que vincule inmigración/autogobierno desde su vertiente identitaria debe poder ser más exigente con el mundo asociativo, especialmente el que está directamente comprometido con el destino de los inmigrantes, como son las ONG y las asociaciones de inmigrantes. Debe poder pedir, y ser entendidos, en sus demandas, que el mundo asociativo vehicule sus acciones y demandas en catalán. Como política estratégica de autogobierno, se podría incluso fijar como criterio de soporte institucional a asociaciones inmigrantes si favorecen o no el autogobierno. La pregunta es: ¿una asociación que solamente sea castellano-parlante, se debe apoyar? No estoy haciendo una defensa particular, sino formulando una pregunta."* (2005, 34).[356]

[356] Nada hay de inocente en la formulación de una pregunta. Parafraseando a Tomás Ibáñez (2002), las posibles respuestas se encuentran ya prefiguradas por la forma misma de plantear la pregunta. Si la pregunta (y el problema) se hubiese formulado de otra manera, también las respuestas y posibles soluciones serían otras.

4. NACIONES E INTEGRACIONES

El ejercicio de reflexión y deconstrucción de los supuestos que subyacen en los discursos y prácticas en torno a la integración de inmigrantes desvela el fuerte vínculo entretejido entre el paradigma de la integración y las operaciones de *nation building* (Favell 2001c). En buena medida, pensando al inmigrante y a la inmigración, Cataluña se ha pensado y se piensa a sí misma. Hablar de la inmigración es contribuir a trazar las fronteras, relativamente invisibles, entre lo nacional y lo no nacional, lo que en cierto modo constituye (también en Cataluña) el problema de todos los problemas (Sayad 1996). Al igual que en otras investigaciones llevadas a cabo en el ámbito de los Estados nacionales, el estudio del caso catalán permite establecer una estrecha conexión entre la idea de integración y las formas de reinventar la nación.

La gran mayoría de estudios comparados entre los denominados modelos de integración de inmigrantes, toman el Estado-nación como espacio privilegiado de indagación, con especial hincapié en los diversos regímenes de acceso a la ciudadanía a través de la obtención de la nacionalidad, entendidos como expresión de la particular historia de construcción nacional y de las bases de pertenencia a la nación. Pero teniendo en cuenta el caso de Cataluña, parece más apropiado hablar de filosofías o teorías públicas de integración, en el sentido plateado por Favell (2000), y explorar otros espacios distintos al del Estado-nación, a la hora de analizar las prácticas desplegadas desde las administraciones públicas en torno a la integración de inmigrantes. De otra manera se pierden de vista las diferencias que puedan existir dentro de un mismo Estado en cuanto a los supuestos y la historia que se esconde tras el concepto integración, reforzando así la ilusión de homogeneidad y la congruencia de sus *modelos de integración*.

Si se mira al Estado español, la integración de inmigrantes no emerge como tema público hasta el año 1994. Sin embargo en Cataluña desde principios del siglo XX es posible encontrar escritos y discusiones que tematizan la presencia inmigrante como amenaza para la identidad catalana, planteando su necesaria asimilación, e incluso en los años cincuenta una *doctrina catalana de integración* elaborada por Jordi Pujol, mucho antes de que el término fuera utilizado en los países europeos para referirse al asentamiento de la población extranjera.[357] Aunque en esa época los inmigrantes

[357] Sobre la emergencia del paradigma integracionista en Europa ver Capítulo III.

llegados a Cataluña no fueran jurídicamente extranjeros, eran considerados como extraños culturalmente y planteaban, según la óptica de cierto catalanismo hoy hegemónico,[358] los mismos desafíos que esgrimen actualmente los Estados nacionales europeos: una amenaza para la identidad y la forma de vida catalanas. Por otro lado, esta mirada permite visualizar la inmigración, y sobre todo la integración de inmigrantes, como campo de confrontación entre las diferentes naciones, regiones, o autonomías, y el Estado. Como ejemplo: las demandas de competencias sobre los permisos de trabajo en el *Nou Estatut*, y el desarrollo de ciudadanía catalana en el último plan de la Generalitat de Cataluña *Ciudadanía e inmigración*.

El caso catalán confirma conclusiones alcanzadas en el análisis de otras teorías públicas de integración, o dicho de otro modo, de la integración como filosofía pública (Favell 2001c):

1) La existencia de unos ejes que organizan los discursos sobre la presencia inmigrante y su integración, y que al mismo tiempo construyen una determinada definición de Cataluña como entidad coherente en la cual los inmigrantes son integrados (el tronco).

2) La adaptación de las demandas de las organizaciones inmigrantes a la estructura de oportunidades discursivas (Koopmans y Statham 2000) que establece la cultura política local.

3) El notable acuerdo entre distintos actores en los términos y categorías utilizadas en el debate sobre la integración de inmigrantes; (4) la reproducción en estos discursos de viejas narrativas sobre los rasgos y el destino de la nación; (5) el importante papel de los académicos como agentes reproductores y reforzadores de las ficciones ideológicas que cada nación tiene sobre las políticas de integración propias y ajenas, que van dando forma y contenido a *modelos de integración,* siempre en clave nacional y nacionalista.

¿Por qué en Cataluña el asentamiento de población inmigrante es tematizado en términos de integración? Como ha destacado Favell (2001c, 2003), ningún otro concepto ha alcanzado su calidad técnica de ingeniería social y ninguno logra invocar de manera tan convincente la visión del objetivo ideal de la sociedad como un todo. La lectura del asentamiento de población inmigrante en clave *integracionista* descansa sobre cierta concepción de la sociedad y la nación. Consagra la existencia de una

[358] Y digo catalanismo hoy hegemónico, porque como se ha reseñado, desde una perspectiva marxista, el hecho de que los explotadores y explotados hablaran una lengua común se consideraba un detalle sin importancia, porque eso no formaba comunidad. La comunidad solo se podía formar entre iguales. Esas miradas fueron relegadas a la (des)memoria de los tiempo y solo es posible encontrarlas en libros de más de treinta años de antigüedad. La diferencia de clase ha dejado de ser un *issue*m ahora lo que une y divide es la cultura.

comunidad cultural consolidada, con rasgos propios y definidos, anterior a la llegada de inmigrantes; refuerza la división entre los que son miembros de la comunidad y los que no y le otorga fundamento y contenido a la identidad nacional, al delinear unos otros, integrables o no, pero siempre distintos. En cierta manera, y siguiendo a Favell (2003), el foco en la integración como idea central en los debates sobre inmigración evidencia en si misma la elección por una retórica diseñada explícitamente para rescatar la nación: *to reinvent the nation by the back door*.

Otro punto clave sobre la lista de medidas entendidas como parte del concepto paraguas de integración es que son asuntos que el Gobierno puede activar. Esta asunción es crucial para la conceptualización de procesos sociales centrados en el estado, que se encuentra en el corazón de los usos lingüísticos del término. Integración supone entonces imaginar las formas y estructuras nacionales que pueden unificar a poblaciones diversas. Implica pensar que el Gobierno puede activar ciertos mecanismos para nacionalizar nuevos inmigrantes y reconstruir la nación bajo una creciente diversidad cultural (Favell 2003). Cataluña necesita inmigrantes no solo para trabajar, sino para garantizar el funcionamiento de su sistema de reproducción (Cabre 1999). Pero para reproducirse, para asegurar la pervivencia de Cataluña, la condición *sine cua non* es integrar a esos inmigrantes haciendo de ellos catalanes, con la lengua como principal herramienta de conversión.

> *"... el tema del idioma castellano puede ser un criterio para el acceso dentro de nuestras fronteras por parte del Gobierno central, pero este sistema de preferencias lingüística no es pertinente en Catalunya. Diría que incluso puede ser contrario al proceso de autogobierno. Creo que es de sentido común y aceptable que el proceso nacionalista puede verse afectado de forma muy contundente por el proceso de inmigración de lengua castellana (principalmente procedente de países de centro y Sur América) sin una acción política estratégica. Este quinto principio también implica un reconocimiento: la política de inmigración es una política lingüística. Las dos políticas deben estar estrechamente vinculadas."* (Zapata-Barrero 2005, 22).[359]

Mientras la vieja inmigración ha sido des-problematizada y reconceptualizada como culturalmente cercana, la inmigración extranjera no comunitaria ha hecho

[359] Sin embargo, en un estudio sobre los cursos de catalán para inmigrantes los investigadores señalan que, para su sorpresa, la mayor parte de los alumnos son latinoamericanos y mujeres (Rovira 2004). Al igual que Ricard Zapata-Barrero (2005), las autoras del estudio partieron de suponer que los y las inmigrantes latinoamericanas, al ser castellano parlantes, tendrían menos interés (o no tendrían ninguno) en aprender catalán. Dos hipótesis fuera de la óptica culturalista que (habría que explorar) pueden explicar esta presencia: los niveles de educación de la población inmigrante latinoamericana y el trabajo doméstico o de cuidado que desempeñan las mujeres inmigrantes en relación con familias catalano parlantes. Esta segunda *intuición* se desprende de conversaciones mantenidas con Cristina Vega sobre sus entrevistas con mujeres inmigrantes que trabajan en tareas de cuidado en la provincia de Barcelona, muchas de las cuales estaban aprendiendo catalán.

aparecer nuevas problematizaciones. La adscripción religiosa de los inmigrantes musulmanes ha redescubierto la importancia de la religión a la hora de considerar las posibilidades de éxito en el proceso de catalanización, al menos para el partido que ha gobernado Cataluña durante los últimos veinte años.[360] Habría que indagar también hasta qué punto esa idea tan pregonada de que *un inmigrante que habla catalán es un catalán* se aplica cuando los hablantes tienen religión y fenotipos que delatan su condición no europea.

Como permite entrever la discusión sobre la pertinencia del uso del término nación para definir a Cataluña en el nuevo *Estatut*, las concepciones sobre qué es una nación y qué caracteriza a Cataluña son diversas y a menudo contrapuestas. A partir de los materiales analizados es posible rastrear la existencia de discursos divergentes sobre la inmigración que conectan con diversas concepciones sobre la nación y sobre las diferencias que atraviesan la sociedad catalana. Sin embargo, gran parte de los posicionamientos encontrados en los años sesenta, setenta e incluso en los primeros ochenta parecen haberse esfumado. Ya casi nadie habla de los inmigrantes —ni de nada— en términos de proletariado, explotadores y explotados, capitalismo burgués, intereses o conciencia de clase, y mucho menos de *proyecto nacional del pueblo trabajador*. A partir de los años noventa, la integración de inmigrantes en Cataluña pasó a ser pensada, casi exclusivamente, como una cuestión cultural, como desafió para la continuidad de la cohesión y perdurabilidad de la comunidad nacional. Estas formas de pensar y construir la (in)migración y los (in)migrantes pueden ser también interpretadas como ejemplo de las racionalidades políticas emergentes en el contexto del neoliberalismo o liberalismo avanzado, uno de cuyos rasgos es concebir a los individuos no como seres cuya conducta está socialmente condicionada (como en el marco de las racionalidades *welfaristas* o del bienestar), sino como sujetos cuyas elecciones son conformadas por los valores que emanan de los lazos con su comunidad o comunidades de pertenencia (Rose 1996, 1999).[361]

Retomando lo enumerado con relación a los países europeos, el caso catalán presenta también algunas coincidencias en las formas de concebir la presencia inmigrante de países no comunitarios: la percepción de los inmigrantes como diferentes e incluso, extraños; el peso del factor religioso a la hora de clasificar a los diferentes

[360] En este sentido Jordi Moreras advierte: "…a nivel regional, me preocupa en Cataluña el desarrollo de discursos que recuperan el componente religioso de la identidad catalana, como forma de hacer frente ante la presencia de la alteridad religiosa por excelencia, como es el Islam." (2005, 238).
[361] Esta perspectiva esta desarrollada en el Capítulo V.

grupos como más o menos integrables y el funcionamiento de los debates y políticas sobre inmigración, y principalmente sobre integración, como operaciones de *nation building*. Y en relación con esto es preciso no pasar por alto el papel otorgado a las mujeres como figuras clave en el proceso de integración, algo que también está presente en las concepciones estatales y, como ha demostrado Belén Agrela (2004), en la gran mayoría de las políticas públicas dirigidas a la integración de inmigrantes en los diferentes niveles de gobierno.

> *"La posición y el rol social de la mujer en muchas de las comunidades de origen son diferentes de los que disfrutan una parte importante de la población femenina en nuestra sociedad. Esta condición limita o dificulta su socialización, desde el aprendizaje de la lengua hasta el acceso al mercado de trabajo, más allá del servicio doméstico. Junto con la promoción y desarrollo personal de la mujer debe tenerse en cuenta que ésta juega un papel esencial en la socialización y educación de la familia y especialmente de los jóvenes y niños."* (CRID 2001, 91).

> *"¿Hasta qué punto la inmigración no es una forma más de emancipación de la mujer? Si la emigración, al menos la que hoy nos convoca aquí, que no es la emigración de los alemanes a Baleares, no es la que nos convoca aquí, la de los japoneses a Barcelona, tampoco es la que nos trae, pero la gran emigración del sur al norte, en la medida que son sociedades tradicionales y por tanto la mujer mas oprimida… (ú eres mujer y sabrás mejor el tema), en la media que eso sea cierto, trayecto migratorio es trayecto liberatorio, liberador, ¿no? Al menos para una emancipación primera, que después la mujer elegirá casarse con quien le de la gana, ponerse el hijab o llevarse a su niña a Senegal para mutilarla sexualmente, no lo se. Pero al menos en una primera fase es 'eh, yo me voy, hago mi propia vida. Elijo mi propio destino y como en casa no puedo lo elijo en Europa o en Estados Unidos'... (...) Entonces es un ejemplo clarísimo de emancipación y por lo tanto es un indicador, un testimonio muy importante de integración, ¿no? Lo cual no quiere decir que en Europa pues seamos perfectos con las mujeres…"* (SI-GC).

Las confrontaciones en torno al seguimiento de la tradición o la emancipación de las mujeres han sido y continúan siendo centrales en la mayoría de las luchas nacionalistas modernismo/antimodernismo (Yuval-Davis 1997). En este caso se refuerza el vínculo establecido (y señalado anteriormente para el caso español) entre *mujer emancipada = mujer integrada*. Estas citas reflejan también las concepciones sobre las mujeres inmigrantes no comunitarias como seguidoras de sus maridos, tradicionales, sumisas y poco formadas y, por ello, como objeto de las políticas públicas. Incluso su reclusión en el trabajo doméstico se presenta como el resultado de estos condicionamientos comunitarios. Como contraparte, las mujeres autóctonas y europeas, (e incluso japonesas) como emancipadas. El resultado es el mantenimiento de una división binaria en términos de relaciones de género racializadas. Es a través de este

discurso de la otredad cultural y nacional que se enfatizan los antagonismos entre las mujeres *europeas* y las *otras* (Lutz 1997). Como en el caso de la categoría de inmigrantes no comunitarios en general, la etiqueta de *mujer inmigrante no comunitaria* se revela como elemento crucial en la construcción del imaginario europeo, en esta oportunidad en torno a lo que se suponen atributos definitorios de su feminidad.[362]

> *"Y esos hijos* [de los inmigrantes] *con la mujer juegan un papel fundamental en el proceso de integración."* (Pujol 2000, 24-25).

> *"Generalmente es el hombre el que busca el trabajo y la vivienda, y la mujer la que se preocupa de conocer mejor el entorno y de la educación de sus hijos e hijas, y adquiere sí un papel fundamental en la integración de toda la familia. Sin duda, no habrá ningún tipo de integración sin la participación activa de la mujer."* (Chaib 2004, 37).[363]

Al vincular la orden de las inmigraciones con el orden nacional (Sayad 1998), la importancia otorgada a las mujeres en el proceso de conversión de los inmigrantes en nacionales, enlaza con lo argumentado por Nira Yuval-Davis (1997), quien ha llamado la atención sobre el proceso de construcción de las mujeres como reproductoras simbólicas, culturales y biológicas de la nación, sobre todo en contextos donde el futuro de la comunidad nacional se entiende como enlazado al crecimiento demográfico. Mientras los varones son considerados como agentes, las mujeres son erigidas en símbolos,[364] portadoras del honor de la comunidad y reproductoras intergeneracionales de su cultura. Los discursos sobre las mujeres, sus comportamientos y vestimentas, funcionan como marcación de las fronteras nosotros/ellos. Los cuerpos femeninos son también territorios sobre los que se dirime la permanente (re)construcción nacional.[365]

[362] Sobre este juego de espejos Gil Araújo en prensa.
[363] Mohammed Chaib, además de ser diputado socialista, es el presidente la asociación de inmigrantes marroquíes Ibn Batuta, una de las mas activas y conocidas en el contexto catalán.
[364] Un ejemplo: las mujeres inmigrantes que usan velo percibidas como el símbolo mas auténtico de la musulmanidad (Lutz et al. 1995).
[365] Otras autoras que han explorado el vínculo entre nación y género: Lutz et al 1995, McDowell 2000, Stolcke 2000.

TERCERA PARTE

LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES Y EL GOBIERNO DE LO SOCIAL

CAPÍTULO V

VIEJAS Y NUEVAS FORMAS DE GOBERNAR LO SOCIAL

1. EL DESCUBRIMIENTO DE *LO SOCIAL*

A lo largo del siglo XIX el modo de concebir la existencia colectiva cambió de manera radical. Las naciones fueron vistas como poblaciones de individuos, con características particulares, integrados mediante cierto orden moral. Esta manera de imaginar a los seres humanos como individuos se acompañó de una plétora de intervenciones en la economía, la familia y la conducta, con el fin de darles forma, salvaguardando a la vez su autonomía. El gobierno legítimo pasó a ser el gobierno sustentado en el conocimiento de aquellos cuyo bienestar se debía promover: la infancia, la familia, la población (Rose 1997). Las mismas nociones de familia, individuo, economía fueron inventadas al hilo de estos procesos. El objetivo era crear individuos libres, responsables, autogobernados y autocontrolados, con obligaciones voluntariamente asumidas.[366]

Ya a lo largo del siglo XVIII, en tanto la población había sido descubierta como máquina de producir, procesos tan naturales como la vida, la muerte, los nacimientos, comenzaron a ser considerados como causas de la disminución y reducción de esa energía productora y se convirtieron en objeto de análisis, control y regulación.[367] En el contexto español "[l]a asistencia y la previsión social que tradicionalmente habían estado monopolizados por la iglesia o bien por instituciones que dependían de ella, a lo largo del siglo XVIII pasarán a depender del Estado o de iniciativas privadas amparadas por los poderes públicos. Para que se diera ese viraje fue necesario un cambio de mentalidad de la visión de la pobreza y que la economía mirara a la población como un nuevo valor." (Trinidad Fernández 1986, 89).[368] Esta perspectiva

[366] Nikolas Rose (1997) apunta cuatro rasgos que distinguen el modo de gobierno liberal**.** 1) Una nueva definición de los sujetos de gobierno, concebidos como sujetos activos que participan en el gobierno de si mismos. Mediante una serie de dispositivos disciplinarios, como la escuela, la familia, el manicomio, la fábrica, el gobierno liberal promete crear individuos autogobernados a través de la gestión responsable de sus vidas. 2) Una nueva relación entre gobierno y conocimiento, ya que todo gobierno pasó a depender del desarrollo de un conocimiento sobre aquello a gobernar. Así, el gobierno de lo humano supuso el despliegue del conocimiento positivo de la conducta de los individuos impulsado por las ciencias sociales. "Es el 'saber como' lo que promete convertir en dóciles aquellos ámbitos ingobernables sobre los que el gobierno debe de ser ejercido para hacer que dicho gobierno sea posible y más perfecto." (Rose 1997, 29). Esto inaugurará una (3) relación intrínseca con la autoridad de los expertos y (4) un cuestionamiento continuo a la acción de gobierno. Las bases de conocimiento de la sociedad (economía social, estadística, criminología, psicología educacional, sociología, feminismo) devienen socios dialógicos de los procesos reflexivos de la acción de gobierno, conformados por la autocrítica, autorevisión y autorenovación constantes.

[367] La primera vez que se utilizo la palabra trabajo, *labour*, en el sentido de esfuerzo físico encaminado a la satisfacción de las necesidades materiales de la comunidad, se registra en el año 1776. Un siglo más tarde se refería también el conjunto general de los trabajadores operarios que toman parte en la producción, y poco después englobaba además a los sindicatos y a otros organismos que establecieron vínculos entre los dos significados (Bauman 2001).

[368] En España, hasta el siglo XVIII la pobreza había cumplido funciones religiosas: el pobre ponía a prueba al rico, quien con su buena acción contribuía a su salvación eterna. La caridad era una obligación de todo buen cristiano. Gran parte de las fundaciones del siglo XVII tenían como fin socorrer a los necesitados como forma de acercarse más

hizo que se comenzaran a problematizar fenómenos como la vejez, los accidentes, las enfermedades; en tanto generadores de incapacidad, exclusión y neutralización de los individuos. Las condiciones de vida en general pasaron a ser una razón de Estado (Foucault 1992).

A finales del XVIII, la liberalización del acceso al trabajo y la paulatina proletarización de las masas dieron lugar a condiciones de pobreza extrema que fueron bautizadas con el nombre de pauperismo. Pero el problema de la desigualdad y la pobreza producido por la industrialización no podía ser visualizado desde el marco de la teoría del contrato y de los derechos civiles y políticos y tuvo que ser resuelto de una manera novedosa. Como resultado de esta tensión,[369] fue promovido un nuevo campo de políticas, instituciones y disciplinas específicas: *lo social*, afincado en un espacio intermedio y *neutral*, entre lo económico y lo político, en el territorio del gobierno de la moral.[370] El término *cuestión social* se articula por primera vez en la década de 1830: "Un momento esencial en el que apareció el divorcio casi total entre un orden jurídico político fundado sobre el reconocimiento de los derechos de ciudadano, y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masiva." (Castel 1997, 20). Pero la cuestión social no era sólo la cuestión de la pobreza, sino también, y sobre todo, la cuestión de las amenazas que ella suponía al equilibrio social, puesta de manifiesto en la equivalencia clases laboriosas = clases peligrosas.[371] Para Giovana Procacci (1991) la

---

a Dios (Carmona García 1986). Pero paulatinamente los pobres dejaron de ser un conjunto indiferenciado y homogéneo para ser clasificados y calificados en relación con su capacidad de trabajar A partir de entonces, sólo fueron dignos de ayuda los que padecían algún impedimento para garantizarse el sustento. Para el resto, el Estado tomó medidas legales que apuntaban a reprimir la vagancia y trasladar esa fuerza de trabajo a donde hacía falta: el ejército y las obras públicas. Otros fueron encerrados en instituciones donde se buscaba cambiar sus hábitos y comportamientos, con la ayuda de herramientas terapéuticas como el trabajo y la religión. La caridad de la Iglesia y de los particulares que no tomaban en consideración la calidad del pobre eran acusadas de fomentar la mendicidad (Trinidad Fernández 1986).

[369] "En las sociedades modernas, y esto a partir de las revoluciones políticas del siglo XVIII y de la revolución industrial, existe una tensión entre el individuo libre en el mercado —libre pero constreñido en el interior de las relaciones de trabajo— y el ciudadano soberano del orden político." (Autés 2004, 16).

[370] No obstante, para Castel (1997) antes de lo social lo social ya existía: en las relaciones no mercantiles con diversos indigentes, en los modos de intervención con ciertas poblaciones, en el control de circulación de la mano de obra, en las obligaciones de trabajo o en la penalización del vagabundeo. Algunas de estas reglamentaciones se dictaron en la España de los Austrias, si bien en la mayoría de los casos no llegaron a cumplirse. En 1562 se estableció que solo podían pedir limosna los auténticos pobres, siempre que lo hicieran en su lugar de origen o residencia y que contasen con la licencia oportuna "que consistía en una cédula dada por el cura de la parroquia, a la cual pertenecía el pobre, y un permiso de la justicia del lugar, que se concedía tras una investigación que demostrase que el solicitante tenía absoluta necesidad de pedir limosna y que formaba parte de la Iglesia Católica Romana." (Carmona García 1986, 72). López Alonso (1986, 1990) describe en la España medieval un proceso de cierta institucionalización de la caridad a finales del siglo XI, con el lento surgimiento de fundaciones hospitalarias en diversas poblaciones. Paralelamente, el desarrollo de las ciudades dio lugar a nuevas formas de asistencia, como las cofradías religioso-benéficas, que se consolidaron en el siglo XIII. "Entre sus obligaciones estaba la caridad entre los cófrades y también con los pobres ajenos a la cofradía pero, sobre todas ellas, primaba la del auxilio mutuo entre los componentes, los cuales habían de pagar las correspondientes cuotas teniendo derecho al socorro en las circunstancias de pobreza, enfermedad y muerte." (López Alonso 1986, 55).

[371] A mediados del siglo XIX, el psicólogo francés Morel, conocido por su descubrimiento del concepto de

importancia política del discurso sobre la pobreza a lo largo de la primera mitad del siglo XIX reside en su doble significado: como límite del discurso económico y como llave para la conquista económica de un nuevo territorio. La pobreza y el pauperismo fueron diferenciados. La primera fue naturalizada mientras el pauperismo, entendido como peligro social, se convirtió en nuevo objeto científico. El significado esencial del término pauperismo indica una serie de formas de comportamiento diferentes (movilidad, promiscuidad, independencia, frugalidad, ignorancia, imprevisión e insubordinación) que no concuerdan con el proyecto de socialización que estaba siendo elaborado. Siguiendo a Procacci (1991), lo que realmente designa el término pauperismo es el ensamblaje de adversidades/adversarios que confrontan el proyecto del orden social liberal. El discurso sobre el pauperismo no se dirige hacia la desaparición de la pobreza —soporte indispensable para la existencia de los ricos— o de la desigualdad, sino hacia la eliminación de la diferencia. En este contexto el pauperismo es un pretexto: un laboratorio político para aislar cierta bacteria social y hacer posible la invención de técnicas adecuadas para lidiar con sus acciones. Los *paupers* serán domesticados por medio de su conversión a la ética del trabajo.

1.1. Una política social sin Estado

La respuesta a la cuestión social se organizó en una serie de dispositivos montados para integrar a los sectores más desocializados de los trabajadores, que dio origen a una política social sin Estado (Castel 1997). En este marco, el liberalismo *hizo lo social*, desplegando estrategias originales, mediante el impulso de nuevas tutelas, que suponían la perpetuación de las relaciones de sometimiento y minoridad de aquellos a quienes se moralizaba. Esta política social, dominante hasta finales del siglo XIX, se correspondía con la concepción liberal, opuesta a la intervención estatal, que entendía la vida social como campo a regular por el régimen de las obligaciones morales. Lo social no era

---

degeneración, comienza a estudiar la frecuencia con que las enfermedades mentales y otras anomalías afectaban a las capas más desfavorecidas y establece una relación entre la frecuencia de estas enfermedades y las condiciones de vida del subproletariado (desnutrición, alcoholismo, hábitat, promiscuidad). Si embargo, en lugar de peligrosidad habla de riesgo: recomienda una vigilancia especial para las poblaciones en riesgo, las que se ubican en el sector social más bajo (Castel 1986). He aquí las primeras apariciones de este particular estilo de pensamiento que se convertiría en un elemento central de las formulas de gestión de poblaciones preventivas, estrategias de gobierno de la conducta para Rose (1996), desplegadas en distintos países occidentales a partir de los años setenta del siglo XX, que no trata con individuos, sino con correlaciones estadísticas de elementos heterogéneos que "[d]escomponen el sujeto concreto de intervención y reconstruyen una combinatoria de todos los factores susceptibles de producir riesgo." (Castel 1986, 231).

responsabilidad del gobierno, sino de las élites que debían cumplir voluntariamente con su deber de protección de los inferiores mediante esa especie de tutela que es la beneficencia.[372] Se trataba de enfrentar no los sistemas de privilegio, sino los peligros de disgregación social. Este fue el embrión de las modernas políticas sociales. "En el fondo se confiaba en que sólo el libre despliegue de la economía acabaría realmente con la pobreza. Esta ambigüedad favoreció [en el contexto español] el predominio eclesiástico en el terreno social." (Álvarez Junco 1990, 11).

En general, el empobrecimiento de las clases laboriosas fue aliviado mediante las intervenciones filantrópicas o la caridad religiosa, organizadas en torno a la asistencia y no concebidas como un derecho. La asistencia se convirtió en un sacramento de moralización, control y disuasión (Procacci 1991) que tenía lugar en el marco de una relación de desigualdad entre el indigente y el benefactor. La filantropía, "vinculada a las sociedades económicas, une caridad, espíritu cristiano y asistencia, pero su labor no es desinteresada: utiliza los socorros que administran como vía de penetración con el mundo de los pobres para imponerles nuevos valores y aptitudes políticas." (Trinidad Fernández 1986, 114). Otra técnica esencial fue el reforzamiento de la familia, utilizada como instrumento de estabilización individual y como herramienta social polimorfa.[373] La casa debía convertirse en un lugar purificado, moralizado, limpio y doméstico. Había que dirigir el entrenamiento moral de los niños, domesticar y familiarizar las peligrosas pasiones de los adultos, alejarlos de los vicios públicos y lugares de juego, imponerles un deber de responsabilidad con los otros, el hogar y los hijos, y un deseo de mejorar su propia condición. La familia tiene un papel estratégico en el gobierno a través de la libertad, ya que enlaza los objetivos públicos de una buena salud y un buen orden del cuerpo social, con el deseo de salud y bienestar personal de los individuos (Rose 1999).[374]

Los problemas de la conducta humana fueron visualizados como expresión del carácter moral y este concebido como el resultado de la interacción entre constitución y hábitos de conducta inculcados. El respeto a la propiedad, el ahorro como vía para el

[372] En el marco de la racionalidad liberal, "lo social permanece en el orden de la beneficencia, es la moral institucionalizada que se dota efectivamente de instituciones (...) pero que obedece al principio de voluntad y no de obligación." (Castel 2004b, 70).
[373] Sobre la importancia de las familias como instrumento y terreno de domesticación, Donzelot 1990.
[374] Este es un buen ejemplo del proceso de traducción indispensable en los modos liberales de gobierno, en tanto permiten la articulación de los proyectos gemelos de: (1) respetar la autonomía de ciertas zonas privadas, como la familia, y, a la vez, (2) conformar su conducta en sintonía con concepciones particulares del bienestar colectivo e individual. (Rose 1999, 51).

ascenso social, la importancia de la formación y el mantenimiento de los lazos familiares, las críticas a las tabernas, la imprevisión y la promiscuidad eran pautas sobre las que coincidían tanto los clérigos tradicionales como los nuevos moralistas laicos. Así, la conducta de los miembros de la población se convirtió en objeto de programas filantrópicos, médicos e higiénicos y el dominio moral fue atravesado por innumerables intervenciones, desde la escuela industrial al alcantarillado, pasando por las fuerzas policiales y misioneras (Rose 1999). Estas iniciativas fueron desplegadas por un tropel de reformadores de la conducta —médicos, filántropos, higienistas, economistas, alienistas— a través de diversas prácticas e instituciones correctoras: higienización de fábricas y ciudades, fomento de la previsión y la pequeña propiedad, asistencia a domicilio, manicomios, cárceles y escuelas. Pero en territorio español, "nadie todavía en aquellos decenios podía competir con la iglesia en cuanto a redes de influencia en la opinión pública." (Alvarez Junco 1990, 11).

Una de las principales estrategias de moralización activadas por las élites en su cruzada correctora fue la asistencia domiciliaria a indigentes, por medio de técnicas como los *visitadores del pobre*, antecesores del trabajo social. En España, esta tarea de socorro y control fue ejecutada por mujeres de la burguesía urbana acomodada, con nivel de educación alto, mayoritariamente solteras y con voluntad reformadora. Tomaron el modelo médico de la visita a domicilio, como tecnología de solución individualizada a las fracturas sociales. El objetivo de sus intervenciones era la regeneración de la clase obrera; sus herramientas las entrevistas, el cuestionario y la encuesta a domicilio, en tanto instrumentos de observación y objetivación de un diagnóstico, a partir del cual se otorgaba o no la ayuda personalizada (Álvarez-Uría 1997).[375] Estas mujeres no solo realizaron una labor de Estado, sino que fueron pioneras en los nuevos campos de profesiones feminizadas, como son la asistencia y el trabajo social (Álvarez Uría 1986 y 1997).

[375] Debido a la equiparación establecida entre pobreza y minoridad, las mujeres han tenido siempre un papel preponderante en la ayuda de los necesitados, entendida como prolongación fuera del hogar de su natural(izada) función maternal. Durante el siglo XIX las congregaciones femeninas, las maestras de niñas y las señoras de la aristocracia y la burguesía llevaban distintos proyectos de socorro. En 1863 se implantó en España la Cruz Roja, su presidenta era la Duquesa viuda de Medinacelli. Concepción Arenal fue visitadora de presos y pobres. La Asociación Católica de Señoras de Madrid estaba encargada de las escuelas de niñas (Álvarez-Uría 1986).

1.2. Apuntes sobre el gobierno de lo social en la España del XIX

La Constitución de 1812, primera institucionalización del nuevo espíritu liberal en el Estado español, inició el camino hacia la municipalización de la asistencia: su artículo 321 asignaba el cuidado de hospitales, hospicios y otros centros benéficos a los ayuntamientos, dejando las tutelas a las diputaciones provinciales.[376] En 1820 se establecieron las Juntas Provinciales para administrar la asistencia benéfica y la Primer Ley de Beneficencia del año 1822 colocó la asistencia particular bajo la tutela de los ayuntamientos e implantó distintos establecimientos como maternidades, asilos, hospitales y el socorro domiciliario y previó la creación de órganos municipales y provinciales para su administración centralizada, con la subvención parcial de los presupuestos oficiales (Comín 1996). La Ley General de Beneficencia de 1849 y su posterior Reglamento de 1852 definió la asistencia como asunto de interés del Estado y consagró la estructura tripartita correspondiente a las tres esferas de competencias: estatal, provincial y municipal. Así se consolidó un sistema jerarquizado con base en las Juntas Municipales controladas por las Provinciales, a su vez tuteladas por la Junta General de Beneficencia en el ámbito Estatal.[377] La beneficencia, ciencia gestora de los puntos de inestabilidad social, devino así pieza clave de gobierno (Álvarez-Uría 1986).

Estas iniciativas estatales provocaron importantes cambios en la política benéfico-asistencial de la Iglesia, que buscaba contrarrestar la pérdida de su hegemonía por el incremento de poder otorgado a los ayuntamientos y juntas provinciales, el protagonismo de nuevas profesiones como la medicina,[378] la crisis de los hospitales, hospicios y casas de caridad frente al despliegue de una política familiarista de socorro a domicilio y la desamortización de los bienes eclesiásticos (Álvarez-Uría 1986).[379] Durante todo el siglo XIX, y especialmente en la segunda mitad, surgieron una multitud de órdenes religiosas femeninas, donde se congregaban desde mujeres jóvenes pobres,

[376] Las Cortes de Cádiz abolieron los gremios, la tortura, las jurisdicciones señoriales, el requisito de ser noble para entrar a colegios militares y la inquisición y establecieron la libertad de imprenta (Álvarez-Uría 1986).
[377] El cura párroco, un médico y un cirujano de la zona eran algunos de los miembros de las Juntas de Beneficencia creadas en los barrios (Álvarez-Uría 1986). Apunta Álvarez Junco (1990) que ninguna de ellas funcionó bien, aunque siempre mejor la local y la provincial que la estatal.
[378] El poder médico afianzó su ascenso a finales del siglo XVIII. En 1787 se creó el colegio de cirugía de San Carlos y en 1794 se organizó la escuela práctica de medicina. La medicina amplió su campo de incidencia con la visita a domicilio, transformándose en aliado en el gobierno de la miseria. Pero será en el siglo XIX "cuando los médicos, como punta de lanza de la filantropía, pasarán a intervenir en nuevas áreas, junto a estos, en las campañas de moralización e higienización de las poblaciones." (Trinidad Fernández 1986, 100).
[379] Para Álvarez-Uría (1986) estas innovaciones denotan una voluntad de los gobiernos liberales de sustituir la beneficencia por la seguridad en la sanidad y en el trabajo.

reclutadas por las instituciones benéficas, hasta integrantes de la nobleza, que lograron reconquistar parte del terreno perdido.[380] "En otro polo la Iglesia contraataca el auge del poder médico —en tanto manifestación específica del poder burgués—, con las apariciones de la Virgen y las curaciones milagrosas, palpables demostraciones de que la vida y la muerte están exclusivamente en las manos de Dios." (Álvarez-Uría 1986, 128).[381]

La asistencia pública estuvo desde el principio apuntalada por la acción privada y eclesiástica en forma de beneficencia o caridad. El Gobierno liberal no rompió sus lazos con el sector eclesiástico por las resistencias liberales a cualquier tipo de intervencionismo y porque solo la Iglesia disponía de un auténtico ejército de salvación.[382] La asistencia pasó a estar bajo control de los poderes públicos, pero las antiguas instituciones caritativas pervivieron, si bien se modificaron sus objetivos. La burguesía las utilizó para reforzar los abastecimientos urbanos deficientes y para prevenir y contener las revueltas. "...los gobiernos del siglo XIX están en contra de la caridad pública porque, según la doctrina liberal, mantenían a los trabajadores alejados de las fábricas y desincentivaban el ahorro de las clases pobres; aquellos ciudadanos capaces para el trabajo quedaban al margen de recibir algún auxilio de las autoridades; sólo los expósitos, los incapaces, los enfermos, y los locos debían ser auxiliados por la beneficencia oficial, cuya financiación y gestión quedó en manos de los entes locales. Esta incursión de las administraciones públicas en la beneficencia se planteó desde unos objetivos que buscaban asegurar el orden público y la salubridad de las poblaciones..." (Comín 1996, 39). Las desgracias laborales de los trabajadores quedaban en manos de las compañías aseguradoras y las mutuas obreras, que habían sido legalizadas.[383]

[380] Por ejemplo: Hijas de la Caridad (1802), Hermanas de Santa Ana (1804), Congregación de Carmelitas de la Caridad (1826), Hermanas del Santo Ángel de la Guarda (1839), Siervas de María (1851), Instituto de Nuestra Señora de la Consolación (1858), Siervas de Jesús (1871), Oblatas del Santísimo Redentor (1864), Hermanas filipenses (1865), Hermanas de los ancianos desamparados (1872), Hermanas de la Cruz (1875), Religiosas Esclavas del Sagrado Corazón (1877), Hermanas hospitalarias del Sagrado Corazón. "Esta simple muestra sirve para describir el mapa de la caridad: pobres de solemnidad y vergonzantes, niños abandonados, enfermos, ancianos, mujeres descarriadas, locos, jóvenes delincuentes, presos, tullidos, y menesterosos recibieron junto con los socorros de manos femeninas el dulce consuelo de la religión." (Álvarez-Uría 1986, 127).

[381] Esta pretensión por parte de la Iglesia de monopolio sobre los bienes simbólicos es inversamente proporcional a la pérdida de sus bienes terrenales (Álvarez-Uría 1986).

[382] Según Álvarez-Uría (1986), eso explica que en la Ley de Beneficencia se dispusiera que las Juntas Municipales debían preferir a las Hermanas de la Caridad para desempeñar los cargos que la ley les encomendaba. Lo novedoso fue que las Juntas estaban supeditadas al poder del gobierno y los municipios.

[383] Estas mutuas surgieron primero en las zonas industriales como Cataluña, tenían problemas de financiación y sus recursos no eran suficientes para cubrir las necesidades de los trabajadores, que muchas veces debían recurrir a la beneficencia pública (Comín 1996).

Fue a finales del siglo XIX cuando se produjo un cambio de mentalidad con relación al papel del Estado en la regulación de la cuestión social, que en el caso de España no estuvo vinculado a la problemática del socorro, sino a la del trabajo. "Desde 1883 las organizaciones del movimiento obrero y el mayor poder de algunos partidos reformistas contribuyeron a difundir en España la preocupación por la 'cuestión social' y a replantear el tratamiento del pauperismo; se inicia así el camino hacia la previsión y la seguridad sociales que trataban de erradicar el problema social en sus orígenes más que limitarse a socorrer sus consecuencias." (Comín 1996, 40). En los países católicos uno de los detonantes de este cambio de perspectiva fue la Encíclica de León XIII *Rerum Novarum*, hecha pública el 15 de mayo de 1891, "que no por casualidad coincide con las primeras grandes celebraciones socialistas del Primero de Mayo." (Álvarez Junco 1990, 13). En ese documento la Iglesia, si bien vindica el derecho de propiedad, condena al socialismo y defiende la desigualdad social como reflejo de las desigualdades naturales negando así la lucha de clases, también alienta la sanción de leyes protectoras del trabajo y el apoyo por parte del Estado al sector más débil de la sociedad: los trabajadores (López Keller 1990).[384] A partir de entonces serán cada vez más los partidarios de la intervención del Estado para resolver las necesidades sociales más urgentes. En los sectores académicos españoles se manifiesta un paulatino desplazamiento desde las posturas liberales puras, contrarias a cualquier tipo de intervención estatal, hasta su aceptación condicionada, criterio que triunfa en 1894, en el debate sobre el socialismo del Estado en la Academia de Ciencias Morales y Políticas (Montero García 1988). "El socialismo, un sector reformista del liberalismo conservador español, y otro sector de la iglesia próximos a la naciente doctrina social del Papa León XIII son las fuerzas que subyacen al inicio de la reforma social, si bien sus objetivos eran radicalmente distintos." (Rodríguez Cabrero 2004, 82).[385] Las leyes de accidentes de trabajo, la creación de sistemas de previsión social, la protección a la familia y la vejez fueron aprobadas entre finales del siglo XIX y principios del XX. Las formas de organización estatal también experimentaron innovaciones. Las marcas distintivas de la asistencia fueron el dominio de las instituciones provinciales y municipales, el apoyo en iniciativas privadas y la dispersión y heterogeneidad

[384] Señala López Keller (1990) que para la mentalidad burguesa de la época pobre y obrero son la misma cosa, ya que se considera pobre a quien tiene que trabajar para vivir, quien no es rentista.

[385] Montero (1986) sostiene que para el catolicismo la cuestión social es, en su raíz, una cuestión religiosa, hija del liberalismo-racionalismo, y por ello de solución religiosa y moral, antes que social o económica. De allí la importancia de las iniciativas educativas-catequéticas.

asistencial, a pesar de las intenciones racionalizadoras presentes en todos los preámbulos. La Guerra Civil y las dos décadas de posguerra supusieron un quiebre de la lógica que sustentaba este proceso.

1.3. La cuestión social como cuestión sociológica

En el inicio del siglo XX se produce un desplazamiento en el objeto, los fines y el espacio de localización de las intervenciones regeneradoras. Las migraciones, la creciente urbanización y las guerras, jugaron un papel importante en la reformulación del dominio moral en términos sociales. El orden moral, una zona donde diversas opiniones competían, basándose en cuestiones éticas o teológicas, se reconvierte en una realidad con sus propias regularidades, leyes y características (Rose 1999). El trabajo infantil y su restricción, la educación, la higiene doméstica, el hábitat de los centros urbanos, la posición de las mujeres como receptoras de normas educativas dentro de las familias, fueron los terrenos de despliegue de la cuestión social durante el siglo XX. Este proceso fue acompañado por el florecimiento de un nuevo lenguaje y el nacimiento de una nueva clase de expertos que hablaban en nombre de lo social. Gradualmente lo social pasó a convertirse en una dimensión del territorio nacional, que condiciona e incluso determina los rasgos y el carácter de los individuos. El desarrollo de estadísticas, comisiones, informes, censos e investigaciones en cuestiones de pobreza, enfermedad, mortalidad, crimen, alcoholismo y suicidio, le otorgó una especie de positividad, una realidad con sus propias regularidades, leyes y características (Dean 1999).[386]

Los sociólogos y otros científicos sociales comenzarán a hacer valer sus credenciales como expertos de lo social, únicos capaces de hablar y actuar en su nombre. Distintas clases de especialistas mostraron que ciertos individuos procrean de

[386] El desempleo, por ejemplo, hasta el siglo XIX era entendido como el producto de factores exógenos al mercado (población, guerras, disposiciones morales de los trabajadores). Pero gradualmente, una serie de transformaciones —como la emergencia de la estadística social, basada en investigaciones que cuantificaban las escalas de pobreza y el empleo irregular en países como Reino Unido, los cambios en el pensamiento político a favor de una concepción más holística de la sociedad y la actividad política de los trabajadores que comenzaron a organizar sus demandas en nombre del desempleo— permitieron el descubrimiento oficial del desempleo como producto del funcionamiento del sistema socioeconómico. En otras palabras, como un problema de la industria. Como las otras varias dimensiones de lo social (crimen, suicidio, pobreza), el desempleo se reveló como portador de sus propias regularidades y ciclos a través del trabajo estadístico de expertos y de los nacientes ministerios sociales (Walters 2001). Para el caso de Francia, Robert Castel resalta la utilización del término precariedad del empleo en una investigación encargada por la Academia de las Ciencias Morales y Políticas en 1838 y realizada por E. Buret, *De la misére des classes laborieuses en France et Angleterre*, Paris, 1840. "Subraya así mismo la gran precariedad (emplea este término) que entraña esa ausencia de calificación, así como el carácter masivo del recurso a este tipo de mano de obra." (Castel 1997, 220).

manera imprudente, que en ciertas familias son deficientes las normas de higiene y la educación de los hijos; ciertos grupos no poseen capacidad para actuar como ciudadanos responsables; algunos no tienen conocimiento o capacidad mental para tomar decisiones y otros poseen una criminalidad intrínseca (Dean 1999). Los problemas sociales fueron fragmentados en una variedad de problemáticas distintivas y cada una de ellas se abordó administrativamente. Expertos de lo social jugaron su parte en la formulación de los problemas en una manera solucionable, desarrollando respuestas apropiadas, en un ensamblaje ramificado a través del cual estas respuestas serían activadas. Las preocupaciones sobre la pobreza y la desigualdad fueron transferidas a la esfera social, tamizada por el lenguaje de las estadísticas y las actividades programáticas de los reformadores (Rose 1999).

Desde la perspectiva liberal, la sociedad, en tanto que totalidad ya existente, contiene en sí la nación, la población y los procesos económicos, así como los mecanismos de gobierno mediante los cuales esos procesos deben ser asegurados. La sociedad es una unidad coincidente con la nación, pero fracturada por diferencias (clase, religión) que plantean la nueva problemática del orden social (Dean 1999). Esta concepción nacionalizada y racializada de lo social, que entiende a la nación como una raza con características particulares,[387] coexistió de manera compleja con la noción de sociedad, no menos gobernada por leyes, pero que no eran primordialmente las de la biología y la población.[388] La sociedad devino el dominio que sociólogos definirían como realidad plausible de ser conocida por las ciencias sociales. En términos sociológicos, "la sociedad era concebida fundamentalmente como un conjunto de individuos real o potencialmente semejantes en lo que se refiere a sus competencias (en especial, de índole moral) para participar en la vida colectiva, una configuración estructurada alrededor de una matriz básica de solidaridad y que disponía de una noción demarcatoria fuerte (vinculante, legítima) de la normalidad y la normatividad (y consecuentemente también de una específica delimitación de las desviaciones y las patologías)." (de Marinis 2005, 8). La cuestión social se convirtió en una cuestión sociológica (Rose 1999, 116).

[387] En este contexto emergió un discurso sobre el deterioro y, posteriormente, la degeneración de la raza británica como consecuencia de la migración desde el campo a las ciudades (Rose 1999). Las políticas eugenésicas, una estrategia preventiva de esa degeneración, se desplegaron a principios del siglo XX (Castel 1984).

[388] En los Estados Unidos, la idea de ejercer el control social a través de las prácticas de la vida cotidiana bajo la guía de expertos fue clave para el programa filantrópico de la Fundación Rockefeller y otras instituciones y corporaciones, animadas por el miedo a la revolución social por un lado, y a la decadencia biológica de la raza, por el otro. En Inglaterra y Europa, la idea del Estado social jugo un papel equivalente con relación a miedos similares (Rose 1999).

También en el caso de España, la sociología surgió vinculada a la cuestión social, como "ciencia de la pobreza, del vicio, de la degeneración de la clase trabajadora." (Álvarez Uría y Varela 2000, 36).[389] Sus productos eran similares a los que se elaboraban en los países del entorno: informes y encuestas sobre las condiciones de vida de las clases trabajadoras; estudios de sociología del derecho y la sociología criminal; trabajos de sociología rural. Abarcaba no solo el territorio de la integración de los obreros y campesinos, impulsando las reformas legítimas, "sino también el de la disidencia, el de la criminalidad, categoría que coincide con la de peligrosidad social representada por el magma de los *degenerados*, considerados como una amenaza y un peligro para la seguridad social." (Álvarez Uría y Varela 2000, 46)

Las ciencias humanas nacen enlazadas a una política basada en el gobierno de los individuos y de las poblaciones, en el marco de la sociedad de la miseria y de una voluntad de gobierno dirigida a transformarla para neutralizarla y hacerla útil (Álvarez Uría 1986). La proliferación de nuevas instituciones (escuelas públicas, departamentos de gobierno, estaciones de policía, clínicas de planificación familiar), profesiones (trabajadores sociales, oficiales de policía, psicólogos infantiles, funcionarios públicos) y saberes (salud pública, sociología, economía del bienestar, administración social, trabajo social, política social) hicieron posible entender todos estos desarrollos previos como parte de un proceso unificado que culminaría en una forma peculiar del gobierno nacional: el Estado de bienestar (Dean 1999). En otras palabras, el gobierno social (o de lo social) fue la condición para la emergencia de una específica racionalidad de gobierno del bienestar o *welfarista.*

[389] La sociología fue institucionalizada en España en las últimas décadas del siglo XIX, por el primer modelo de Estado social, como ciencia situada más allá de la asistencia y la acción social, por encima de los conflictos sociales y políticos, alejada de intereses de grupos y clases, como saber positivo, neutro y distante, objetivante y objetivo. Diversos factores se articularon para la cristalización del saber sociológico: "el infujo del reformismo social surgido a la sombra de la filantropía y de la medicina social (...) los programas de intervención nacidos en la Alemania de Bismarck para combatir el socialismo (...) el desarrollo de un saber positivo, de un saber sobre la población, basado en las encuestas y en la observación del hombre (...) el concepto de degeneración elaborado por el psiquiatra francés Morel (...) el miedo a la insurrección popular, es decir la amenaza encarnada por la Internacional Obrera..." (Álvarez-Uría y Varela 2000, 40-41). En 1883 se celebró el Primer Congreso de Sociología Español en Valencia. Ese mismo año se creó la Comisión de Reformas Sociales, un centro de informes y recogida de datos, con el mandato de "recabar información acerca de la vida social de las clases desfavorecidas e indicar posibles vías de intervención... " (Álvarez-Uría y Varela 2000, 42). La cuestión social estuvo en la base de su fundación, precedida por el Congreso Obrero de Barcelona en 1881 y el de Sevilla en 1882. Según la clasificación elaborada por Fernando Álvarez-Uría y Julia Varela (2000) los cuatro grupos mas influyentes fueron los *socialistas de cátedra*, defensores de la reforma social y la intervención del Estado mediante leyes protectoras, el *movimiento institucionalista*, creyentes en el papel reformador de la educación y la acción benéfica de las élites; el *movimiento regeneracionista*, que propone *escuela, despensa e higiene* como solución a los males de la patria; el *catolicismo social*, que a partir de la Encíclica de Pío XII reemplazó la caridad por la acción social e instituyó el concepto de paz social como base para su intervención; y la sociología practicada por la resistencia o movimiento obrero que reunía a anarquistas y socialistas, y que los autores denominan *revolucionaria*.

2. EL ASCENSO DEL GOBIERNO SOCIAL

"Emile Durkheim y los republicanos del siglo XIX llamaron 'solidaridad' a este vínculo problemático que asegura la complementariedad de los componentes de una sociedad a pesar de la complejidad creciente de su organización. Este fundamento es el pacto social" (Castel 1997, 24).[390] A principios del siglo XX esa solidaridad cristalizó en la asistencia voluntaria de la sociedad por la sociedad. El Estado social fue el garante de ese pacto de solidaridad, de trabajo, de ciudadanía; pacto-compromiso que Castel identifica como constructor de sociedad.[391] El concepto de solidaridad sirvió para definir el modo específico de intervención del Estado, que en opinión de Donzelot (1991) afectó más a las formas del vínculo social que a la estructura de la sociedad en sí misma. El objetivo no fue garantizar el derecho de propiedad, sino tener en cuenta que no todos los individuos tenían la misma oportunidad de satisfacer sus necesidades y de impulsar medidas para reducir esas desigualdades. "La pobreza no se consideraba ya, pues, un problema individual, sino una *cuestión social*, una cuestión de interés social, que exigía intervención política." (Procacci 1999, 19).

El fracaso de las tecnologías filantrópicas, caritativas y de patronazgo como garantes de la cohesión social impulsó el desarrollo de nuevas estrategias por parte del Estado. Su intervención se desplegó en tres direcciones: garantía de una protección social generalizada, mantenimiento de grandes equilibrios y control de la economía y búsqueda de compromisos entre los distintos *parteners* en el proceso de crecimiento (Castel 1997). Las políticas sociales fueron un instrumento para estabilizar el poder político y la economía, mediante la despolitización de los conflictos en torno a la des/igualdad. Las leyes sociales de finales de siglo XIX completaron este proceso proporcionando un soporte administrativo y levantaron los cimientos del conjunto de instituciones de los servicios sociales modernos. Ambas se fundaron en la convicción de que era necesario actuar sobre la estructura social para garantizar la autonomía individual frente a las constricciones que imponía el entorno social (Procacci 1999).

[390] El solidarismo, que en Francia sirvió de plataforma para la justificación del intervencionismo estatal, también fue asumido en la península, "pues no en vano enlazaba con la tradición organicista, fuertemente arraigada en España..." (Montero García 1988, 19)

[391] Solo se puede hablar de Estado social cuando el Estado se erige como un tercero entre el paternalismo filantrópico y las clases desafortunadas, lo que no quiere decir que sea un actor imparcial (Castel 2004ª). En Francia, así como en España, este rol del Estado empezó a evidenciarse en la transición del siglo XIX al XX.

Robert Castel (1996) propone leer la historia social desde finales del siglo XIX como el gradual paso de un orden contractual del trabajo a un régimen estatutario del empleo asalariado. A lo largo del siglo XX el salario adquirió una nueva responsabilidad, en tanto mecanismo que enlazaba a los trabajadores con el orden social**.** El carácter privado de la contratación laboral que había reinado con el liberalismo fue lentamente atravesado y rodeado por regulaciones colectivas garantizadas por ley.[392] Esto implicó una reconfiguración de la división entre esfera económica y social, ya que se vio al empleo como mecanismo con mas consecuencias sociales que económicas y así la intervención estatal también alcanzó al mercado de trabajo. De este modo el trabajo se convirtió en el gran factor integrador. A través de diversas tecnologías de gobierno social (asistencia y seguridad social, legislación educativa o sanitaria) y económico (impuestos, tasas, gestión de la demanda) el Estado asumió la responsabilidad por la gestión de toda una variedad de riesgos individuales, laborales y estatales, en nombre de la sociedad (Rose 1999).

Mucho tiempo antes, las poblaciones objeto de intervenciones sociales habían sido diferenciadas teniendo en cuenta su relación con el trabajo, constituyendo dos tipos de poblaciones-problema: los miserables dependientes de la asistencia y los desafiliados de los sectores populares (Castel 1997).[393] El primer rótulo remite a lo que Castel denomina handicapología[394] y engloba a las poblaciones no propietarias incapacitadas para trabajar y por lo tanto de mantenerse a sí mismas: discapacitados físicos o psicológicos, ancianos, indigentes, niños huérfanos, madres viudas o solteras. Son poblaciones vinculadas con la *problemática de socorro* y potenciales clientes de lo social-asistencial.[395] Su presencia resultaba inquietante pero no cuestionaba la forma de organización social, porque estaban fuera del circuito productivo. Este sería el espacio de aparición primero de la ayuda y, más tarde, del trabajo social. El segundo grupo se

[392] Para Autés el contrato laboral y la protección social son ficciones que permiten regular, pero no resuelven, la tensión entre igualdad política y desigualdad económica características de las sociedades modernas. "Los juristas, que son personas muy ingeniosas, forjaron la noción de subordinación voluntaria, que permite hacer funcionar la ficción jurídica que es el contrato de trabajo. Lo mismo sucede con la protección social. Se inventan vínculos, ficciones, maneras de pensar y de problematizar, y al mismo tiempo tecnologías, dispositivos, etcétera." (2004, 17).

[393] López Alonso ubica en la Edad Media las primeras clasificaciones del mundo de la pobreza. La institucionalización y especialización de la asistencia corre paralela a la represión de los pobres. "La represión de la pobreza válida se produce de forma simultánea con la defensa a la asistencia que ha de darse a los pobres verdaderos..." (1986, 66).

[394] "La *'handicapología'* debe entonces entenderse en sentido metafórico: la categoría es heterogénea en cuanto a sus condiciones originarias; en cambio, es sumamente coherente el criterio definitorio: esa peculiar relación con el trabajo." (Castel 1997, 29).

[395] En EE UU la noción de EB remite a la a la ayuda social o *problemática de socorro*; en el caso de Francia, España y la mayor parte de los Estados europeos continentales, se refiere principalmente al sistema de seguridad social, vinculado a la *problemática del trabajo* (Rosanvallon 1995).

condensa en la figura del indigente válido, los vagabundos del siglo XVIII y XIX, personas que estando capacitadas para trabajar no lo hacen.[396] Constituye el corazón de la cuestión social (que no es otra que la cuestión del asalariado) y coloca en el centro la *problemática del trabajo*, desvelando las grietas de su forma de organización dominante. Este fue el territorio de configuración de la seguridad social, que mediante la socialización de los riesgos, inauguró la aseguración de los no propietarios teniendo como base el trabajo.[397] El Estado jugó aquí un papel protagónico, no exento de debates, debido a las reticencias liberales en torno a la intervención estatal.[398] Durante los primeros sesenta años del siglo XX se desarrollaron un conjunto de técnicas que hicieron posible la intervención del Estado sobre la economía y la población: seguro de desempleo, distribución de la fuerza de trabajo, distribución geográfica de la actividad industrial y "después de la Segunda Guerra Mundial una tecnología política de gestión de la economía nacional influenciada por Keynes." (Procacci 1999, 63).

2.1. Responsabilidad social y socialización de los riesgos: la emergencia del Estado de bienestar

El surgimiento y desarrollo del Estado de bienestar (EB) en las sociedades industrializadas, después de la Segunda Guerra Mundial, fue resultado de la combinatoria entre las presiones de la economía capitalista —necesitada de un ejército de trabajadores bien alimentados, saludables y educados para garantizar su propia supervivencia— y las demandas de las organizaciones obreras para obtener ciertas seguridades frente a las fluctuaciones económicas (Bauman 2000).[399] Existía, en otras palabras, una sinergia entre el crecimiento económico, con el consecuente pleno empleo, y el desarrollo de derechos laborales y sociales.[400] Para Bauman (2001, 2003)

[396] El rótulo de vagabundo generalmente "condena la errancia de un trabajador precario en busca de una ocupación que no encuentra." (Castel 1997, 31)

[397] Resalta Autés el carácter de invención jurídica de la noción de riesgo social, que hace posible considerar que "cuando hay un accidente de trabajo, no se trata de responsabilidad del patrón ni del obrero: se trata de un riesgo, de una fatalidad, contra la cual es posible asegurarse." (2004, 35). Alianza entre representación, el riesgo, y la técnica, los seguros.

[398] El mismo término Estado Providencia comenzó a ser utilizado en la segunda mitad del siglo XIX para designar un tipo de respuesta a la cuestión del papel y el lugar que debía tener el Estado en las sociedades democráticas (Donzelot 1991).

[399] Cabe aclarar que, junto con Castel (1997, 2004) se considera poco apropiado el término Estado Benefactor, ya que, como se verá, sus intervenciones no tienen ninguna relación con la beneficencia.

[400] En el contexto del sistema de producción *fordista* —que se caracterizó, entre otras cosas, por el consumo intensivo de mano de obra— el futuro de la empresa dependía del aumento constante de la fuerza de trabajo. "Desde los planteamientos de la escuela francesa de la regulación (...) el concepto de fordismo se refiere a un régimen de acumulación de capital edificado tras la Segunda Guerra Mundial bajo los parámetros de una economía keynesiana y un Estado social e intervencionista. Esta lógica de crecimiento se mantuvo de forma expansiva en el tiempo durante casi tres décadas, entrando en crisis a mediados de los años 70. El sector industrial, y concretamente la gran industria

el compromiso entre capital y trabajo durante la *modernidad pesada* estaba fundado en el carácter mutuo de su dependencia, por eso el Estado de bienestar, puntal sin el cual ni capital ni trabajo podían prosperar, ha estado mas allá de izquierdas y derechas.[401]

Donzelot (1991) resalta dos operaciones constitutivas del Estado de bienestar: la ampliación de oportunidades, mediante la promoción social del individuo, y la reducción de los riesgos, mediante la promoción de lo social y la limitación a las irracionalidades de la economía. Algunas de las condiciones para la construcción de esta arquitectura fueron el desarrollo del asalariado y su instalación en el núcleo de la sociedad industrial; el crecimiento de la productividad, el consumo y los salarios; la inscripción de los individuos en organizaciones colectivas, como los grandes sindicatos y centrales obreras; y el desarrollo de la tecnología de seguros. "El seguro obligatorio fue particularmente un medio extraordinario para asociar trabajo y protecciones sin inmiscuirse en las relaciones de producción." (Castel 2004b, 71). El EB se perfiló como un proceso de gradual realización del consenso, una nueva estrategia para la regulación de los conflictos sociales. Las clases sociales no desaparecen, pero emergen nuevos actores, como las grandes corporaciones obreras y empresariales, que defenderán sus intereses y resolverán sus conflictos de manera consensuada, en el marco de una única matriz de integración.

Para Robert Castel el desarrollo del Estado de bienestar generó cambios cualitativos que impulsaron el paso de la sociedad industrial a la sociedad salarial, entendida como sociedad en "la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del estatuto del trabajo." (2004c, 42).[402] El resultado no fue una sociedad de iguales sino de semejantes, jerarquizada, pero en la que era posible mantener relaciones de interdependencia porque existía un fondo de recursos y derechos comunes. En este marco, el trabajo era el elemento primordial de socialización, constitución de identidades y reproducción del sistema. Como destaca Bauman (2000) el mismo concepto de clase obrera evoca la

---

de producción en masa y estandarizada de bienes de consumo duradero, tuvo un papel central en la norma de productividad fordista. Sobre el entramado institucional y productivo, el mercado laboral adoptó las características del contrato fordista mediante el suministro de un salario familiar, según una serie de rasgos bien definidos tales como: regulación estatal, control sindical, pactos corporativistas, pleno empleo y estabilidad ocupacional, salarios crecientes, etc." (Pedreño 2005, 80).

[401] En 1944, el entonces conservador ministro de educación británico definía la seguridad social como "un sistema cooperativo de mutua ayuda y autoayuda, provista por toda la nación y diseñada para dar a todos los mínimos básicos de seguridad, oportunidades, empleo, estándares de vida, por debajo de los cuales nuestro deber recíproco nos prohibe permitir que caiga nadie." (citado en Rose 1999, 25).

[402] "El trabajo se ha vuelto empleo, es decir, un estado dotado de un estatuto que incluye garantías no mercantiles como el derecho a un salario mínimo." (Castel 2004c, 42). En Francia, en 1975 el 86% de la población activa era asalariada.

imagen de un tipo de personas que desempeñan un papel determinado en una sociedad con funciones y tareas repartidas y complementarias. También los trabajadores extranjeros tenían un lugar de utilidad social en razón de su condición asalariada. La propia dinámica de funcionamiento del Estado de bienestar keynesiano, la legislación y las políticas sociales hicieron imposible su exclusión (Bommes y Gueddes 2000). Los derechos de salud, seguro de enfermedad o desempleo y el esquema de pensiones no permitían excepciones y con el tiempo generaron una serie de derechos que restringieron y, posteriormente, erosionaron el potencial de las políticas de control y la reversión del proceso de inmigración (Ryner 2000). Según Bommes y Geddes (2000) los trabajadores migrantes de los años cincuenta, sesenta y setenta fueron incluidos en el sistema social gracias al clima expansionista de la época en cuanto al bienestar y a los derechos, pero también porque el esquema del EB no permitía excepciones que erosionaran sus propios principios operativos. Esto posibilitó la extensión de los derechos sociales a los residentes regulares no nacionales, dando lugar a una especie de membresía incompleta, los denominados *denizens*.[403] Otro factor importante fue la creencia en que las migraciones eran un proceso controlable, que podía ser revertido por el Estado. Probablemente, esto explique en parte por qué en el período de posguerra, marco de la puesta en marcha de políticas de reclutamiento activo de mano de obra extranjera, no se consideraba que la presencia de trabajadores inmigrantes supusiera una amenaza para el orden nacional. Los problemas de integración en países como Francia, Bélgica o Alemania eran identificados en términos socioeconómicos: con relación a la pobreza y las situaciones de desventaja, o como un síntoma de la concentración urbana, del desempleo y/o de la precariedad de la vivienda. La diferencia cultural no era el marco para pensar, discutir e intervenir sobre estos asuntos.[404] "La migración permanecía como asunto de tratamiento de expertos en lo social." (Bommes 1995, 128).

[403] López Sala (2005, 113) traduce el término *denizens* como habitante, vecino o morador, y como la persona que es habitual en un determinado lugar o negocio. *Denizenship* es un concepto utilizado en la ciencia política para designar el estatuto intermedio entre la membresía plena y la extranjeridad absoluta. Los *denizens* son los inmigrantes con residencia permanente, con derechos sociales y económicos, pero que tienen limitados sus derechos políticos. En algunos casos se les reconoce derechos políticos secundarios, como el voto en las elecciones municipales, la libertad de expresión, asociación y reunión (Triandafyllidou 2001). La distinción entre *foreigners*, *denizens* y *citizens* ha sido elaborada por Tomas Hammar (López Sala 2005, Triandafyllidou 2001, Brochmann 1996, entre otras). Como contrapartida del concepto de *denizens* Marco Martiniello ha acuñado el calificativo de *margizens* (López Sala 2005, 113).

[404] Así por ejemplo, Banting (2000) resalta (¿sorprendida?) la falta de atención que la literatura sobre el Estado de bienestar ha prestado al rol de la diversidad etnolingüística hasta hace poco tiempo. La primer obra a la que hace referencia es del año 1979.

2.2. Las peculiaridades del caso español

Como especifica Robert Castel (1997), los Estados sociales, y más tarde los Estados de bienestar de los países occidentales respondieron a los desafíos planteados por el proceso de industrialización movilizando sus tradiciones nacionales y condicionados por las diferentes fuerzas sociales presentes en cada contexto. Así propone el término Estado nacional-social, que toma de Etienne Balibar, porque entiende que el Estado social es un producto desarrollado en determinadas sociedades, en un momento histórico específico y en el marco de Estados naciones concretos (Castel 2004ª).

El Estado de bienestar español es, en palabras de Rodríguez Cabrero (2004), un producto histórico tardío, fruto de la reconstrucción de la reforma social en las últimas décadas del franquismo. Desde sus inicios se desarrolla en un doble proceso: (1) universalización de los derechos sociales y expansión de los servicios y prestaciones, y (2) una permanente reestructuración pivotando sobre tres ejes: contención del gasto, privatización y asistencialización. Las primeras políticas keynesianas de demanda y regulación social tienen lugar bajo la dictadura franquista. "España sería un caso específico de reforma social bloqueada políticamente como consecuencia de la guerra civil, que consolida una vía capitalista de crecimiento *manu militari*, que retoma su curso a partir de los primeros años 60 mediante la contradictoria articulación entre un crecimiento económico semifordista subordinado y el desarrollo de la Seguridad Social, en un marco institucional de dictadura política bajo la cual se establecen parte de los fundamentos materiales de la reforma social sobre la que se edificará la reforma social democrática de finales de los años 70 del siglo XX." (Rodríguez Cabrero 2004, 72).

La seguridad social universal y distributiva que se va consolidando en otros países europeos no llega a la España de posguerra. El mutualismo fue utilizado como herramienta de legitimación del régimen y su institucionalización acompañó la decadencia de las mutualidades privadas. "Este mutualismo laboral restableció las reminiscencias gremiales al encuadrar a las sociedades de previsión por oficios y por sectores; para ser mutualista había que pertenecer a un grupo profesional o a un sector laboral." (Comín 1996, 44). Entre 1938 y 1947 el Estado amplió los riesgos cubiertos por los seguros públicos: subsidio familiar en 1938, vejez en 1939, accidente de trabajo en 1942, seguro obligatorio de enfermedad en 1944 y enfermedades profesionales en 1947. Redefinición del marco de las relaciones laborales a partir de la Ley 1958, que

dio lugar a una negociación colectiva (pero controlada) y a la aparición del sindicalismo oficial. El noveno principio del Movimiento Nacional establecía que todos los españoles tenían derecho a los beneficios de la asistencia y seguridad social, lo que denota una transformación importante frente a la concepción caritativa y privada de la asistencia. "Entraba en España inevitablemente, las ideas inspiradoras del Estado Social, que se había plasmado en otros países, a partir de los años treinta..." (Álvarez Junco 1990, 20). El sector público comienza a asumir funciones propias del Estado social, que se habían desplegado de manera incipiente a principios del siglo XX y que quedaron coartadas por la Guerra Civil y la posguerra.[405]

A principios de los años sesenta se inicia la transición hacia la seguridad social universal. La Ley de base de la Seguridad Social de 1963, la Ley de financiación y perfeccionamiento de la Seguridad Social de 1972 y la Ley General de la Seguridad Social de 1974, van conformando un sistema de Seguridad Social de reparto, fragmentado y con tintes corporativos.[406] Fue también un momento de cambios en la educación (Ley de educación de 1970), la sanidad (expansión del seguro obligatorio de enfermedad) y los Servicios Sociales, mediante cierta modernización de la asistencia. Se implantaron servicios sociales para ancianos y minusválidos y se institucionalizó el sistema de protección social de reparto entre cotizantes y pasivos. En 1979 la cobertura sanitaria de la Seguridad Social alcanzaba al 70% de la población española (Rodríguez Cabrero 2004, 88).

La asistencia y la acción social seguirán asociadas a la beneficencia, institucionalmente fragmentadas y constreñidas a la discrecionalidad administrativa y con escasa entidad operativa (Adelantado 2003 y Rodríguez Cabrero 2004). Durante la

[405] Puede decirse que la reforma social comienza, centrada en la clase obrera industrial, a principios del siglo XX. Los seguros sociales emergieron en la historia financiera española a finales del siglo XIX y se desarrollaron parcialmente durante el siglo XX. Las piezas iniciales fueron el Seguro de Accidentes de Trabajo de 1900, el Instituto Nacional de Previsión creado en 1908 y el Retiro Obrero (primer seguro social obligatorio) establecido en 1919. Se pasó de un aseguramiento privado a un conjunto de seguros sociales obligatorios, "inspirados en el modelo instaurado por Bismarck en 1881." (Comín 1996, 41). En 1919 se legisló la jornada laboral de ocho horas y en 1926 se creó el subsidio de maternidad para las asalariadas de cualquier nacionalidad y estado civil, mayores de 16 y menores de 50 años (Comín 1996). Entre 1931 y 1936 el Gobierno de la Segunda República desarrolló y aplicó las legislaciones anteriores, como el seguro de maternidad (1931). Pero lo más importante realizado en ese entonces fue un proyecto: el compromiso de la Constitución republicana de desarrollar un sistema de seguros social unificado, antecedente de la Seguridad Social moderna (Álvarez Junco 1990).

[406] Gregorio Rodríguez Cabrero (2004) habla de Estado Autoritario de bienestar para referirse a este período, porque considera que el Estado de bienestar no debe identificarse con la existencia de un régimen democrático ni con determinados niveles de gastos, sino con cierta racionalización y extensión de la acción social protectora, de una política social y de la modernización de los sistemas de asistencia social. Por el contrario, Francisco Comín sostiene que hablar de Estado de bienestar autoritario es un contrasentido, ya que, desde su punto de vista, el gobierno democrático es consustancial al Estado de bienestar, "como mucho podría hablarse de Estado autoritario paternalista." (1996, 50). Desde la perspectiva de este trabajo no es prioritario establecer cuáles son los elementos que permiten hablar de Estado de bienestar, ni tampoco si este existe o no. Mas bien interesa reseñar las formas particulares que adquiere el gobierno de lo social en cada contexto histórico.

dictadura de Francisco Franco la beneficencia o asistencia social dependía del Ministerio de la Gobernación y en menor medida de la administración local. Se desplegaba en todos los campos que no cubría el Estado con carácter obligatorio, por lo cual se consideraba una prestación discrecional sobre la que los usuarios no podían alegar exigencias de derechos. Para ser beneficiario de los servicios de asistencia eran necesarios dos requisitos: demostrar que se carecía de recursos propios, lo que en la práctica limita el principio teórico de apertura universal, y que el sector público dispusiera de recursos para cubrir la demanda (García Padilla 1990).

El Estado continuó teniendo un papel subsidiario. Los principales actores eran las organizaciones vinculadas a la Iglesia y las familias. Desde el principio las familias, y dentro de ellas las mujeres, han funcionado como red básica de reproducción, contención y cuidado de poblaciones dependientes (niños, ancianos, enfermos). Otro rasgo que perdura es el estatismo abierto al privatismo: estructura de relaciones entre administraciones públicas, sector privado y organizaciones voluntarias, de cariz benéfico y religioso, basada en el patronazgo político, con débil coordinación entre sector público y privado (Adelantado 2003).[407] En los años del desarrollismo, la decadencia del auxilio social coincide con el nacimiento de otra institución asistencial: Cáritas. "Su naturaleza es doble, representaba a la Iglesia y se insertaba en los organismos estatales encargados de la asistencia social (en el Consejo Superior y en las Juntas Provinciales de Beneficencia). Es decir una posición entre el servicio público asistencial y el privado, como promoción social de la Iglesia." (García Padilla 1990, 443).[408] La Iglesia fue también la primera en organizar dispositivos de asistencia específica para la población gitana necesitada.[409] En 1967 se creó la Comisión Episcopal de Migraciones y dentro de ella la Dirección General de Apostolado Gitano, con secretariados en la mayoría de las diócesis, lo que ponía de manifiesto el desplazamiento desde una óptica religiosa, con acciones benéficas y asistenciales aisladas, hacia una perspectiva de servicios de promoción social. Algunos secretariados como el de Barcelona, ligados a Cáritas y en contacto con apostolados gitanos europeos, promovieron una línea mas definida de servicios sociales e intentaron

[407] "... el periodo de la dictadura de Franco frenó el desarrollo del Tercer Sector de carácter cultural, social y político y toleró el desarrollo de entidades asistenciales y de economía social (cooperativas y mutuas), si bien sujetas a fuertes controles y bajo una nada desdeñable dependencia financiera." (Rodríguez Cabrero 2000, 15).

[408] Según García Padilla, Cáritas se encargaba de la gerencia de la Comisión Interministerial pro Bienestar Infantil, que recibía fondos de la Administración para su distribución, con una subvención anual de 100 millones de pesetas (1990, 443).

[409] La Iglesia había realizado acciones educativas aisladas en zonas de concentración gitana, como el Sacramento granadino o el pueblo de Guadix, a finales del siglo XIX y principios del XX (Calvo Buezas 1986).

involucrar a los propios gitanos en la promoción social de su pueblo, con el fin de crear un movimiento gitano. Pero la mayor parte del trabajo fue hegemonizado por sacerdotes y monjas, seguidores de la línea benéfica y de promoción (Calvo Buezas 1986).

En opinión de Francisco Comín (1996) no puede hablarse de Seguridad Social universal y redistributiva, basada en la idea de derechos sociales para todos, hasta los Pactos de Moncloa de 1977, en plena transición democrática. Más tarde vendrían las medidas de los distintos gobiernos del PSOE, que ampliaron las coberturas y extendieron el sistema de la Seguridad Social a toda la población. Tras la aprobación de la Constitución de 1978, que hace referencia expresa a la protección de la familia, la redistribución de la renta, el pleno empleo, la formación profesional, la atención a los distintos físicos y a la tercera edad, la reforma de la Seguridad Social fue inevitable. En 1979 desaparecen las mutualidades laborales y paulatinamente se crean nuevos organismos gestores: Instituto Nacional de Seguridad Social, encargado de las prestaciones, Instituto Nacional de Salud, gestor de la asistencia sanitaria, y la Tesorería General de la Seguridad Social como único recaudador (Comín 1996). En 1989 se universaliza la asistencia sanitaria (Rodríguez Cabrero 1997).

A lo largo de los años setenta se había impuesto la idea de que los servicios sociales tenían que ser universales, de carácter público y ámbito local. A partir de 1981 comenzaron a transferirse competencias y servicios desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas. Entre 1982 y 1993 los Gobiernos autonómicos regularon mediante leyes el sector de los Servicios Sociales y fueron incorporando a sus estatutos las competencias en asistencia social. Todas estas leyes prevén la colaboración de lo que denominan iniciativa social en la prestación de los servicios sociales. Sin embargo, ni la Constitución de 1978, que define a España como Estado social y de Derecho, ni las leyes autonómicas han establecido un derecho subjetivo a los servicios sociales. "El modelo histórico concreto de la política social ha sido el de un sistema de protección social que garantice una cohesión social mínima, dejando que el sector privado tenga un papel activo en la provisión de servicios." (Rodríguez Cabrero 2004, 83). La asistencia social de las viejas y nuevas poblaciones-problema, entre las que actualmente se suele incluir a los *inmigrantes no comunitarios*, continúa siendo territorio de intervención privilegiada de organizaciones eclesiásticas y de las emergentes ONG. El rearme del ahora denominado *Tercer Sector* va a coincidir con el proceso de despegue del Estado de bienestar español y, paralelamente, con la perdida de hegemonía de las

racionalidades políticas *welfaristas*.

2.3. Construyendo al ciudadano social (en un mundo habitado por seres sociales y responsabilidades colectivas)

Para Rose y Miller (1992) el *welfarismo*, en tanto que racionalidad política, fue estructurado por el deseo de alentar el crecimiento y el bienestar mediante la promoción de la responsabilidad social y la mutualidad de los riesgos sociales. Dos valores centrales eran la solidaridad, como forma de compensación de las diferencias, y la igualdad, como tratamiento equivalente de los individuos.[410] Las prestaciones sociales tenían un carácter universalista que buscaba eliminar del espacio simbólico las diferencias de clase o, al menos, subsumirlas bajo el telón de fondo normativo de los derechos de ciudadanía. Se consideraba legítimo que los servicios públicos beneficiaran al conjunto de la población, aunque hubiera algunos sectores más necesitados que otros.

Robert Castel denomina *de integración* a las políticas de este período: "Llamo 'políticas de integración' a las políticas animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro. Ellas proceden mediante orientaciones e instrucciones generales en un marco nacional. Son ejemplos los intentos de promover el acceso de todos a los servicios sociales y la educación, la reducción de las desigualdades sociales y un mejor reparto de las oportunidades, el desarrollo de las protecciones y la consolidación de la condición salarial." (Castel 1997, 422). Si bien es probable que la universalidad, encapsulada siempre en el perímetro del Estado-nación, fuera más un ideal que una realidad operacional, ese ideal reguló todos los tipos de respuestas. Incluso en los años sesenta, ante el redescubrimiento de la pobreza, el desempleo o los manicomios, los debates entre universalismo vs. especificidad se articularon sobre el suelo común de la noción de ciudadanía social (Rose 1999).

Precisamente, afincado en esa noción de ciudadanía, el sujeto era concebido como ciudadano que poseía determinados derechos políticos, sociales y económicos, garantizados por el Estado, a cambio de los cuales debía cumplir con un conjunto de obligaciones de responsabilidad, prudencia y civilidad. El entramado de lo social se sustentaba en la figura del ciudadano identificado socialmente, que se entendía a sí mismo como pieza de una sola e integrada sociedad nacional. Dicho de otra manera: lo

[410] Si la solidaridad consiste en organizar la seguridad de todos, implica compensar las disparidades de estatus (Rosanvallon 1995).

social era un orden de seres sociales y responsabilidades y obligaciones colectivas. Si bien los programas y políticas de lo social vinculaban la responsabilidad personal de los individuos con su conducta, esta responsabilidad estaba siempre atravesada por determinaciones externas: ventajas o desventajas conferidas por el entorno familiar, la clase social, las trayectorias vitales, ubicadas en un entorno de fuerzas económicas y sociales, como los cambios en el mercado de trabajo, la prosperidad, las depresiones, los ciclos económicos, las exigencias del medio urbano o los problemas de vivienda, siendo objeto de debate la medida en que el entorno social podía mitigar la responsabilidad individual (Rose 1996). Las personas también devinieron sociales en un sentido ético compartido por feministas, liberales sociales y muchos otros que los y las construyeron —ya fueran vecinos, mujeres o trabajadores— como ciudadanos con obligaciones de ejercer una constante evaluación social normativa de deberes y responsabilidades. La ciudadanía social como un programa para la construcción de un nuevo tipo de seres humanos: ciudadanos sociales responsabilizándose por su salud médica y psicológica y la de su familia, envueltos en una serie de prácticas que promovían los valores del estilo de vida social (Rose 1999).[411]

Las ciencias sociales fueron un engranaje fundamental de esta vasta y compleja maquinaria de producción y ampliación de lo social promovida por las intervenciones del Estado. "En tanto el conjunto de las intervenciones del Estado se orientó a recrear, producir, ampliar, expandir, multiplicar solidaridades y pertenencias sociales, administrando protecciones y a la vez comparando lealtades, la sociología, junto con otras ciencias sociales, ingresó (no por primera vez pero con mayor énfasis) en un campo específico de gobierno de lo social." (de Marinis 1999, 8). El ensanchamiento de lo social impulsó el florecimiento de autoridades expertas que elaboraron un nuevo cuerpo de conocimiento social práctico y mundano de los hábitos, conductas, capacidades, sueños y deseos de ciudadanos, de sus errores, desviaciones, inconsistencias y patologías y de la manera en la cual éstos deberían ser calibrados, clasificados, ordenados, formados y modulados por doctores, trabajadores sociales, trabajadores del *welfare* y todos los otros doctores menores de la conducta (Rose 1999).

[411] Nikolas Rose (1999) considera que la lectura de Marshall sobre el desarrollo de la ciudadanía debe ser entendida como un programa de racionalización, que otorga coherencia a los diversos conjuntos de estrategias que especifican a los individuos como ciudadanos, que no solo tienen derechos políticos, civiles y sociales, sino la obligación ética que los acompañan. Para Giovanna Procacci (1999) la cristalización de los derechos sociales supuso un proceso de subjetivación por parte de la sociedad, porque el adjetivo *social* significa que el elemento legitimador es la sociedad y no los agentes. Para ello la sociedad ha tenido que devenir sujeto de exigencias, necesidades e intereses, que no son ni los del Estado ni los de los individuos, y haber sido reconocida como territorio de procesos específicos.

Siguiendo a Nikolas Rose (1993), en el marco *welfarista,* el trabajo social operó como una estrategia mediante la cual la sociedad se autoasegura compartiendo las responsabilidades de ciudadanía sobre unos miembros de la sociedad considerados incapaces. Después de la Segunda Guerra Mundial la asistencia social se focalizó cada vez más en distintos tipos de beneficiarios, lo que impulsó el surgimiento de especializaciones profesionales, institucionales, técnicas y reglamentarias. "El Estado es parte interesada en este proceso. Legisla, funda establecimientos especializados, garantiza la homogeneidad de los diplomas y las profesiones, coordina la implantación de instituciones y la colaboración de los sectores público y privado." (Castel 1997, 424). Paralelamente comenzaron a delinearse una variedad de categorías de receptores de ayuda social —como familias monoparentales, discapacitados, niños en dificultades— enlazados a regímenes específicos. En los años cincuenta esta geografía de lo marginal fue pensada como poblada por las víctimas del progreso y por individuos inadaptados. En los sesenta esta percepción moral dejó paso a un conjunto de procedimientos científicos que buscaban desvelar qué cosa no funcionó o funcionó mal en la trayectoria de esos individuos (Augés 2004). Las situaciones de pobreza y marginalidad eran entendidas como producto del mal funcionamiento de la sociedad y, por lo tanto, responsabilidad colectiva. Los dispositivos de intervención social tenían lo que podría denominarse una vocación ortopédica, que buscaba corregir y moldear para integrar.

Los expertos**,** afincados en el aparato del Estado, entrarán en una doble alianza. Por un lado con las autoridades políticas problematizando nuevas cuestiones, se vincularán a practicas que previamente segregarán sus propias verdades. Ni si quiera la ley encontrará ya justificación en una teoría abstracta de la justicia, sino en la verdad del experto.[412] Paralelamente, en alianza con los individuos, traduciendo sus preocupaciones y decisiones cotidianas sobre inversiones, organización de las fábricas, los hogares o la alimentación, enseñándoles técnicas para gestionarse mejor, ganar más, educar niños más saludables y felices (Rose 1999).

A mediados del siglo XX emerge el ciudadano social, condicionado por el entorno social y cultivador de las relaciones de grupo. La nueva imagen del individuo fue fraguada en instituciones concretas —juzgado juvenil, escuela, fábrica— con

[412] Por ejemplo, el papel de la psiquiatría en la elaboración de informes periciales para tribunales y administraciones. En Francia, a partir de 1954 los psiquiatras intervienen en la represión de alcohólicos y desde 1970 en la determinación de tratamientos obligatorios para toxicómanos (Castel 1984). La psicología y los códigos psicoanalíticos ingresan también en el ámbito del trabajo social a principios de los años sesenta (Álvarez-Uría 1997).

relación a problematizaciones de la conducta —delincuencia, desajuste, problemas laborales— y a través de un nuevo sistema de visibilidad, identificación, clasificación y enjuiciamiento establecido por esas mismas instituciones (Rose 1999). Pero a partir de los años ochenta ira tomando cuerpo una nueva mentalidad y modalidad de gobierno de lo social, que traerá consigo una manera diferente de concebir y problematizar tanto a la sociedad como a los seres que la habitan, donde el ciudadano social será reemplazado por el individuo autónomo, activo y responsable. Para Zygmunt Bauman (2003) esta visión privatizada de la modernidad, en la que el peso de la construcción de pautas y la responsabilidad del fracaso cae primordialmente sobre los hombros del individuo, supone el fin de la era del compromiso mutuo.

3. CAMBIOS EN EL ESTADO DE BIENESTAR: REDEFINIENDO LA CUESTIÓN SOCIAL

La crisis del Estado de bienestar como "modalidad dominante de gobierno de lo social" es un proceso paralelo a la "activación de nuevas racionalidades políticas y de tecnologías de gobierno que, en su conjunto, recibieron la denominación de neoliberales" (de Marinis 1999, 92). Estos cambios supusieron una privatización y/o mercantilización de los servicios públicos, un recorte en las jubilaciones, seguros y todo tipo de prestaciones y una reformulación en las formas de definir y administrar lo social, que se desplaza desde una visión global a concentrarse en las poblaciones más vulnerabilizadas. El carácter universal de las prestaciones sociales ha ido cediendo terreno a una impronta selectiva, que tiene en cuenta los ingresos o recursos de los posibles beneficiarios. Ciertos grupos o lugares son objeto de atención diferenciada porque se constata una situación deficitaria, un *déficit de integración*. La socialización generalizada de los riesgos, vinculada a una serie de derechos sociales, es reemplazada por la ayuda social, de clara vocación asistencialista, que consiste en subsidiar a los individuos cuya existencia no esta garantizada por el acceso al trabajo o a la propiedad. Esta focalización de las actuaciones sobre grupos, territorios y problemas ha supuesto la limitación de las políticas universales y la sustitución de derechos sociales por medidas de apoyos a colectivos considerados en situación de riesgo. La eficiencia económica pasa a ser el principal criterio de evaluación de las políticas sociales y su legitimación se funda en la capacidad para generar riqueza material o puestos de trabajo

(Alonso Benito 2000).

El proceso de reestructuración del EB ha dado lugar a la articulación de sistemas mixtos de bienestar, público/privado, estatal/regional/local, universalismo/particularismo, que progresivamente van redefiniendo los papeles anteriormente asignados a la sociedad, el mercado y el Estado.[413] El Estado diversifica y comparte, con el mercado y con la iniciativa social, la oferta de bienestar coordinándola en espacios territoriales descentralizados. Pero este cambio no se traduce tanto en la reducción de la intervención estatal, como en el cambio de su dirección. El Estado no ha retrocedido, sino que interviene de manera novedosa en ciertas parcelas, mantiene o refuerza sus modos tradicionales en otras y relaja su intervención en zonas que dejan de ser de su interés (Foucault 1985).

El mercado ensancha su campo de intervención, gracias a la innovación y la diversificación de la oferta, pero bajo la estructura jerárquica y corporativa existente. "...con este afán mercantilizador que todo lo invade se intenta privatizar hasta la concepción sobre la pobreza. Se difunde la idea de que, al menos en parte, la pobreza, la exclusión, la marginación, son también problemas de carácter privado. Los individuos que los sufren son de algún modo responsables de su situación, lo que automáticamente lleva a sostener que no existen remedios colectivos y eficaces para hacerle frente." (Alvarado 1998, 29). La lógica y el lenguaje mercantil ingresan también al ámbito de las políticas públicas, mediante la introducción de criterio de eficiencia para hacerlo más racional y compatible con el objetivo del crecimiento económico. En las Administraciones públicas los ciudadanos, sujetos de unos derechos fundamentales, son sustituidos por clientes, es decir, individuos que comienzan a contar socialmente en virtud de la posición que ocupan en la jerarquía del consumo. Si los ciudadanos son clientes, las administraciones deben satisfacer sus necesidades guiadas por exigencias de competitividad, eficacia y eficiencia, dejando en segundo plano criterios como el beneficio colectivo o la satisfacción de necesidades sociales. Los ideales universalistas son reemplazados por una individualización selectiva (Alvarado 1998). "La igualdad de oportunidades no es tanto un objetivo buscado y diseñado desde una intervención pública consiente como el resultado —o consecuencia secundaria—

[413] Para una visión optimista de las políticas sociales en el *Welfare Mix*: Herrera Gómez 2001. Refiriéndose a los nuevos actores escribe: "Más allá de la vinculación con el Estado en términos de armonización, convergencia, coordinación, deberán ser capaces de autodirección y autocontrol en términos de eficacia, eficiencia y equidad en costes y en las ventajas de la protección social colectiva. El problema consiste en regular la mayor autonomía de las formas de protección social autogestionada de los diversos actores interesados en ella con equidad social (entre categorías, clases, generaciones diversas)." (Herrera Gómez 2001, 90).

de la promoción desde lo público de la empresarialización, la empleabilidad, la adaptabilidad de todos los grupos sociales. El estado se convierte así en Estado remercantilizador, gerencialista, emprendedor y empresarializador." (Alonso Benito 2000, 333).

En la *modernidad líquida*[414] (Bauman 2003) la existencia colectiva se hace inteligible en términos de comunidad. La sociedad pasa a ser imaginada como disgregada en una variedad de comunidades, con alineamientos incompatibles, que son las que comandan nuestras lealtades. La sociedad tiene que ser regenerada, y la justicia social maximizada, a través de la construcción de comunidades responsables, preparadas para invertir en sí mismas (Rose 1999). La muerte de lo social (Rose 1996) parece estar dejando paso a lo comunitario como nuevo territorio para la administración individual y colectiva de la existencia. Muchos de los antiguos problemas sociales serán ahora planteados en clave de pluralismo cultural, étnico o religioso. Este desplazamiento de lo social a lo comunitario como territorio de anclaje del sujeto puede operar también como llave para entender por qué, a partir de los años ochenta, y de modo creciente, la presencia de población inmigrante y los debates sobre su in/integración se organizan en torno al núcleo duro de la cuestión cultural.

3.1. El derrumbe de la condición salarial

La reestructuración económica y las transformaciones del sistema productivo impulsadas a finales de los años sesenta no sólo modificaron las formas de organización del trabajo asalariado sino que también supusieron el advenimiento de nuevas relaciones en otros ámbitos de la vida social. El desarrollo de las nuevas tecnologías de producción y comunicación allanó el camino para la automatización del proceso productivo y la deslocalización industrial. Ambas dinámicas implicaron una progresiva disminución de la necesidad de mano de obra en los países industrializados, que en el campo de las políticas migratorias se tradujo en la suspensión de la

[414] Zygmunt Bauman considera la fluidez como la metáfora regente de la etapa actual de la era moderna, que bautiza como *modernidad líquida*. Los líquidos, a diferencia de los sólidos, no conservan su forma durante mucho tiempo y pueden cambiarla constantemente, no se fijan al espacio ni se atan al tiempo, se desplazan con facilidad, fluyen, se derraman, se desbordan, salpican, se vierten, se filtran, gotean, inundan. No es posible detenerlos fácilmente y su movilidad los asocia con la idea de levedad. "Estas razones justifican que consideremos que la 'fluidez' o la 'liquidez' son metáforas adecuadas para aprehender la naturaleza de la fase actual —en muchos sentidos nueva— de la historia de la modernidad." (2003, 8). En su opinión, la situación actual emergió de la disolución radical de las amarras acusadas de limitar la libertad individual de elegir y actuar, como resultado de la desregulación, la flexibilización, la liberación de los mercados financieros, laborales e inmobiliarios y la disimulación de las cargas impositivas.

contratación de trabajadores extranjeros y la puesta en marcha del cierre de fronteras. Desde finales de los años setenta la preocupación de los Estados receptores por encontrar una solución al *problema de la inmigración* pasó de un simple control fronterizo a un creciente interés por promover, y posteriormente forzar, el retorno de los inmigrantes a sus países de origen. A mediados de los años ochenta la inmigración comenzó a ser definida como una amenaza, no solo para el mercado de trabajo y el Estado de bienestar, sino, y principalmente, para el *estilo de vida occidental*, los fundamentos del Estado-nación y las identidades nacionales. La mayoría de los *policy maker* alertaron sobre la necesidad de controlar y restringir la inmigración de países considerados *en desarrollo*. En ese contexto se inició también la cooperación comunitaria en materia de inmigración, que comenzó su camino en el grupo de TREVI (terrorismo, radicalismo, extremismo, violencia internacional).[415] Este proceso ha ido acompañado por la emergencia de una batería de conceptos que dan fundamento a las nuevas prácticas de control.[416]

En este escenario comenzaron a ser cada vez más escasas las posibilidades de demanda de un ejército de reserva educado, sano y seguro, cultivado por el Estado. Sin embargo, el efecto más devastador del cuestionamiento a la centralidad del factor trabajo no ha sido tanto el desempleo como la degradación del estatus asalariado; la precarización, aunque menos espectacular, es el rasgo más definitorio. La desestabilización de los estables es el núcleo de la nueva cuestión social (Rosanvallon 1995, Castel 1997, Bauman 2000).[417] La proliferación de trabajos temporales, contratos *basura*, jornadas parciales, empleos subvencionados con dinero público y otras formas de trabajo flexible no debe ser vista como una anomalía. Es un indicador de la degradación salarial y está inscrita en la dinámica del proceso de modernización, al constituir una mutación impulsada por las exigencias del desarrollo del capitalismo

[415] El Grupo de TREVI se crea por iniciativa de los Países Bajos en 1975. Estaba conformado por los ministros del interior de los países miembros de la entonces Comunidad Económica Europea. A partir de 1985 se comienza a tratar en ese ámbito la inmigración irregular y la delincuencia organizada. Para mas información sobre este punto Gil Araújo 2005c.

[416] Los años ochenta vieron propagarse nociones tales como falso refugiado o refugiado económico, mientras los noventa dieron a luz los conceptos de País Seguro de Origen y Tercer País Seguro. A finales del siglo XX, durante la guerra civil yugoslava, despuntaba "...el extraño razonamiento, mezcla de paternalismo y culturalismo, según el cual la gente se encuentra más a gusto y mejor dispuesta a participar, llegado el momento de la reconstrucción del país, si permanece cerca de este —lo cual equivale, por la razón de los contrarios, a decir que los países europeos (no siempre tan lejanos) se sientan mas a gusto sin refugiados que recibir." (Morice 2005, 43). En sintonía con este argumento, una directiva de 2002 inauguró la idea de asilo interno, según la cual antes de responder favorablemente a una solicitud de asilo, se debe verificar que el solicitante no ha podido encontrar un lugar seguro en el territorio de su propio país. Las propuestas de crear zonas seguras o portones de inmigración fuera del territorio comunitario encuentran justificación en la misma lógica (Gil Araújo 2005a).

[417] "Cuando se consideran las transformaciones del contrato de trabajo se advierte que la evolución mayor es la flexibilidad" (Autés 2004, 19) Flexibilidad que afecta no sólo al contrato de trabajo, sino al ciclo vital.

moderno. Esta dinámica se verifica en tres tendencias: desestabilización de los trabajadores estables, instalación de la precariedad como estado y déficit de lugares ocupables, "entendiendo por lugar una posición con utilidad social y reconocimiento público." (Castel 1997, 416). La fractura social ya no divide a una mayoría de *integrados* y a los habitantes de las periferias del sistema, sino que quiebra el corazón del mercado de trabajo, donde existe una minoritaria aristocracia laboral con empleo seguro, buen sueldo y derechos sociales y una mayoría de sujetos frágiles, cultivadores de la cultura de lo aleatorio, en tanto la precariedad se ha convertido en su destino. En sintonía con estas transformaciones, las migraciones *postfordistas* presentan unos contornos bien diferentes a las de los años sesenta: (1) mayor diversidad de orígenes y creciente feminización de los flujos en estrecha relación con las dinámicas de globalización que cada vez conecta a mas territorios y países, (2) intensificación de las migraciones en un contexto de políticas restrictivas que han tenido como efecto la irregularización de ciertos movimientos de población y (3) migraciones ligadas a la expansión de la demanda de trabajo de aquellos sectores de la economía que están obligados a mantener unos costes de trabajo bajos y vinculación de los trabajadores inmigrantes al subempleo flexible y precario, en un contexto de desregulación laboral y sindical (Pedreño 2005, 81). "La sociedad actual tiende a convertirse en una sociedad escindida, dual, bipolarizada entre, por una parte, una economía saneada, prepotente y científica (...) y por otra, el trabajo a domicilio, las pequeñas empresas que desaparecen y renacen de sus cenizas, la economía sumergida en torno a la cual giran los parados, los pobres, los jóvenes y los jubilados, es decir, los sujetos frágiles y poco flexibles" (Varela y Álvarez Uría 1988, 32-33).[418] Esta situación marca la existencia de muchos de los que todavía trabajan, tienen vivienda, o cuentan con solidaridades cercanas, pero que están en constante peligro de desengancharse del mercado de trabajo, quedarse en la calle o quebrarse bajo el peso de la carga de asumir cotidianamente los imprevistos de una vida *en el alambre.*[419] Es esta fragilidad la que hace aumentar el número de los, desde ahora, clasificados (y calificados) como excluidos.[420]

[418] Si el libro hubiera sido escrito unos años después, los trabajadores inmigrantes estarían dentro de esa enumeración de sujetos frágiles. Esta ausencia también da cuenta de lo reciente de la problematización de su presencia en el Estado español.

[419] Para una lúcida, estimulante y vivida reflexión y acción sobre (y desde) la plural precariedad en femenino: Precarias a la deriva 2004.

[420] Antes de 1973-1975 el término exclusión "no existe ni siquiera en la perspectiva del acceso al puesto de trabajo. En efecto, lo que cuenta es el presupuesto de la realidad del pleno empleo." (Roche 2004, 112). Para Pierre Rosanvallon "La exclusión no es un nuevo problema social, sino más bien otra manera de describir las dificultades para establecer solidaridades, sea de los individuos entre sí, sea de los grupos en su conjunto social." (1995, 195). Castel considera que el termino exclusión pretende nombrar lo que no se puede nombrar: la falta de palabra que

El ciudadano se separa del trabajador. El primero se rige por el principio democrático de la inclusión y la igualdad, al segundo se le aplica el principio productivo de diferenciación (Rosanvallon 1995). Los contratos laborales ya no se negocian de manera colectiva, sino de forma individual, entre la empresa y cada trabajador. La diferenciación de la condición asalariada que opera mediante la proliferación de contratos y situaciones, impulsa el retorno de la descolectivización de su estatuto. Desde hace veinte años se asiste a la remercantilización de las prestaciones laborales, con el mandato de maximizar su productividad y minimizar su coste, y a la re-individualización de la relación salarial, mediante la profusión de modalidades de contratación diversas,[421] la parcelación de la negociación colectiva y la flexivilzación de los empleos (Castel 1996).

Castel propone el término de *desafiliación* para nombrar esta situación de fragilidad promovida por los nuevos requerimientos del mercado laboral.[422] Hablar de desafiliación no es confirmar una ruptura, sino trazar un recorrido. "Dasafiliado, disociado, invalidado, descalificado, ¿con relación a qué?" (Castel 1997, 17). El concepto de desafiliación da cuenta de un desligamiento, pero también de la continuación de una (inter)dependencia con el centro. Y aquí apunta algo fundamental para el análisis de esta nueva geografía de la precariedad: no se trata de autonomizar las situaciones extremas, sino de vincular lo que acontece en los márgenes con lo que llega al centro. Para Castel el centro de las situaciones de desafiliación (1997, 2004) o disgregación (1996) está en la empresa, donde se han puesto en práctica una serie de políticas que han conducido a la extensión de la vulnerabilidad. La carrera hacia la eficiencia y la competitividad trae aparejada la descalificación de los menos aptos. El gerenciamiento participativo exige la puesta en juego de habilidades técnicas, pero

unifique la multiplicidad de problemas sociales que han reemplazado la cuestión social (1997, 21). Este autor argumenta que la exclusión existe cuando es sancionada por la ley o por la norma, como las practicas de la inquisición, el apartheid sudafricano o el estatuto de las mujeres en algunos países (Castel 2004c). Aunque no lo mencione, desde su perspectiva, el estatuto de extranjería puede ser considerado un estatuto de exclusión. Giovanna Procacci sostiene que, si bien el concepto de exclusión social hegemoniza la mayor parte de las investigaciones sobre pobreza, principalmente las impulsadas por la UE, tratar a los pobres como excluidos coloca la pobreza como condición marginal, "... la condición de gente marginada más que un proceso de desigualdad enraizado en la estructura social." (1999, 37). Así la pobreza se convierte en una posición en la que se cae cuando se sale de la sociedad y no como algo que ocurre dentro de ella. Son varias las voces que desde la sociología critican la vaguedad del término exclusión, cuyo uso se ha extendido a partir de los años noventa para dar cuenta de situaciones tremendamente diversas. Algunas de estas voces se encuentran en Karzs 2004.

[421] A mediados de los años noventa alrededor del 70% de los ingresos al mercado de trabajo francés se hacen bajo la forma de contrataciones llamados atípicas. Estas contrataciones afectan más a los jóvenes y a las mujeres (Castel 1996, 71).

[422] Autés (2004) prefiere hablar de desligadura, pero no en lo que se refiere a los individuos, sino en el plano de las ordenaciones legales, fragilización del vínculo que ligaba a la esfera económica con la política. Esta desligadura se produce en lo simbólico y genera una incapacidad para producir sentido y actores.

también de pericias culturales y sociales, no muy cultivadas por los tradicionales trabajadores de la industria; la *formación continua* puede operar como una selección permanente. Los individuos se ven obligados a autodefinir su identidad profesional, en una interacción que moviliza tanto capital social como competencias diversas. No basta con saber trabajar, también, y sobre todo, hay que saber vender/se. El resultado: invalidación de los trabajadores que envejecen y fracaso en la función integradora de los jóvenes. "Es sin duda una visión optimista de la crisis la que lleva a pensar que mejorando y multiplicando las calificaciones, uno se precave contra la inempleabilidad." (Castel 1997, 409).[423] Es de suponer que los trabajadores inmigrantes de posguerra (y sus hijos) se encuentran entre las poblaciones invalidadas por los nuevos requerimientos laborales.

3.2. De las políticas sociales: focalización, inserción y gestión de los riesgos

En opinión de Rober Castel (1996), lo que se ha dado en llamar la crisis está resultando ser un cambio de régimen en las relaciones entre lo económico, regido por principios de eficacia y rentabilidad, y lo social, espacio de la solidaridad (devaluada) que sólo compete al Estado.[424] Lo social se transformó en el área encargada de cubrir la vulnerabilidad generada por los dictados de la economía. A partir de los años ochenta esta vulnerabilidad, en forma de precariedad y desempleo masivo, pasó a estar mayoritariamente a cargo del Estado, si bien en muchos casos su gestión fue transferida al ámbito de las organizaciones no lucrativas. La política social se dirigió cada vez más a estos sectores, imponiendo la segmentación de las prestaciones. Así se va desestabilizando su carácter universal, uno de los dogmas fundadores del Estado de bienestar.

Gradualmente el lenguaje de la colaboración devino expresión de moda para una forma de gobierno de lo social plasmada en la creciente presencia de organismos no gubernamentales en la asistencia a los sectores desafiliados. "Entre el empleo normal y la asistencia, entre la inserción social y la recalificación profesional, entre el sector del mercado y el sector protegido, hay un 'tercer sector', también llamado aveces

[423] Según Roche (2004) la formación no crea empleos, solo formadores. Un breve y sugerente análisis sobre la transformación del objetivo, contenido, forma de regulación y compromiso de la formación profesional en el contexto francés en Moreau 2004.

[424] La desvinculación entre lo social y lo económico da lugar a cambios radicales que se reflejan, por ejemplo, en el contenido de conceptos como prosperidad y progreso, en este marco el crecimiento del empleo ha sido re-definido como un obstáculo para el crecimiento económico.

de economía social. Estas actividades están en vías de expansión, en particular a través del tratamiento 'social' del desempleo." (Castel 1997, 452). A pesar de las diferentes formas que han adoptado estas transformaciones en los marcos estatales, Jenson y Phillip (1999) identifican ciertas direcciones coincidentes en la relaciones Estado-sociedad.

1) Si bien la reducción de costes económicos está en el corazón de estas prácticas, no es lo único que las guía. Se busca mejorar la calidad de prestación de los servicios, mediante la acción de las organizaciones *colaboradoras* que tienen más contacto y conocimiento de las necesidades de los *clientes* y una mayor flexibilidad. Las colaboraciones permiten también el control local y son compatibles con procesos de descentralización de las políticas sociales, que operan como una pluralización de centros, permitiendo que los problemas del Estado sean reenviados a la sociedad. Así la sociedad es implicada en la tarea de resolverlos, allí donde anteriormente se esperaba que el Estado protegiera a la sociedad (Donzelot 1991).

2) Hablar de colaboración implica hablar de distribución del poder, pero en general el Estado no se ha mostrado dispuesto a compartir el poder con sus socios, optando por un planteamiento de arriba hacia abajo. Muchas de las asociaciones son en realidad meros contratos en los que el Estado establece todas las normas en tanto que parte contratante.

3) Una vez que el servicio ha sido puesto en marcha son frecuentes los recortes de los aportes económicos de entes públicos. De este modo la continuidad de la atención se sustenta en le trabajo voluntario, la precarización de los trabajadores contratados, y/o la mercantilización de los servicios, integrándose en la economía de mercado.

Paulatinamente las políticas aplicadas en nombre de la integración —entendiendo integración en sentido Durkhemiano, como pertenencia a una sociedad formada por un todo de elementos interdependientes (Castel 1997)— van siendo reemplazadas por políticas activadas en nombre de la inserción.[425] La categoría de discapacidad se

[425] La inserción es una categoría de las políticas públicas, que comienzan a aplicarse en la década de los años ochenta. Son política preventivas, territorializadas y transversales, están orientadas por una lógica de discriminación positiva, no apuntan a categorías de individuos sino a categoría de problemas inscriptos en un territorio. Para Castel la noción

desplaza del campo médico al social y se inserta en las políticas de inserción, dando origen a la *discapacidad social*. "En los años ochenta se inventó la categoría de discapacidad social, como a finales del siglo XIX se había inventado la de la desocupación: para manejar a poblaciones a las que ya no se podía insertar normalmente en la sociedad." (Rosanvallon 1995, 119). En el caso francés este desplazamiento se materializó con la ley de discapacidad de 1975, que supuso la implementación de dispositivos de gestión, de acuerdo al grado de discapacidad mental, física y social. Pensado en principio para garantizar recursos a los accidentados laborales, el seguro de invalidez terminó aplicándose, a partir de los años ochenta, a trabajadores despedidos que tenían dificultades para reinsertarse en el mercado laboral. Esto es lo que actualmente sucede en algunos de los antiguos países importadores de mano de obra extranjera, como los Países Bajos, donde gran parte de los trabajadores inmigrantes fueron declarados discapacitados sociales y reciben subsidios de invalidez por su falta de destrezas para la nuevas exigencias de la vida laboral. Tanto en Francia como en el Reino Unido los descendientes de la inmigración no europea han sido afectados de manera desproporcionada por los problemas sociales, agravados por el cambio económico de los años setenta y ochenta. Desempleo crónico, especialmente en los sectores de trabajo no cualificado, problemas de vivienda y crisis del sistema educativo estatal (Weill 1999). En Alemania, en el año 2000, el 26% de los extranjeros recibía ayuda social y sus niveles de desempleo eran dos veces mayor que el de los alemanes. El 21.2% de turcos, 16.1% de griegos, el 15,2% de italianos y el 11% de españoles que viven en Alemania están desempleados (Hansen 2003). Los datos de los Países Bajos, considerado por muchos años la panacea del multiculturalismo y la integración, son aún peores: el desempleo entre los inmigrantes es cuatro veces mayor que entre la población autóctona. La diferencia sería aún más grande si fueran consideradas las estadísticas sobre *work disabiliy* (incapacidad/invalidez laboral), en opinión de Koopmans (2002) en parte desempleo oculto. En 1998 el 47% de las personas que recibían ayuda social eran extranjeros. El índice de los estudiantes extranjeros de educación superior que abandona sus estudios sin obtener ningún título es del "asombroso" 35% y 39% entre turcos y marroquíes respectivamente. Las

de inserción es una especie de síntoma de las dificultades que encuentra la solidaridad social al confrontarse con una situación en la que la vía de protección ya no es más la integración por el trabajo. "¿Qué se puede hacer con ellos? ¿Cómo tratarlos? Me parece que la cuestión de la inserción se inscribe en este marco, es decir, cuando no se puede ya integrar mediante el trabajo (integración activa) pero cuando tampoco se acepta convertir a estas personas en meros asistidos (integración pasiva)." (1992, 29). En opinión de Autès, "La inserción puede analizarse como el conjunto de procesos de desregulación del mercado y del trabajo." (2004, 38).

llamadas *escuelas negras* han sido casi exclusivamente inventadas para los niños inmigrantes porque los padres nativos prefieren enviar a sus niños a las escuelas blancas, aun cuando están un poco más lejos y son más caras. *"Dutch tolerance is only skin-deep"* (Koopmans 2002, 3). Actualmente, estas situaciones de desventaja en lugar de ser vistas como el resultado de los procesos de cambios en la forma de organización del trabajo u otros condicionamientos sociales que atravesaban la vida del otrora ciudadano social, son vinculadas con características personales de los sujetos, que en el caso de los inmigrantes suele formularse en referencia a su *diferencia cultural*. "¿Por que no imaginar para quienes a veces son llamados discapacitados sociales, los mismos dispositivos que se habían utilizado para los discapacitados físicos y mentales?" (Autés 2004, 16). En definitiva, esto es lo que se pone en marcha con los itinerarios, contratos y empresas de inserción, muy utilizados para ciertos grupos, como los toxicómanos, gitanos, desempleados de larga duración, jóvenes y ahora también, inmigrantes.[426]

Hacia finales de los años ochenta la inserción aún era concebida como el punto de partida de la integración. Se crearon nuevos estatutos de empleo, vinculados a los estatutos de inserción, y sectores de actividad que dependen de ese tipo de contratos, lo que implica la instalación de subestatutos laborales. Dos lógicas que se diferenciaran cada vez más: la inserción por un lado, financiada por el Estado y tomada a su cargo por entidades locales y el tercer sector, y el empleo por el otro. Pero en los años noventa la inserción va dejando de ser una fase transitoria para convertirse en un destino. Nace entonces una nueva forma de exclusión, la del empleo ordinario, y una nueva posición social: estar en inserción para no estar integrado (Roche 2004). Otro término que brota bajo la sombra de las políticas de inserción es el de *empleabilidad*, una noción para la cual las habilidades de los individuos devienen instrumento y tecnología clave de gobierno. "Si siguen estando desempleados es porque no aprendieron la técnica para salir bien de una entrevista o porque no se forzaron lo suficiente en buscar empleo o porque pura y simplemente tienen poca inclinación al trabajo. (...) Esto es al menos lo que se les dice... y lo que han llegado a creer, de manera que se comportan 'como si' eso fuera la verdad del asunto." (Bauman 2001, 60). Las destrezas serán gobernadas mediante la proliferación de nuevas tecnologías, como los varios sistemas de acreditación y asesoramiento, la formación, la provisión de

[426] Es sugerente que uno de los centros que más ha trabajado en la elaboración de políticas de integración de inmigrantes en el ámbito de la Diputación de Barcelona, el Consorci de Recursos per a la Integració de la Diversitat (CRID), estuviera anteriormente dedicado al tema de discapacidad. Agradezco este apunte a Jordi Moreras. Para ver la labor del CRID: www.diba.es/crid/default.htm

incentivos financieros para quienes inviertan en su propio capital humano, la redistribución de papeles del sistema educativo bajo el auspicio de una aprendizaje continuo. Esto es: la constante actualización de destrezas mercantilizables (Walters 2001).

En EE UU, la implementación del *workfare*, políticas que vinculan la ayuda pública con la obligación de trabajo, descansa sobre la visión de la pobreza como consecuencia de la conducta individual. Esta deriva contractual supone la implicación de los individuos para resolver asuntos que hasta ahora permanecían bajo la responsabilidad de organismos gubernamentales. El precio de esa implicación es la asunción de una responsabilidad activa tanto para llevar a cabo esas actividades, como en lo que a sus resultados se refiere. Esta responsabilización se corresponde con las nuevas formas en la que los gobernados son alentados a conducirse a si mismos libre y racionalmente (O'Malley 1999).[427] Esta idea ha impregnado también el retorno a iniciativas contractualistas desplegadas en algunos países europeos en la administración de lo social, que articula derechos y obligaciones, muy presente en algunas acciones dirigidas a la población inmigrante no comunitaria. Por ejemplo en Amsterdam, donde los *newcomers* (nuevos inmigrantes) deben firmar un contrato con el municipio por el que se comprometen a asistir a una serie de cursos (lengua, cultura, mercado de trabajo) sufragados por el Ayuntamiento. También en Austria los inmigrantes no comunitarios deben comprometerse a aprender el alemán pero autofinanciándose. Quien no alcance un nivel determinado en cierto tiempo puede ver denegada la renovación del permiso de residencia. Claro que aquí el objetivo del contrato no es la inserción o la integración social sino la integración en clave cultural, una herramienta de conversión de la persona inmigrada a las esencias de la sociedad de destino. Pero en ambos casos el contrato funciona como test de responsabilidad y compromiso, ya se trate de un itinerario de inserción (social) o de integración (cultural).

La instauración de la relación contractual en la práctica del trabajo social modifica la concepción clásica de derechos sociales y abre una tercera vía entre estos y la ayuda social paternalista. Quien atiende una demanda impone las reglas del juego y

[427] Racionalidad presente en múltiples campos, como las políticas promovidas por el Banco Mundial: "Al inicio del milenio, el enfoque en política social del Banco Mundial tiene un nuevo ingrediente, denominado *social risk managment*. El concepto articula tres elementos fundamentales que se vinculan estrechamente con el aseguramiento: las responsabilidades del Estado en cuanto al bienestar social se circunscriben al combate de la pobreza; se enfatiza la responsabilidad individual para asegurarse contra los riesgos; se socava la posibilidad de solidaridad en la diversificación de los riesgos. (...) Así, el aseguramiento individual, la provisión de servicios para los pobres mediante redes de protección, y la focalización contrapuesta a universalidad articulan una estrategia de política social que propone básicamente una responsabilidad pública mínima en materia de protección social, financiamiento y prestación privados de los servicios sociales, y que reitera la desestimación del principio de solidaridad y considera la participación obligatoria en un pool de riesgo de manera excepcional." (Sojo 2001, 33).

la regla del juego contractual es la participación responsable. Este enfoque individualizado de lo social mezcla lo nuevo y lo viejo. En el siglo XIX la asistencia social tenía el objetivo de recalificar moralmente al pobre, alentándolo a tener una conducta individual sana. Las nuevas políticas sociales apuntan también al individuo, dirigiendo la atención a la incidencia social de su comportamiento. De aquí en más ya no son clases, sino individuos en situación los sujetos de la acción social (Rosanvallon 1995). La especificidad de ciertas situaciones personales es lo que abre o cierra la posibilidad de obtener una protección. "Los fragmentos de una biografía quebrada constituyen la única moneda de cambio para acceder a un derecho." (Castel 1997, 477). La articulación de la lógica del contrato con la relación de proximidad individualizada alienta el retorno de ciertas formas de magistratura moral del sujeto. Si la prestación ha dejado de ser un derecho, el *socorro* ha sido individualizado y la decisión o no de otorgarlo está en las manos de las instancias locales, la lógica filántropica de "promete fidelidad y serás socorrido" (Castel 1997, 475) no parece tan lejana.

Paralelamente, la transformación del papel de la práctica psiquiátrica y psicoanalítica fue configurando una nueva estrategia de gestión de poblaciones que supuso el paso de la noción de peligrosidad a la de riesgo, en tanto blanco de las estrategias preventivas. "De repente se disocian claramente el papel técnico del práctico y el papel gestor del administrador. Este salto es posible a partir de que se *autonomiza la noción de riesgo respecto a la de peligro*. Un riesgo no es el resultado de un peligro concreto del que es portador el individuo o incluso un grupo determinado, sino que es un efecto de la correlación de datos abstractos o *factores* que hace mas o menos probable la materializaciones de comportamientos indeseables." (Castel 1986, 229). El registro de ciertas características (factores) de las personas, sin ninguna previa vinculación entre sí, se interrelacionan gracias a las posibilidades que abre el desarrollo de la informática. La presencia conjunta de ciertos factores previamente definidos como *de riesgo*, como ser jóven y vivir en determinados barrios, dispara una señal. La situación conflictiva ya no se observa sino que se deduce a partir de los factores considerados de riesgo y de los peligros que se quieren prevenir. Esta nueva tecnología ha dado lugar a la confección de los denominados *perfiles* y a la psicologización (y posteriormente culturización) de situaciones que antes eran interpretadas como problemáticas sociales (Castel 1984 y 1986).

Es en este contexto cuando la *integración de la población inmigrante* emerge como campo de problematización específico, y donde el termino integración, que

desaparece del terreno de *lo social*, hace referencia principalmente a la integración en clave cultural, entendiendo la pertenencia a otra(s) cultura(s) (unas más que otras) como una especie de *déficit*[428] para la integración. Es importante llamar la atención sobre esta aparente paradoja: las prácticas y discursos en torno a la integración de inmigrantes afloran en el marco de la reformulación del Estado de bienestar, uno de cuyos efectos es la desafiliación o disgregación social.

3.3. Los nuevos sujetos de la acción social (en un mundo habitado por seres autónomos, emprendedores y responsables)

¿Qué tienen en común —se pregunta Zygmunt Bauman (1999)— las madres solteras, los alcohólicos, los desempleados de larga duración, los jóvenes de los suburbios y los inmigrantes ilegales? A todos se les considera *inútiles para el mundo*,[429] viven en él pero no le pertenecen. Pero la existencia de estas personas no implica necesariamente la existencia de una clase marginada, englobarlos bajo un mismo rótulo es un decisión clasificatoria, un "ejercicio de elección de valores y una evaluación, no una descripción sociológica." (Bauman 2000, 106). Esta categorización es obra de una sociedad que ha dejado de percibirse como un todo, abandonando sus pretensiones correctoras e integradoras. En este sentido algunos autores comienzan a hablar, de manera incipiente, de condición post social para designar una compleja configuración en la que la vida colectiva ha dejado de concebirse como un proceso impulsado por un conjunto de seres humanos real o potencialmente semejantes (de Marinis 2002).

Las políticas aplicadas bajo esta lógica suponen una redefinición de los derechos sociales que conecta prestaciones con obligaciones. El sujeto imaginado de esta acción social es un individuo autónomo y responsable, capaz de asumir compromisos y cumplirlos. Se les exige a los asistidos que demuestren una verdadera y constante voluntad de integración. Se recurre, cada vez más, a los contratos y al tratamiento individualizado y localizado de los problemas. "No es por azar. La contractualización traduce, y al mismo tiempo impulsa, una recomposición del intercambio social de una manera cada vez más individualista." (Castel 1997, 390).

En este proceso de construcción de los sujetos como individuos autónomos, hacedores de su propio destino, la ética del trabajo —que en otras épocas sirvió para

[428] Déficit como expresión de ciertas dificultades, mas o menos importantes, "para ser y actuar como los demás" (Castel 1984, 124).
[429] Robert Castel (1997, 390), utilizando una expresión de Hannah Arendt.

inculcar a fuego, en el cuerpo y el alma de la que luego sería la clase obrera, las disciplinas de una vida de trabajo— adquiere bríos renovados. Una de sus funciones es distinguir entre los buenos pobres (los que se esfuerzan, los pobres invisibles en tanto que responsables de sí mismos) y los malos pobres, aquellos que no poseen una cultura de trabajo y son incapaces de apreciar las ventajas de una vida dedicada al sacrificio. Una vez culpabilizados de su destino —ya que su marginalidad está originada en conductas personales—, la norma de la ética del trabajo abre la puerta a la des-responsabilización del resto de la sociedad. La miseria de los *excluidos* —que, bajo la racionalidad del bienestar, era responsabilidad colectiva— es reinterpretada como delito individual. "Atribuir los orígenes de la pobreza al carácter o la biología de los pobres, resucitar una categoría vaga como `pobreza', identificar todos los problemas de la pobreza con una forma extrema de marginación creciente, son medios todos ellos de individualizar los problemas de pobreza y de negar su carácter social." (Procacci 1999, 33).

Dado el etiquetamiento de los sectores marginalizados como incapacitados, inválidos, inadaptados —en definitiva, inútiles sociales—, la percepción que prevalece es la de su peligrosidad. Si algo tienen en común los habitantes de estos márgenes es el hecho de ser temidos. La inutilidad y el peligro se convierten en criterios de clasificación, desempolvando la vieja equivalencia clases ociosas = clases peligrosas. Debido a la preponderancia de la óptica económica, el espacio de análisis social de la pobreza ha quedado limitado al marco subjetivo, lo que alienta una interpretación de los orígenes de la pobreza en clave moral, étnica o cultural y centra la mirada no en el trabajo, sino en las características del *pobre*. "De este modo se separa la pobreza de los problemas laborales, sobre todo del paro." (Procacci 1999, 34). En el Reino Unido, entre los años cincuenta y setenta las personas que recibían algún tipo de ingreso pagado por el Estado (desempleo, discapacidad, ayuda de emergencia) se las conocía como personas *en lo social* (on the social). Desde los años ochenta, estar *en lo social* fue problematizado de una manera particular. Ya no se las veía como personas que recibían un respaldo para poder lidiar con dificultades temporales producto de los cambios económicos, los ciclos de la vida, las enfermedades o los accidentes. Pasaron a ser menospreciadas, consideradas dependientes, fuente de los problemas fiscales, morales y económicos, potencialmente peligrosas, habitantes de los territorios marginales. Empezaron a ser temidas y condenadas o compadecidas y reformadas (Rose 1999).

Bajo este marco interpretativo, la marginalidad ha sido recodificada como el

resultado de la responsabilidad individual, producto de una acumulación de elecciones erróneas. "El rasgo característico de las historias narradas en nuestra época es que articulan las vidas individuales de una manera que excluye u oculta (impide su articulación) la posibilidad de localizar los enlaces que vinculan el destino individual a los modos y maneras mediante los cuales funciona la sociedad en su conjunto; más aún, excluye el cuestionamiento de estos modos y maneras relegándolos al segundo plano" (Bauman 2001, 20). De este modo el desempleo ha pasado a ser entendido como el resultado de la falta de capacidades, aptitudes y actitudes para el empleo, visión edificada sobre el ethos del emprendimiento presente en el concepto de *empleabilidad*, en la manera en que los programas de empleo alientan a los desempleados a ser buscadores activos y motivados, pero también en todos esos programas que impulsan el autoempleo como una alternativa al desempleo (Walters 2001).[430] Por ejemplo, *Barcelona Activa*, *"la Agencia de Desarrollo Local de Barcelona, instrumento para el diseño y ejecución de las políticas de Ayuntamiento de Barcelona referentes a la ocupación, la cooperación empresarial y el fomento del espíritu emprendedor."* [431] En su sección de servicios para el empleo, puede leerse *"Mejorar el conocimiento sobre uno mismo hace más fácil definir cual es la ocupación adecuada y prepararse para encontrarla."* Bajo el epígrafe de márketing ocupacional se ofrece un seminario para desempleados: *"Estrategias de venta de uno mismo. Con este seminario conocerás como presentar tu candidatura de la forma más eficaz, aprendiendo estrategias de venta de ti mismo/a."* El autoempleo, según *Barcelona Activa*, contribuye a la creación de ocupación, ayuda a la redistribución de la riqueza, a democratizar las decisiones económicas y a aumentar la responsabilidad económica de los ciudadanos.[432]

Lo que parece estar teniendo lugar es la continuación de aquella hibridación de lo público y lo privado, el Estado y la civilidad que caracterizó el comienzo de lo social en el siglo XIX. Lo social ha dejado de actuar como medio de transacción entre fuerzas

[430] Para Garell et al "El fomento de la microempresa podría interpretarse como una política pública que completaría un proceso de desregulación laboral y segmentación del mercado de trabajo por la vía de la externalización productiva." (2000, 163).

[431] http://www.barcelonactiva.es, visualizado el 1 de junio de 2005.

[432] "'¿Y si cada uno creara su empleo?' Este slogan nacido en una época de paro podría pasar por una broma de mal gusto. De hecho es una ilustración límite de esa estrategia general que consiste en movilizar a los individuos sometidos a las limitaciones para que tomen a su cargo la exigencia de regularlas." (Castel 1984, 219). Hace veinte años pensado como broma de mal gusto o como ilustración límite, hoy constituye nudo central de las estrategias de *activación del empleo* a todos los niveles, pero con mucha insistencia en el caso de los jóvenes y de los inmigrantes. Por ejemplo Interlabora, *"uno de los recursos que Cruz Roja pone a disposición de las personas inmigrantes para facilitar su integración social y laboral"* ha editado un folleto de información para el autoempleo: *"¿Tienes una idea de empresa? Coge tu idea para crear una empresa, ven a Interlabora y cuéntanosla. Nosotros te escuchamos. (...) Una persona de Cruz Roja te acompaña en todo el proceso de creación para asesorarte, aconsejarte y ayudarte a crear y a hacer realidad tu proyecto. Tu empresa ya está en marcha, tu futuro ya es mejor."*

antagónicas para convertirse en la dimensión dentro de la cual esas transacciones deber ser conducidas. Hoy lo social significa más la movilización de la sociedad que la esfera de preocupación del Estado por la sociedad (Donzelot 1991). La ciudadanía o la carencia de ella se convierte "en una cuestión de sociabilidad como máximo de animación activa; una cultura, una identidad, un conjunto de conductas cuyo marco es el emplazamiento urbano donde se produce la exclusión." (Procacci 1999, 37). Esta transformación alcanza también al modo de concebir la política y lo político, visión muy bien expresada por Herrera Gómez, entusiasta defensor del *Welfare Mix*: *"...un nuevo modo de percibir y hacer lo político, interno a las diversas esferas sociales que emanan de la sociedad civil. En este sentido, la actividad del trabajador social puede ser más política si se activa una reflexividad suficiente. Ésta debe ubicar al trabajador en situación de comprender que se trata de una política societal y no estatal, en cuanto que el carácter político ya no se refiere al Estado, ni siquiera a la antigua polis, sino al sistema asociativo de las organizaciones que producen-distribuyen-consumen bienestar."* (2001, 91).

3.4. Los nuevos perfiles de la *cuestión social* en el contexto español

El sistema público de bienestar español comenzó a ser socavado antes de haber alcanzado los niveles mínimos de otros países comunitarios (Noguera 2000). En los últimos veinte años, el proceso de reestructuración del Estado de bienestar,[433] la descentralización hacia las comunidades autónomas, la privatización selectiva y el desarrollo de las organizaciones no lucrativas han ido configurando un sistema mixto, en el cual la Administración pública (estatal, autonómica o local) sigue teniendo un papel preponderante en el financiamiento, la regulación y el control de los servicios, pero está cada vez menos presente en la gestión, que esta siendo transferida a empresas privadas y a organizaciones no gubernamentales, especializadas en la atención de los sectores mas desafiliados.

La pugna entre un proceso de democratización tardío y la presión para la reducción del EB ha generado cambios en la estructura ocupacional y en la concepción sobre el trabajo y la ciudadanía. Se han fragmentado las prestaciones sociales y se ha redefinido el marco del

[433] Rodríguez Cabrero (2004) diferencia tres etapas de reestructuración: (1) en los años ochenta: universalización con contención del gasto; (2) en los años noventa: contención y privatización y (3) años 2000: privatización y asistencialización de la protección social, más flexibilidad laboral y mayor protagonismo del mercado en el suministro de bienestar.

conflicto social, que se desplaza desde la fábrica al Estado, pasando de las reivindicaciones salariales a las demandas de protección y servicios sociales. La constricción y la asistencialización del EB reducen su tamaño y transfieren sus compromisos hacia el individuo y la sociedad.[434] Se enfatiza la responsabilidad individual ante los riesgos: el bienestar ya no es obligación de los organismos públicos, sino de cada persona y su familia. El gasto social pasa a ser considerado como factor degradante de la responsabilidad individual para solucionar los propios problemas (Rodríguez Cabrero 1998). "En este contexto de reforzamiento selectivo de redes de seguridad es preciso interpretar el auge y la justificación no siempre desinteresada de fórmulas tales como el voluntariado, la autoayuda y el autoempleo." (Alvarado 1998, 37).

Uno de los rasgos del modelo social mediterráneo es la centralidad de la institución familiar (nuclear heteropatriarcal) considerada como la unidad básica a la hora de planificar las políticas sociales. Esta tendencia familarista ha sido reforzada por la reciente descentralización de las políticas y la retirada del Estado del campo de la provisión de los servicios sociales que devuelven las tareas de reproducción social al espacio familiar. La reestructuración del Estado de bienestar ha supuesto un aumento del trabajo reproductivo para las mujeres, tanto de forma directa, duplicando la jornada laboral en tareas de cuidado, como de forma indirecta, mediante el trasvase a otras mujeres (la mayoría inmigrantes) de las tareas de asistencia que el Estado deja de realizar. En tanto el Estado siga desligándose del campo asistencial y no haya una equiparación en el reparto de las tareas de reproducción entre géneros, se producirá un aumento de la feminización de la pobreza. "La feminización de la pobreza no es un hecho casual, sino que es la consecuencia directa de un modelo de sociedad patriarcal basado en la priorización del trabajo asalariado como elemento de inclusión, donde el proceso de refamiliarización de las políticas sociales carga sobre el género femenino las tareas asistenciales." (Bonet i Martí 2005, 116).

Desde la primera mitad de los años ochenta se impulsaron medidas de flexibilidad en la contratación y la moderación salarial. En 1984 se reformó el estatuto de los trabajadores y se transformó la concepción con relación a la temporalidad, que pasó a ser pensada y utilizada como un mecanismo de fomento del empleo. Se ampliaron los supuestos de su utilización y se desarrollaron múltiples modalidades de contratación. Esto dio lugar a un aumento de los contratos temporales y a una mayor

[434] Para Noguera, la tesis de asistencialización del Estado de bienestar español es demasiado optimista, ya que "surge con creciente claridad una línea divisoria entre los 'integrados' en el empleo y por ende en los regímenes contributivos, con una protección social pública 'fuerte' o con planes de previsión privados, y los 'no integrados' o precarizados, con una protección social pública débil o simplemente sin ningún tipo de protección." (2000, 478).

segmentación de la población asalariada. En el campo de la negociación colectiva, se produjo una descentralización en la estructura de negociación, con multiplicidad de convenios sectoriales, provinciales y por empresa. La desregulación y la flexibilidad fueron reinterpretadas como mecanismos para mejorar la productividad y la competitividad de las empresas españolas en un contexto económico cada vez más internacionalizado. La consigna: "externalizar las incertidumbres y los riesgos que genera el mercado en el nuevo contexto productivo y económico, que de otro modo deberían ser asumidos por la empresa." (Lapuente y Ortíz 2000, 101).

Este proceso coincidió con la institucionalización de los servicios sociales.[435] A lo largo de los años ochenta se crearon los departamentos municipales, se aprobaron las leyes autonómicas y se desarrollan los primeros planes nacionales.[436] Estos años enmarcaron también el comienzo del auge de las ONG, a partir de la disolución de los movimientos sociales de finales de la década de los setenta (Rodríguez Cabrero 2000).[437] Comenzaron a impulsarse las políticas activas de empleo y de formación laboral, que proliferaron en los años noventa.[438] Estos programas fueron elaborados desde una óptica individualizadora, que concibe las posibilidades de empleo y de mejora laboral como el resultado de características personales: niveles de formación e (in)adecuación psicológica para la búsqueda y el mantenimiento del empleo (Garell et al. 2000).[439] Desde esta perspectiva, que Garell et al (2000) denominan psicologista, el problema del desempleo se sitúa en la mente del individuo desempleado y las posibilidades de des/empleo se convierten en una cuestión de actitudes, conductas y capacidades personales, sin tener en cuenta ninguna variable estructural. Las políticas

[435] Los Servicios Sociales tienen un modelo básico de atención primaria, información, prevención, atención domiciliaria, que es responsabilidad de los ayuntamientos, y servicios de atención especializada, equipos de diagnóstico y valoración, centros de atención especializada para grupos específicos y residencias de larga estancia, que corresponden al gobierno autonómico.

[436] Por ejemplo, la Ley 26/1985 de Servicios Sociales de la Generalitat de Cataluña y la Ley 11/1984 de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Las diferentes leyes autonómicas normalizan la oferta mercantil y la iniciativa social, algunas regulan el voluntariado. La ley catalana fue la primera en mencionar expresamente la actividad mercantil. Sobre políticas sociales y regímenes autonómicos de bienestar: Adelantado et al 2002, 2002ª; Adelantado y Jiménez 2003; Adelantado y Noguera 2003; Gallego Calderón et al 2002; Gallego et al 2003, 2003ª y Gòma y Subirats 2003. Sobre los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona: Bonet i Martí 2005.

[437] Cerca de la mitad de las organizaciones de acción social se crearon desde 1990. La primer Ley de Voluntariado es de la Junta de Aragón de 1992, la regulación estatal es de enero de 1996. Su institucionalización no se concretó hasta el año 2002, con la aprobación de la Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos de mecenazgo (Rodríguez Cabrero 2004).

[438] Hasta 1992, estas políticas dependían del INEM, a partir de entonces se inició el traspaso de la Formación Ocupacional a las comunidades autónomas. Las Política Activas de Empleo están reguladas en su mayoría por el Ministerio de Trabajo, son co-financiadas con fondos estructurales de la UE y son aplicadas por entidades públicas y privadas como comunidades autónomas, ayuntamientos, diputaciones, agentes sociales y entidades privadas sin ánimo de lucro.

[439] "En síntesis, podríamos decir que las Políticas Activas de Empleo consisten básicamente en 'dar' a los trabajadores parados 'recursos' laborales para que puedan 'insertarse' y 'mantenerse' en el mercado laboral. Estos recursos son esencialmente de tipo formativo, tomando el término formativo en un sentido amplio." (Garell et al 2000, 136).

de formación laboral imaginan un individuo universal que será empleable según variables actitudinales como el lugar que ocupa el empleo en su escala de valores, su disposición y disponibilidad para el empleo y su estilo en la búsqueda de empleo. "En este sentido formar implica dar conocimientos teóricos y prácticos, pero también ayudar a conformar aptitudes (cognitivas, sociales, emocionales...) y actitudes (en este caso hacia el trabajo)." (Garell et al 2000, 136, nota 4).

En los años noventa se reforzó la ofensiva liberalizadora y se afianzó la desregulación laboral. La reforma de 1994 implicó una mayor flexibilidad en la contratación y en la estancia en el empleo. Se agudizó la situación de precariedad creada por la temporalidad, se incrementó la utilización del contrato por obra y servicio, los contratos temporales y los de aprendizaje. Comenzaron a evidenciarse tendencias hacia la empresarialización de las relaciones laborales. En la reforma laboral de 1997 se flexivilizó el despido, se abarataron sus costes y se ampliaron sus causas.[440] Estas medidas estuvieron fundamentadas en un discurso que entiende que el elevado coste del despido retarda la reestructuración de la actividad empresarial y obstaculiza la creación de empleo. Estas dinámicas de precarización agudizaron el proceso de degradación de las condiciones de trabajo, entendida como perdida del control y de la capacidad de planificación de los trabajadores sobre la jornada laboral, la retribución salarial, la organización del trabajo, la adquisición de cualificación, las posibilidades de promoción profesional y las condiciones de salud laboral (Lapuente y Ortíz 2000).

La década de los años noventa inauguró así mismo una nueva fase de reforma social, condicionada por el entorno comunitario, los procesos de descentralización y transferencia de competencias a las autonomías y municipios[441] y el auge en el ámbito de la política social del mercado y del sector no lucrativo. "... el estado nación no desaparece, sino que se transforma en nuevas formas de gobierno en las que lo local/regional juega un papel fundamental como espacio para la acción pública"

[440] Ejes de la reforma: (a) aumento de las prerrogativas empresariales en la organización del trabajo, (b) reducción de garantías y coste de despido, (c) se abren espacios para la negociación individual y se favorece negociación de ámbito de empresa, (d) nuevas figuras contractuales, (e) nuevos agentes privados en el mercado de trabajo, como las agencias privadas de colocación y las empresas de trabajo temporal, protagonistas en la organización del trabajo periférico y en la gestión de la precariedad laboral.

[441] "... los dirigentes del Partido Popular, en su conquista del centro-derecha sociológico, se han acercado progresivamente a posiciones neoliberales en detrimento de los elementos conservadores y tradicionales que habían definido hasta el presente el ideario de la derecha española y han visto en el incremento de las transferencias y poderes (...) sobre todo en lo autonómico, la fórmula con la que reducir el tamaño del Estado. Por lo tanto, uno de los móviles que les habría empujado a pactar con tanta generosidad con los grupos nacionalistas sería el deseo de implantar un federalismo fiscal y político asimétrico, que tanto en la teoría como en la práctica, ha demostrado ser muy útil al doble propósito de reducir el tamaño del sector público y de mercantilizar nuevos ámbitos de la vida social." (Alvarado 1998, 51).

(Rodríguez Cabrero 2000, 10).[442] Entre los años 1989-2000 se impulsó una reestructuración del sistema de producción de bienes públicos, favoreciendo un modelo pluralista, relativamente complementario y escasamente coordinado (Rodríguez Cabrero 2000). Con el tiempo ha ido cristalizando una especialización funcional entre iniciativa mercantil, sector público e iniciativa social. Las empresas se concentran en los sectores donde existe demanda solvente (residencias para la tercera edad, integración laboral, atención a personas con disminución),[443] mientras la iniciativa social gravita en zonas de escasa rentabilidad económica y política (Adelantado et al 2002).

El crecimiento del sector no lucrativo se articula con la descarga del Estado de ciertas áreas anteriormente bajo su responsabilidad y el abaratamiento del coste de los servicios, en base al principio de subsidiariedad "entendido predominantemente como descompromiso." (Rodríguez Cabrero 2000, 10). Las ONG se convierten en productoras de servicios baratos para una diversidad de categorías (toxicómanos, parados de larga duración, mujeres maltratadas, madres solteras, minorías étnicas, jóvenes de barrios sensibles, inmigrantes, menores desamparados o no acompañados, personas sin techo o en riesgo de exclusión), definidas como de riesgo, en colaboración con gobiernos autonómicos o municipales. El ideal universalista se mantiene en las áreas de salud y sanidad, mientras en los programas asistenciales se consolida y endurece la comprobación de medios para acceder y mantenerse en ellos. Se incrementa el carácter selectivo y se dualizan algunos programas que no respondían al modelo asistencial, como la formación familiar, la inmigración o el mercado de trabajo (Noguera 2000).

Durante los últimos veinte años las ideas neoliberales han ido ganando adeptos entre políticos, académicos y profesionales de la información. Noguera (2000) también advierte una psicologización de los problemas antes entendidos como sociales: los jóvenes no dejan el hogar familiar porque son cómodos, las situaciones de desempleo y pobreza son producto de elecciones equivocadas y la enfermedad es una cuestión de malos hábitos. En el periodo 2000-2005 se debaten y aprueban nuevas leyes autonómicas de servicios sociales, que en general apuestan por un sistema de

[442] Adelantado et al (2002) destacan la singularidad de España como Estado descentralizado tanto a nivel político administrativo como en relación a los recursos de bienestar colectivo. Según su estudio comparativo entre distintas comunidades autónomas, Cataluña es el ejemplo mas claro de orientación diferencial privada.

[443] "... la expansión de la esfera mercantil en los servicios sociales para personas mayores sobre todo, es un rasgo característico de la mayoría de los países de la UE." (Rodríguez Cabrero 2004, 198).

producción mixta de servicios. “[S]e percibe una tendencia a retornar el concepto de ciudadanía al reconocimiento estricto de sus contenidos políticos formales, dejando de lado los derechos sociales o colectivos. Se produce una subordinación de los derechos de ciudadanía a los derechos de propiedad, que posibilitan una remercantilización de las relaciones laborales al desaparecer la acción garantista del Estado, y una tendencia a la reducción de los derechos sociales a la ‘libertad’ de los individuos al consumo y su movilidad por el mercado.” (Lapuente y Ortíz 2000, 133).

CAPÍTULO VI

POLÍTICAS SOCIALES E INMIGRACIÓN
LOS DISPOSITIVOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE INMIGRANTES

1. LA *INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES* EN LA COMUNIDAD DE MADRID. LOS CENTROS DE ATENCIÓN SOCIAL A INMIGRANTES

Los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI) fueron creados en el marco del *Plan Regional para los Inmigrantes 2001-2003*. Considerados, según el relato de las personas entrevistadas, como el *buque insignia*, la *niña bonita* o el *proyecto estrella* del Plan y de la política de inmigración, desde sus inicios han sido concebidos como un recurso de atención social *especializada*, para dar respuesta a un *fenómeno nuevo* que plantea *situaciones de complejidad específica*. En palabras del ex Director de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Comunidad de Madrid (CM).

> *"*[Entre 2001 y 2003] *se crean ocho Centros de Atención Social a Inmigrantes en la ciudad de Madrid y ocho en las principales ciudades de nuestra Comunidad. Y trabajamos mucho desde la vertiente de lo social, pero quizás como primera respuesta a un fenómeno que era nuevo, y creo que en ese momento histórico, había que articular un mecanismo de respuesta de asistencia social ante ese fenómeno que era nuevo, porque exigía una red de asistencia social que no existía en la ciudad de Madrid, ¿no? Asistencia social especializada, asistencia social básica existe en todos los distritos de Madrid, en todas las ciudades de Madrid, pero no había una asistencia social especializada."* (DG-CM/AM).

Los CASI comenzaron a funcionar en un momento de crecimiento abrupto y sostenido de la presencia de población inmigrante no comunitaria en la Comunidad de Madrid.

> *"¿Cómo se gesta? Bueno, tú sabes que la población inmigrante de la Comunidad de Madrid va evolucionando de una manera rapidísima, el incremento es bastante importante… los centros de servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid, bueno, por su organización son centros que atienden a muchísima población, están bastante saturados, entonces bueno, hay una realidad de una población que debe de entrar por todo lo que es el circuito de atención publica, como derecho, entonces se observa y se ve que hay una gran saturación y una dificultad de poder atender a esta población. Y entonces se crean estos dispositivos…"* (SI-DGICDV-CM.1).

Cuatro años después de su puesta en marcha, la evaluación realizada desde el Servicio de Inmigración es de éxito rotundo. Tanto, que en el segundo Plan Regional está prevista la creación de dieciséis nuevos CASI.

> *"...estamos en un periodo de preparar ya un segundo Plan Regional para la inmigración, que va a tener una temporalidad del 2005 al 2007, donde se pretende desde el Gobierno regional duplicar este número de dieciséis a treintaidós con lo cual,*

pues esto es un dato significativo, el objetivo, o sea lo que fue la experiencia piloto de crear este centro ha sido todo un éxito..." (SI-DICDV-CM 1).

Pero no todos los ojos observan por el mismo cristal.

"Nosotros no participamos en esa convocatoria, porque no estamos de acuerdo con la forma en que una atención, unos servicios que deben ser públicos, se han externalizado a la empresa privada, da igual con lucro o sin lucro, una ONG, porque consideramos que debe formar parte de la red pública de servicios a la Comunidad, en este caso es a la parte inmigrante, y que no tiene por qué darse a empresas para su gestión. Nunca consideramos apropiado esta forma de gestionar, en este caso, lo que es una política de inmigración, que en sí misma evidentemente es necesaria, pero no en la forma en la que se hace." (CC OO).

"... es un proyecto con muchas críticas, muchas críticas de parte de los sindicatos, que los CASIS son considerados por ellos como una precarización de las condiciones de trabajo de... de los servicios públicos." (C2-CASI).

"Como ha habido esa crítica a los CASI, de estructura paralela, que va en contra de la normalización patatín patatán, y que nosotros asumimos, y de hecho yo, vamos, la hago también." (A-CASI).

En el funcionamiento de los CASI están implicados dos organismos públicos: la Consejería de Servicios Sociales, responsable de la creación y financiación de los centros, y los servicios sociales de los Ayuntamientos, que son la puerta de entrada al programa. Otros actores fundamentales son las ONG. Desde la óptica de la administración pública madrileña, *"la participación del tejido social forma parte de cualquier política social avanzada"* (Servicio de Inmigración s/f, 16). Poniendo en práctica este principio, la CM ha transferido la gestión de los CASI a organizaciones con (mayor y menor) experiencia en el trabajo con población inmigrante, como Cruz Roja, el Movimiento para la Paz y el Desarme (MPDL), el Centro de Ayuda al Refugiado (CEAR), la Asociación Iberoamericana para la Cooperación, el Desarrollo y los Derechos Humanos (AICODE), Iberoamérica-Europa Centro de Investigaciones, Promoción y Cooperación Internacional (CIPIE) y Provivienda, entre otros.[444] Las razones que se esgrimen desde la Administración para justificar el traspaso de la gestión de un servicio público al ámbito no gubernamental es la experiencia de las organizaciones en el campo de la inmigración y la importancia de la participación

[444] Distintos entrevistados han comentado la falta de infraestructura y experiencia de una de las organizaciones *"Aquí ha habido políticueos que yo ignoro"* (A-CASI). *"... luego algunas otras muy pequeñitas, entre las que seguro que hay algún contacto con el PP por otro lado, porque no tienen mucha capacidad de gestión ni profesionalidad, (...) y que se mantienen, ¿no? Pese a su mala gestión."* (C2-CASI).

"ciudadana en la prevención y resolución de los problemas sociales detectados en su territorio." (Comunidad de Madrid 2003, 16).

> *"Yo creo que hay que dar participación a las entidades que llevan trabajando desde hace tiempo con población extranjera, que tienen mucho que aportar a la administración (...) Y evidentemente también esta fórmula nace porque la administración no tiene los medios para poder recurrir a priori y evidentemente tiene la responsabilidad de atender las necesidades que se den, en la población extranjera en lo que a nosotros nos compete y evidentemente en otros colectivos."* (SI-DGICDV-CM. 3).

> *" Yo creo que algo importante es la experiencia de las entidades (...) en este sentido hay entidades que tienen, que trabajan con personas extranjeras. Es algo que le añade luego a la puesta en marcha de todo el dispositivo, conoce cuál es la realidad (...) Un CASI también es una forma de palpar cuál es la realidad de la población extranjera, pero muchas de esas entidades tienen experiencia de antes, ya sea a nivel jurídico o a otro nivel y eso le da un valor añadido, conocen cuál es la situación…"* (SI-DGICDV-CM. 2).

Desde el ámbito no gubernamental hay quién ve las cosas de otra manera. El ex coordinador de un CASI comenta:

> *"No sé, yo mientras me creo mi novela, pienso que el único sentido de que haya ahí oenegés es el de poder controlar la institución que no funcione bien... siempre han tenido, al menos en su origen, esa función de control de las instituciones (...) Pero yo no sé si esa no es una interpretación demasiado ilusa con los tiempos que corren, o que sólo se lo pueden permitir oenegés con un buen nivel de socios y mucho presupuesto, un buen porcentaje de su presupuesto viniendo de socios ¿no? Como Amnistía Internacional, que el 93% de su presupuesto viene de fondos de socios (...) yo lo que entendía era que teníamos un nivel de autonomía, un nivel parecido a un servicio especializado y no subordinado a los servicios sociales municipales (...) Presenté mi renuncia, ¿sabes? Me dicen que tengo que subordinarme... puedo incluso llegar a aceptar un bajo salario a costa de sentirme libre, para poder confrontar, o para poder valorar, es un trabajo que yo asumo. Hay también una parte digamos, comunitaria, de propuesta, de señalar problemas, que los hay, muchos ¿no?, y que nadie los señala. Bueno ahí realmente no había espacio para hacerlo, lo que querían era funcionariado barato."* (C2-CASI).

Dado su carácter de servicio público, los CASI actúan en estrecha coordinación con los centros de servicios sociales municipales, que son la puerta de entrada a los dispositivos de segundo nivel.[445] Los usuarios potenciales son las personas extranjeras,

[445] *"... por delegación de competencia, (...) la acogida en primera instancia se realiza en los centros de servicios sociales, que hay uno como mínimo por distrito (...) Entonces la llegada de las personas, inmigrantes y españolas, que tienen una necesidad social del tipo que sea, es a través del centro de servicios sociales (...)* [donde] *está la trabajadora social de primera atención, donde te reciben sin cita previa ni nada, para 'oye, pues mira, es que necesito escolarizar a mis hijos, acabo de llegar y tengo dos niños en edad escolar'. Entonces vas a la trabajadora social, le cuentas y además, 'pues necesito trabajo' y bueno, pues hay una bolsa de empleo, hay distintos recursos para la inserción laboral, o además 'es que quiero informarme, pues se me ha caducado el permiso de residencia y*

cualquiera que sea su situación administrativa, que *con su correspondiente informe social* hayan sido derivadas desde los centros de los servicios sociales municipales. Esta fuerte articulación y dependencia entre los servicios sociales municipales y los CASI plantea algunas tensiones y desacuerdos, así como cierta desconfianza por parte del personal de los servicios sociales ante lo que consideran una intromisión en (o una duplicación de) sus tareas o la, a veces difícil, delimitación de competencias entre ayuntamientos y Comunidad.

> *"...bueno, tuvo su dificultad al empezar a trabajar. Dificultades porque se vivía (yo creo que desde el desconocimiento, esto poco a poco se ha ido trabajando y limando, yo creo que hemos ido perfilando competencias, perfilando profesionales y las funciones de cada centro, en relación a los centros de servicios sociales), al principio se vivía como, parece que vamos a empezar a crear centros que son paralelos, vamos a duplicar recursos; pues quizás todo esto genera suspicacias, por no poder entender un poco el proceso por qué salía, ¿no?... Entonces, se remarca mucho la idea de que son dispositivos de segundo nivel, porque un primer nivel de atención siempre van a ser los centros de servicios sociales..." (SI-DGICDV-CM. 1).*

> *"... nosotros por ejemplo comenzamos teniendo muchos problemas con los servicios sociales (...), porque nos veían como una competencia, veían que había como una duplicidad de servicios y no entendían por qué. Entonces eran muy reacios a que nosotros interviniéramos en otras áreas que no fuera estrictamente la jurídica. Ellos exclusivamente querían los abogados, porque no tenían. Abogados especializados en inmigración. Pero el resto ellos tenían psicóloga, tenían trabajador social, tenían también mediador intercultural. Querían también el piso de emergencia, eso también les venia bien. O sea, si hubieran montado un dispositivo con abogados y con un piso de emergencia, fenomenal."* (TS-CASI).

> *"Ahora estamos negociando, bueno, está nuestro gerente negociando, el traspaso de los CASI al Ayuntamiento. ¿Por qué? Porque es un dispositivo de segundo nivel, que se le llama, especializado, en segundo nivel, y todos los dispositivos de segundo nivel tienen que depender directamente de la derivación de servicios sociales (les pasa a los centros de atención a la infancia, no sé si te suenan, los CAD, los centros de atención a drogodependientes, bueno, todos estos, que son dispositivos de segundo nivel, necesariamente para poder acceder a ellos, como les pasa a los CASI, tienes que pasar por servicios sociales), entonces tiene más sentido común que estos dispositivos, cuya*

---

cómo puedo remediarlo' y demás… pues yo te mando al mediador, o te mando a una asociación que te puede dar información, todo se hace en primera atención. Si la trabajadora social percibe que además de esas necesidades hay alguna necesidad que requiere de una mayor información, entonces es cuando deriva a la trabajadora social de zona. Se les llama trabajadores sociales de zona porque están divididos por zonas del distrito, por barrios. Pues una tiene dos barrios, otra tiene barrio y medio (...) Puede llegar una familia, o una madre con dos niños que no tiene donde ir. (...) Entonces, la trabajadora social de zona, además de escolarizar a los niños y de valorar las necesidades de esta familia, dice 'oye, tenemos que buscarte un alojamiento porque aquí hay menores de por medio y no podéis estar en la calle'. En este momento, la derivación antes la hacíamos a los proyectos que teníamos subvencionados en el 07, (...) pero ahora tenemos los CASIS. Entonces al CASI, sólo puede llegar una familia derivada de los servicios sociales, no puede ir directamente de la calle, sino que tiene que ir así, por esta vía. El CASI tiene recursos de alojamiento para casos de emergencia como puede ser éste, tiene asesoría jurídica, tiene también mediadores sociales que a veces hacen un trabajo de dinamización y colaboración con grupos y con colectivos y también tiene atención psicológica, entonces, según la situación que la trabajadora social perciba, deriva al CASI y el CASI hace esa atención más específica…" (AM).

coordinación y conexión tiene que ser absoluta con los servicios sociales, estén dentro de la misma administración, a que dependan de otra administración. Pero bueno, esto es algo que está en negociaciones políticas y no sé si llegará o no."(AM).

La relación de colaboración entre el Gobierno regional y las entidades no gubernamentales está mediada por un contrato de obras públicas que contiene un pliego de condiciones. Estos contratos son renovables cada dos años, lo cual, según se desprende de algunas entrevistas, genera ciertas intranquilidades y dependencias, tanto en relación a la continuidad del servicio en sí, como a la prolongación del contrato con la entidad que gestiona el centro.

"... ya sabes que son contratos administrativos bianuales, que luego se pueden renovar. (...) entonces ahora estamos un poco pendientes a ver qué nos dicen (...) pendientes un poco de si prorrogan o no, pensamos que sí, que no va a haber ningún problema, pero nunca se sabe." (C1-CASI).

"Y llamamos [a la ONG y] *nos dice que esperemos a ver si van a renovar el CASI para ver qué hacemos con esta familia, está justo definiéndose para el concurso de los CASI (...) y que no quieren ir a lo bestia y tal, a ver si la Comunidad de Madrid no les va a renovar el CASI, entonces que esperemos un poco, esperamos, fuerísima de plazo..."* (TS-CASI).

Pero además, gran parte de los profesionales que trabajan en los CASI han sido contratados específicamente para este servicio y su continuidad laboral depende de la renovación del contrato con la Administración. Esto sucede también en otros servicios públicos regionales gestionados por ONG, como es el caso de la Oficina Regional de Inmigración de Madrid (OFRIM) que está en manos de la Cruz Roja.

"... claro, la justificación de nuestros contratos anuales, eran anuales, se basaba en que también el acuerdo (...) con la Comunidad de Madrid se renovaba cada año... entonces decían, bueno, esto está condicionado por esto, pero luego a su vez ellos hacían sus condiciones aparte...o sea, con los trabajadores (...) pues hacían todos los méritos posibles para que la Comunidad de Madrid renovara este acuerdo cada año... (...) Aquello era increíble: eran contratos que se renovaban anualmente, y para que te hagas a la idea, cuando llegaba fin de año la gente temblaba. Decía '¿me van a renovar, no me van a renovar?' (...) Entonces la gente temblaba. Y muchos tenían razones para temblar..." (OFRIM).

Mediante los pliegos de condiciones de la convocatoria para la gestión de los CASI se fijan, entre otras cosas, las áreas de trabajo, los recursos y el mínimo de profesionales con que deben contar los centros.

"Al ser un convenio que se da a entidades sociales, porque esto se aprueba, se publica en el BOCAM y puede acceder cualquier entidad social que tiene que cumplir unos mínimos, bueno mínimos…hay un pliego y hay que presentar un programa, tiene que haber recursos, tiene que tener un piso, etcétera… Hay una selección (...) hay un baremo, según el programa que presenta (...) las instalaciones, etcétera, ¿vale? Entonces se les otorga este programa a entidades sociales, entidades fuertes, entidades que tengan una trayectoria de trabajo con inmigrantes importante en la Comunidad de Madrid." (SI-DICDV-CM. 1).

Pero no se establece nada específico sobre el tipo de contratación, los sueldos ni las condiciones de trabajo de los empleados, un campo que cada organización resuelve a su manera.

"... eso sí que no hemos podido homogeneizarlo ni entre las ONG ni con la función pública, tendrían que estar cobrando lo mismo que en la función pública. Más o menos yo creo que la media puede estar en torno a las 150 mil pesetas o 900 euros." (C2-CASI).

"*Nosotros somos una asociación que tiene convenio colectivo, y acabamos de aprobar el convenio colectivo para el año 2004, con efecto retroactivo, y hemos aprobado treinticinco horas. Casualmente trabajo en una asociación que está adelantadísima, o bueno, que tiene unos beneficios para los trabajadores que vamos..."* (A-CASI).

Algunas de las entrevistas se han realizado en la sede de los CASI donde se ha verificado la ausencia de referencias visuales a las organizaciones gestoras. A primera vista nada permite sospechar que esas oficinas y esos profesionales no sean parte de la administración pública regional.

"Hay una voluntad clarísima de homogeneidad (...) [en] *los símbolos externos no tiene por qué aparecer el símbolo de la asociación, de hecho no aparece, en el local no lo vas a encontrar en ningún lado. En algún momento aparece el logo en algunos de los papeles. (...) Hay un logo del CASI (éste también lo han creado desde allí, desde la Dirección General de Inmigración), logos para el papel, para los faxes, para lo que tenemos en la puerta, y esto se ha pasado a todo el mundo, por lo cual, todo el mundo debería tenerlo. Abajo en pequeñito, aparece el logo de* [la ONG] *y la dirección."* (A-CASI).

La pretensión de homogeneidad de la imagen institucional también opera en relación con las prestaciones y las formas de intervención, como se pone de manifiesto en las condiciones del contrato, pero principalmente en la aplicación de una herramienta dirigida al gobierno de las prácticas profesionales: el *Manual de Procedimiento Metodológico de la Intervención Social en los Centros de Atención Social a*

Inmigrantes. A través del Manual, el Servicio de Inmigración de la CM busca garantizar que los CASI, a pesar de estar atendidos por organizaciones de talantes y trayectorias diversas, brinden la misma calidad de servicio, se rijan por los mismos principios y apliquen el mismo modelo de intervención.

> *"¿Cómo se creó este Manual? Fue trabajado con todas las entidades. (...) Pues se crearon grupos de trabajo de psicólogos, de trabajadores sociales, entonces fue bonito porque debatimos… 'yo, desde mi experiencia en mi entidad, yo trabajo de esta manera… entonces es buena, tan buena como la tuya, que trabajas en…' entonces vamos a ver cuál es la mejor, cuál es la que debemos de marcar dentro del servicio público, dentro del centro, cuál es la línea metodológica. (...) Entonces todos los psicólogos de todos los CASI se sentaron y empezaron a trabajar para delimitar dentro del procedimiento metodológico cuáles eran las líneas de trabajo. Creo que este esfuerzo, que duró casi un año, ha marcado muy bien, y ahora mismo sí hay una unidad de trabajo, hay unas medidas concretas de cómo trabajar en las diferentes áreas."* (SI-DICDV-CM 1).

> *"Y bueno, es como la Biblia, ¿sabes? Se ponen todas las líneas metodológicas, cómo trabajar en todas las áreas, cuál es el procedimiento, cómo trabajar un programa de acogida de emergencia, cuál es el procedimiento que se trabaja. Es decir, marca perfectamente cómo se debe trabajar con una persona desde que entra en el CASI hasta que sale e incluso desde que sale, porque la persona sale incluso con objetivos como inserción laboral… para las entidades ha sido buenísimo, porque marca perfectamente cómo hay que trabajar, cuáles son las líneas, en todas las áreas."* (SI-DICDV-CM. 1).

> *"Que no dependa de que un CASI esté en un determinado sitio o que dependa de una determinada entidad para que el servicio sea de una manera o de otra. Garantizar la calidad del servicio y que se preste conforme a… las directrices que se dan desde aquí. Directrices que se dan por un lado en los pliegos, cuando se contrata con las entidades, que serían las directrices generales y especificas que están reguladas por un contrato. Y luego las directrices más técnicas, que de hecho, por lo novedoso del recurso, es algo que se está creando también.* (SI-DICDV-CM. 2).

Es sugerente la contraposición entre la entusiasta y constante mención al Manual registrada en las entrevistas con los técnicos de la CM, y las escasas alusiones al mismo reveladas en las conversaciones con los trabajadores de los CASI. Ninguno de estos profesionales se refirió al Manual como el producto de un trabajo conjunto, sino más bien como algo impuesto por el Gobierno regional.

> *"... según la guía metodológica ésa que hizo la Comunidad de Madrid..."* (TS-CASI).

El cumplimiento de las directrices del Manual está supervisado por dos técnicos de la Comunidad de Madrid, que visitan con frecuencia los CASI, se reúnen con los profesionales y hacen las veces de enlace entre los Centros y el Servicio de Inmigración.

"Tenemos contacto cotidiano, por teléfono para cuestiones más del día a día, y luego programamos reuniones de seguimiento con los equipos. Hasta ahora ha sido siempre más tomar un poco el pulso de cómo está la intervención, garantizamos que se están cumpliendo las directrices que se han dado en las comisiones técnicas, conocemos también los pisos que se habilitan para emergencia." (SI-DICDV-CM. 2).

"Entonces, nuestra batalla es que, al margen de que sean entidades privadas, de que sean … oenegés las que gestionan los centros tienen que cumplir esos mínimos. Y para eso hay un manual de procedimientos, que lo que da es exactamente las directrices de cómo tiene que estar cada centro y de cuáles son los servicios que tienen que prestar. Y ahí nosotros tenemos que insistir porque eso sea así en todos los centros. Sin que, insisto, luego ya se puedan crear unos proyectos más particulares. ¿Por qué? Porque es muy rico que sean entidades las que participen en ésta, en la gestión de servicios públicos, pero la titularidad es pública. Entonces en ese sentido, las directrices de cuáles son los servicios que tienen que dar se marcan desde aquí." (SI-DICDV-CM. 3).

Un punto clave para comprender la insistencia por parte del Gobierno regional en la homogeneización de la intervención de los CASI se encuentra en la difícil articulación público/privado, servicio público gestionado por entidades privadas, y normalización/diferenciación, atención específica en un sistema regido por el principio de normalización. Con el impulso de la homogeneización se pretende mostrar y demostrar que (a) si bien la gestión de los CASI ha sido externalizada, siguen siendo un servicio público cuyo centro de comando está anclado en el Gobierno regional, y (b) si bien se trata de un dispositivo específico, sigue estando dentro del sistema de servicios sociales. En el punto 2 del presente capítulo se profundizará sobre estos entrelazamientos y tensiones.

"Hay cosas que ya tenemos muy claras: la Ley de Servicios Sociales, servicio público, forma de acceso. Eso es algo que se cuida mucho, para darle sentido al recurso dentro de los servicios sociales públicos. No crear guetos, no hacer centros de atención exclusivamente para inmigrantes, sino que, por determinadas circunstancias una persona puede ser atendida en el CASI, pero si no tiene que ser atendida en el servicio social municipal, que son los servicios sociales que atienden a toda la población, la puerta de entrada." (SI-DICDV-CM. 2).

"… evidentemente cada entidad, pone su sello personal, y eso es muy rico, porque también tienen trayectorias que hacen el que puedan dar muy buen servicio ¿no? Y una experiencia que puede ser muy útil, pero siempre rompiendo con el sistema de un proyecto, de la gestión de un proyecto. Esto no es un proyecto concreto, esto es la gestión de un servicio público." (SI-DICDV-CM. 3).

"… desde el sistema público se va a atender a cualquier persona, sea una persona autóctona, madrileño, a un argentino, a cualquier persona que está en la Comunidad de Madrid y necesita la atención de un centro de servicios sociales. Pues todas las

personas van a entrar por un mismo canal, no vamos a empezar a hacer guetos, ni decir 'los inmigrantes entran por otra vía'. No, entran por la misma vía que cualquier ciudadano de la Comunidad de Madrid, entonces van a entrar por los servicios sociales. (...) es decir, no por el hecho de ser inmigrante vamos a mandarle a un CASI..." (SI-DGICDV.CM 1).

Los binomios público/privado, normalización/diferenciación componen también el núcleo en torno al cual se organizan las críticas a los CASI, e incluso el malestar y la contradicción vivida por algunos de sus profesionales por el hecho de formar parte de un dispositivo especializado y al mismo tiempo ser partidarios de la normalización de los servicios públicos.

"Es una cosa un poco extraña, de mis sentimientos, como que estaba... que ciertos ideales míos no eran coherentes con empezar a trabajar en un CASI, todo esto de la normalización." (A-CASI).

Frente a este punto los posicionamientos son diversos: mientras desde CC OO se critica tanto la diferenciación como la privatización, dos coordinadores de los CASI reconocen la necesidad de una atención (y una formación) especializada pero impulsada dentro del sistema público.

"¿Por qué vas a crear unos servicios especializados, si ya los tienes? ¡Si ya los tienes! Los servicios del Ayuntamiento, los servicios de la Comunidad, servicios sociales; igual que en los servicios sanitarios no hay una cosa especial para los inmigrantes, no debe haberla ni en la educación, ni en los servicios sociales. Entonces, por eso consideramos que no está del todo acertado que haya servicios especializados y además gestionados desde afuera. (...) Bueno, este gobierno apuesta por eso, en muchas cosas apuesta por la privatización y la externalización." (CC OO).

"El principio y desde mi punto de vista, debería ser que los servicios sociales del ayuntamiento estuvieran especializados." (C1-CASI).

"...yo creo que sí, que hay unas necesidades diferenciales, que como mínimo requerirían una formación un poco especializada; el hecho de la irregularidad jurídica, pues no lo va a compartir con otros españoles, de no contar con una red social mínima, tampoco muchos marginados cuentan con ella, ¿no?, pero... y se conoce poco digamos cómo moverse bien, o sea, estar recién llegado... El hecho también de la discriminación étnica, pues hay discriminación étnica, que a lo mejor no tendría un marginado de aquí ¿no? Tendría otras, por supuesto. Digamos que sí, que hay unas necesidades ahí, diferenciales, el hecho de las barreras idiomáticas, pues pueden hacer necesario contar con mediadores, pero es que todo eso se podría hacer desde el sistema público. Yo creo que encaja más una interpretación perversa, o sea, segregadora, además pues a través de ONG, de proyecto financiable año a año, no de más a largo plazo, es que inmigrantes vamos a seguir teniendo, van a seguir llegando ¿no?" (C2-CASI).

Desde este punto de vista, la puesta en marcha de servicios de atención especializada no tendría porque suponer necesariamente su transferencia al sector no gubernamental.

1. 1. Marco legal de referencia: la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid

El sistema de protección social de la población madrileña fue configurado a mediados de los años ochenta, con el *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, sancionado por la Ley Orgánica 3/1983 del 25 de febrero (y sus posteriores modificaciones), y por la *Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid*, 11/1984 de 6 de junio. Casi veinte años después, el 27 de marzo de 2003, la Asamblea de Madrid aprobaba la Ley 11/2003, con el objeto de *"regular, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, y en razón de su competencia exclusiva en materia de asistencia social, las actuaciones que desarrollen las diferentes Administraciones Públicas o la iniciativa privada, en el campo de los servicios sociales."* (Comunidad de Madrid 2003, 8).

Al igual que en el resto de comunidades autónomas, el sistema de servicios sociales madrileño está dividido en un área de atención social primaria y otra de atención social especializada, que el artículo 32 de la Ley 11/2003 define como *"... la estructura destinada a dar respuesta a situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica concreta o una disposición de recursos determinados."* (Comunidad de Madrid 2003, 13). Éste ha sido el marco legal de referencia para la puesta en marcha de los CASI como dispositivos de atención social especializada.

La Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, pieza imprescindible para entender la estructura y forma de funcionamiento de los CASI, es un buen ejemplo de las racionalidades políticas y de las tecnologías de gobierno vigentes en la actualidad, algunos de cuyos puntos nodales han sido especificados en el capítulo anterior.

a) Se define a los sujetos de la acción social como individuos, participativos y responsables, protagonistas de sus propios procesos de integración.

> *"...[la Ley] Trata con madurez a los ciudadanos en cuanto usuarios de los servicios sociales, reconociendo su condición de individuos responsables, capaces de asumir y*

colaborar en la resolución de los problemas de índole social que en la comunidad se presentan y en los suyos propios, respetando su dignidad y facilitando su autonomía y su libre elección entre las distintas opciones de atención social que puede ofrecerles el sistema de servicios sociales." (Comunidad de Madrid 2003, 6).

b) Se presenta el bienestar como una responsabilidad que no sólo atañe al Estado. Así, una de las líneas fundamentales en la actuación de los servicios sociales es el fomento de la participación activa de los afectados en la respuesta a sus propios problemas (Comunidad de Madrid 2003, 10).

c) Se profundiza en el carácter asistencial de algunas prestaciones, cuya concesión está sujeta a la demostración previa del cumplimiento de una serie de requisitos establecidos. Dentro de las prestaciones económicas, una de las novedades de la Ley es la introducción del cheque-servicio, que permitirá a los usuarios disponer de una mayor posibilidad de elegir el modo de atención "*y ampliar las posibilidades de acceso a la oferta de prestaciones del sistema."* (Comunidad de Madrid 2003, 7).

d) Se consolida el papel de las organizaciones no lucrativas en la gestión de ciertos servicios y se abre la vía a la intervención empresarial. Esta transferencia de áreas anteriormente bajo la jurisdicción del Estado es presentada como un mecanismo de participación y responsabilización de la *iniciativa social* en la resolución de los problemas de la comunidad.

"La realidad actual exige la coparticipación de los diferentes agentes (públicos, de iniciativa social o privados) en la satisfacción de las necesidades sociales que presenta la población, aunque la responsabilidad última sea de la Administración Pública y la iniciativa social tenga una consideración prioritaria frente a la iniciativa lucrativa. En la nueva situación no sólo es posible, sino también necesario, combinar el mantenimiento básico de derechos sociales con la producción mixta (pública y privada) de servicios para el bienestar social. (...) De este modo, se reconoce en la presente Ley la capacidad de establecer y mantener centros[446] *y desarrollar programas de servicios sociales por parte de entidades privadas en las condiciones y con los requisitos que a tal efecto establezca la normativa reguladora de la actividad de los centros y servicios sociales de la Comunidad de Madrid. Se reconoce también su capacidad para contratar con la Administración, ciñéndose, a este respecto, a las normas que rigen la contratación en las Administraciones públicas"* (Comunidad de Madrid 2003, 7).

[446] *"Las prestaciones se dispensarán a través de centros o a través de servicios. Se entiende por centro de atención social la estructura física que alberga equipos profesionales y dispositivos de atención. Se entiende por servicio el conjunto de medios instrumentales organizados técnica y funcionalmente. Para el desarrollo de programa podrán aplicarse las distintas prestaciones del sistema."* (Comunidad de Madrid 2003, 11).

e) Se multiplican las intervenciones individualizadoras y particularistas**,** que conciben las problemáticas de los *usuarios* más como resultado de características personales, vinculadas al entorno familiar o comunitario, que como producto de condicionamientos estructurales.

> *"... se diseñará el tipo de intervención adecuada en cada caso, que se formalizará como programa o proyecto individual, familiar, grupal o comunitario, con la participación de los interesados y de modo que se garantice la coherencia y continuidad de itinerarios de atención o inserción." (Comunidad de Madrid 2003, 12).*

1.2. ¿Por qué, para quién y para qué los CASI?

Como han expresado los entrevistados, los CASI han sido definidos como un dispositivo de segundo nivel, que complementa la atención básica de los servicios sociales generales, ofreciendo una atención *integral específica*.

> *"Los CASI son un recurso de segundo nivel, lo que quiere decir que a través de los servicios sociales generales, que son la puerta de entrada de toda persona en una situación de necesidad, se derivarían a los CASI a aquellas personas extranjeras que tengan una situación de especial vulnerabilidad, o requieran una intervención mucho más especializada, interdisciplinar, más compleja. ¿Por qué incidimos mucho en esto? Porque evidentemente tenemos que respetar el principio de normalización por el que no toda persona que va a los servicios sociales por el hecho de ser inmigrante va al CASI, sino que tiene que reunir una serie de cualidades y una serie de circunstancias ¿Para qué? Para que pueda ser atendida desde un CASI. Porque los servicios sociales como tales cuando se trata de servicios puntales tienen que tener los dispositivos para atender a las personas, inmigrantes, no inmigrantes, autóctonas, con los mismos derechos, ¿no?"* (SI-DICDV-CM. 3).

> *"Nosotros no existimos si no es a través de servicios sociales, desde la derivación, subordinación continuada, son ellos los que nos piden que hagamos esto y aquello (...) Nosotros podemos decir que sí o que no, valorar el caso y decir que sí o que no. Estamos en coordinación continua con ellos, se supone que somos una complementariedad con lo que ellos hacen."* (A-CASI).

Pero, ¿qué es lo específico de la población inmigrante que, más allá de su situación jurídico administrativa, ha llevado a la creación de unos centros especializados para su atención? Según se desprende de las entrevistas y los documentos analizados, la condición de inmigrante (no comunitario habría que agregar) acarrea de por sí un conjunto de *dificultades añadidas* (su origen cultural, su desconocimiento de la sociedad de destino) que en ocasiones da lugar a *necesidades especiales* que deberán ser

tratadas en el marco de los servicios públicos normalizados, pero partiendo del reconocimiento de su *identidad*, su *especificidad* y su *derecho a la diferencia*.

> *"El colectivo de inmigrantes presenta, en ocasiones, una serie de necesidades especiales con mayor intensidad en sus primeros momentos de estancia en nuestro país, consecuencia de la situación de separación del grupo familiar y social de origen, del choque cultural, del desconocimiento del idioma, del funcionamiento de los servicios e instituciones políticas, económicas y sociales entre otros."* (Servicio de Inmigración s/f, 5).

> *"... la atención a personas inmigrantes debe realizarse de forma prioritaria en el marco de las instituciones, servicios y programas existentes para el conjunto de la población nacional (...) pero este principio debe combinarse necesariamente con el reconocimiento y el derecho a la diferencia que tiene toda persona a que la comunidad de acogida respete su identidad y especificidad"* (Servicio de Inmigración s/f, 9).

> *"Ya, si la población inmigrante tiene una cierta dificultad añadida, no es como los otros, que tienen dificultades, pero bueno, si ya vienen de otro país, de donde se trae una problemática económica bastante importante, la situación laboral, administrativa, etcétera. Pues realmente sí que pueden presentar, muchos inmigrantes, dificultades añadidas a su situación de estar aquí en la Comunidad."* (SI-DICDV-CM. 1).

Siguiendo el *Manual de Procedimiento Metodológico de Intervención Social en los CASI*, estos centros tienen como fin *"la promoción del bienestar de las personas inmigrantes, la prevención de situaciones de riesgo y las compensaciones de déficit de apoyo social, centrando su interés en los factores de vulnerabildad y dependencia."* (Servicio de Inmigración s/f, 5). El perfil del *usuario* que debería ser derivado desde servicios sociales es una persona o familia migrante que por ciertas cuestiones (trabajo, vivienda, problemas familiares) se *desvía o retrocede en su camino de integración* (C3.CASI).

> *"Personas extranjeras, que precisen de un proceso de intervención social de mayor especificidad, cualquiera que sea su situación administrativa, que se encuentran en la Comunidad de Madrid, siempre que sean derivados, con su correspondiente informe social desde los Centros de Servicios Sociales Municipales con imposibilidad de acceso a otros recursos de la red del Sistema Público de Servicios Sociales, teniendo en cuenta los siguientes criterios: falta de recursos económicos, carencia de recursos personales y/o habilidades sociales que dificultan su proceso de autonomía e integración, personas con cargas familiares no compartidas, desconocimiento del idioma español como dificultad añadida a otros factores de vulnerabilidad, inexistencia de redes sociales de apoyo, dificultades en el ámbito convivencial, interpersonal y familiar y/o en el relacional, entre el individuo y su entorno social, cuantas situaciones de riesgo, necesidad, dependencia y/o emergencia social que hagan precisa la necesidad de la intervención social."* (Servicio de Inmigración s/f, 6).

"...los de aquí son casos de vulnerabilidad media alta, vamos, que no es cualquiera que viene a renovar el permiso y está perfectamente integrado, pues no es un trabajo de CASI. Es más una intervención integral, ¿no? Desde el área psicológica, desde el área jurídica, el que viene a renovar el permiso, y está perfectamente integrado pues... puede ir a una ONG..." (C1-CASI).

"... que la persona se derive no por ser inmigrante, sino por tener, además de ser inmigrante, una situación de complejidad tremenda, de vulnerabilidad social extrema y que requiere de, en poco tiempo, el que un equipo, interdisciplinar, se vuelque para ir resolviendo, ayudándole a resolver, digamos, aquellas situaciones que impiden que tenga una autonomía, ¿no? Y pueda, pues, realizar en poco tiempo la vida que tenga planteada aquí, en la Comunidad de Madrid." (SI-DICDV-CM. 3).

A juzgar por las entrevistas con los trabajadores de los CASI, las derivaciones no siempre se corresponden con los perfiles previstos y suelen ser motivo de conflicto entre los CASI y los servicios sociales municipales. Algunas de las personas entrevistadas comentan derivaciones con problemáticas que no se ajustan al perfil, como mujeres embarazadas (*"¿Cómo le vamos a conseguir trabajo?")* a las que se les da alojamiento sólo para aliviar temporalmente situaciones extremas (C3-CASI), familias con problemáticas de malos tratos a menores, usuarios con discapacidades físicas e imposibilitados para valerse por sí mismos (E-CASI), o simplemente *inmigrantes*. Otras voces apuntan hacia desacuerdos similares.

"... y bueno, ante determinados casos que surgen fricciones, sobre todo en la acogida en las plazas de emergencia ¿no?, los servicios sociales quieren colocarte la patata caliente, un problema, aunque no responda a los perfiles que tu acoges... y siguiendo un poco las directrices que te han dado dices, 'mira, no es el recurso más adecuado para esta persona.'" (C2-CASI).

"...en principio mi percepción es que servicios sociales, cuando tienen una movida de una familia o de una persona que está en la calle, lo que quieren es quitárselo de encima, o sea, colocarla, les da igual. Entonces si tú le dices que no ves a esa persona para el piso de emergencia ahí vienen movidas de poder. Entonces a nosotros nos ha pasado decirles 'mira, esta familia no es de piso de emergencia, no es perfil de CASI', argumentarles con informes tal y cual, llegar Concha Fernández y decir 'son vuestros jefes, agachar la cabeza y meterlos en el piso'..." (TS-CASI).

"Es muy típico de servicios sociales que los profesionales de primera atención fluctúen muchísimo, y hay mucha gente que viene y está seis meses. (...) ¿Qué es lo que ocurre? nos damos cuenta porque estamos haciendo continuamente una labor pedagógica con ellos, 'oye mira, que a esta chica la puedes mandar al Programa Isla', es que no saben ni que existe, bueno, tienes una serie de CAIL Centro de Atención a la Inserción Laboral, que pertenecen al Servicio Regional de Empleo, ¿vale? Es que la puedes

mandar al INEM, es que una persona con un permiso de trabajo y residencia... que no tenga absolutamente ningún otro problema, tiene toda una serie de lugares a donde acudir, iguales que los españoles y es que estamos hablando del principio de normalización. Y esto es algo que nos han machacado mucho. (...) Precisamente por eso estamos intentando hacer esa labor de concienciación, pero servicios sociales sigue enviándonos gente con papeles que sólo busca trabajo, como si fuéramos una bolsa de empleo, porque son inmigrantes. (...) ¡Es que nos mandan gente que llevan 30 años en España, 34 años! (...) Pero claro, ha habido una falta de alojamiento X y la mandan, una persona comunitaria, una persona nacionalizada española, están enviando ese tipo de perfiles. ¿Por qué? ¿Por qué es de origen ecuatoriano? Y nosotros con la labor pedagógica de 'ese caso no es un caso de perfil de derivación'." (A-CASI).

En estos relatos se vislumbran las dificultades de llevar a la práctica la delimitación de los perfiles establecidos en la teoría, las complicadas y contradictorias relaciones entre los servicios sociales municipales y las ONG y el papel que cumplen los profesionales *especializados* de los CASI como pedagogos de los funcionarios municipales y, al mismo tiempo, como sus subordinados.

La atención de los CASI se organiza en dos programas de intervención, el Programa de Atención Social (PAS) y el Programa de Acogida de Emergencia (PAES). El primero es un programa integral, que *"aborda el proceso de integración de la persona extranjera en su entorno desde diferentes disciplinas profesionales, con el fin de garantizar la convivencia en la zona de influencia en donde el CASI interactúa."* (Servicio de Inmigración s/f, 7). Está dividido en cinco áreas de atención social específica: psicológica, jurídica, intercultural, sociolaboral y de integración socioeducativa, comandadas por distintos profesionales. A principios de 2005 la plantilla básica, que puede ser ampliada según el criterio de cada organización, la conformaban los puestos de coordinador/a de centro, trabajador/a social, psicólogo/a, orientador/a laboral, abogado/a y auxiliar administrativo/a.

"... en un principio sólo se tenía un mínimo de plantilla y entonces siempre se pedía un trabajador social, un psicólogo, un abogado, luego había un administrativo, un coordinador... (...) Las entidades gestoras, bueno pues (...) ofertaban siempre mejoras, entonces hay CASI que hay orientador laboral, hay CASI que puede haber un educador social, etcétera. Ahora, este año va a salir un nuevo pliego de condiciones (...) y ya se piden mas, pues un orientador laboral, la plantilla se va incrementando porque las áreas de atención implican tener un profesional especifico para cada área, entonces en este momento, pues todos prácticamente los que están ahora mismo, tienen esa mínima plantilla: un trabajador social, un psicólogo, hay orientadores laborales, hay un abogado, un auxiliar y un coordinador y el director del centro…" (SI-DICDV-CM. 1).

El Programa de Acogida de Emergencia está pensado para la cobertura de *"necesidades básicas, como alojamiento y manutención a personas y colectivos extranjeros en situación de mayor dificultad (...) conforme a unos criterios de vulnerabilidad social."* (Servicio de Inmigración s/f, 7).

> *"Mira, dentro de los CASI hay un área (...) que es el área de atención social. Dentro de este área hay un programa, que es el programa de acogida de emergencia, es decir, hay población inmigrante que llega a nuestra Comunidad de Madrid, donde las necesidades básicas no las tiene cubiertas. Es decir, no tiene un alojamiento, no tiene un ingreso económico que pueda afrontar el día a día, de comer y poder subsistir, porque bueno, son familias también. Entonces se crea este programa de acogida de emergencia, en el que se disponen una serie de plazas, de viviendas, que pueden ser a veces en pisos, donde se les va a empezar a dar este mínimo de subsistencia, donde poder vivir, un techo, un alojamiento y una manutención."* (SI-DICDV-CM. 1).

> *"En el CASI sabes que hay dos programas marco, el de atención social, que funciona en la oficina, y el de acogida de emergencia que son las plazas de acogida, entonces, el programa de acogida de emergencia no es un albergue, ni es para situaciones de drogodependientes o toxi, quiero decir que es algo muy específico, para una persona que está sin alojamiento, pero sin alojamiento fruto de la falta de arraigo, de integración, que lleva poco tiempo en España o que lleva mucho y tiene problemas de integración enormes o psicológicos..."* (C1-CASI).

A lo largo del año 2004 se pusieron en marcha dos programas nuevos: el *Programa Marco de Atención Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia de Género y el Programa de Exclusión Social.*

> *"...desde que se ponen en marcha* [los CASI] *vamos detectando que se dan, pues de forma digamos bastante asidua, casos de personas, pues mujeres víctimas de violencia de género, que hacen que los propios profesionales de los CASI no tengan toda (...) la experiencia o (...) todo el conocimiento de abordaje muy especializado que requiere la intervención con mujeres víctimas de violencia de género. (...) En ese sentido nace el programa marco de atención integral a las mujeres víctimas de violencia de género para reforzar, asesorar y apoyar a los profesionales de los CASI en aquellos casos donde se den situaciones de éstas. Y además, este programa tiene una red de recursos que permite que estas mujeres tengan también otras alternativas mas allá del CASI, en el caso de que se lo requieran, por motivos de seguridad, o por aquello que los propios CASI requieran."* (SI-DICDV-CM. 3).

> *"... nos encontramos que a los CASI vienen personas con una situación de especial riesgo de exclusión social. Y cuando digo especial riesgo de exclusión social, todos en tanto y cuanto van a un CASI hay una vulnerabilidad y hay un riesgo de exclusión social si no se interviene, pero luego hay perfiles muy muy muy complicados con un deterioro psíquico, físico, con un proceso migratorio de un desgaste tremendo y con otras complejidades que hacen también que tenga que haber una intervención muy muy especializada,¿no? (...) Y es por eso por lo que el Programa de Exclusión Social*

permite que un equipo de profesionales asesore a los CASI, a los profesionales de los CASI en aquellos casos de personas que tengan un poco este perfil, esta particularidad. (SI-DICDV-CM. 3).

Pero una educadora del piso de acogida entiende esta diversificación de la asistencia como la expresión de la falta de recursos públicos para una atención adecuada.

"Sí, que son muchos apartaditos, pero al final se lo pasan de unos a otros. O sea, que llama programas, como lo quieras llamar, para que te quede bonito en los proyectos, me parece muy bien, pero luego los casos van de un lado a otro. (...) Lo típico, que te venga alguien que ya ha cumplido los tres meses en la casa, pero no tiene ninguna otra solución, y seguramente pues esas personas las llevan a esos pisos ¿sabes? Hablan con ellos, porque eso es lo que hacen, al fin y al cabo... en tres meses normalmente la gente no se ha solucionado la vida." (E-CASI).

Al igual que los CASI, ambos Programas salen a concurso público al que se presentan diversas ONG que deben cumplir con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones. En el Programa de Violencia de Género, además de los profesionales de apoyo a los CASI, las entidades que se presentan a concurso deben contar con algunas plazas de emergencia reservadas para que, cuando sea necesario, desde los CASI se puedan derivar algunas usuarias. Según el relato de los técnicos del Servicio de Inmigración, los CASI no derivan el *caso* hacia las organizaciones que llevan el Programa de Violencia de Género, sino que los profesionales de ambos organismos definen de manera conjunta y consensuada *"cual es el itinerario mejor para esta persona en la situación en la que se encuentra"* (SI-DICDV-CM.3). Sin embargo, el grado máximo de intervención del equipo externo a los CASI puede suponer *"que esa mujer, o esa mujer con los hijos, acabe en una de esas plazas, lo que tampoco implica que el CASI se desvincul*e." (SI-DICDV-CM.3).

"... esta demanda surge hacia primeros del verano, entonces nosotros lo que hacemos, es utilizamos una vía administrativa que es a través de la subvención, llevamos una trayectoria trabajando con una entidad (no se si la conocerás, pero yo creo que es bastante específica en el tema de mujer) que es Mujeres Opañel. Entonces con esta entidad se le subvenciona un proyecto, que es un poco la fórmula administrativa que se utiliza, para crear un programa de violencia de género, de mujeres inmigrantes con violencia de género en los CASI. (...) Es un programa que, bueno, tiene resolución… finaliza en el año 2004, en diciembre de 2004, pero evidentemente por desgracia esta situación sigue incrementándose (...) y entonces se ha firmado un convenio (ya no es una subvención, se oferta a través de una oferta pública, a través del BOCAM, se presentan varias entidades y ya se ha resuelto)… con Mujeres Opañel para crear un programa marco, que aparecerá enmarcado dentro del Plan Regional, un Programa marco para la atención a mujeres víctimas de violencia de género." (SI-DICDV-CM 1).

"... el de exclusión social lo gestiona una entidad que se llama RAIS, Fundación RAIS.[447] (SI-DICDV-CM. 3).

"En el caso del Programa de Violencia de Género, Mujeres Opañel se coordina con dos entidades que son el MPDL y que es APRAM•*. De tal manera que la experiencia que tienen estas dos entidades también se revierta en el Programa. Aparte de lo que es criterios técnicos hay una disposición de algunas de sus plazas también para este Programa.* (SI-DICDV-CM. 3).

Y estos nuevos Programas, puestos en marcha por el descubrimiento de nuevas necesidades específicas, suponen también la definición de nuevos perfiles de *usuarias* y la proliferación de nuevas especies de tecnólogos sociales:

"...pues evidentemente, para trabajar con estas mujeres, víctimas de violencia de género, hay que saber trabajar, tienen que ser profesionales muy bien preparados en esta problemática, incluso hay situaciones en que es necesario que estas mujeres no permanezcan en un programa de acogida de emergencia, porque el maltratador está próximo al distrito en que está esta mujer y es necesario sacarla a otro distrito, a otra zona." (SI-DICDV-CM. 1).

"Y entonces el [Programa] *de exclusión igual, se ha puesto en marcha y también, a los profesionales de los CASI les desahoga, porque sabes que tienes un equipo de profesionales especializados en esos casos que van a ayudarte a que el cumplimiento de los objetivos que te marcas como equipo del CASI se lleven a cabo."* (SI-DICDV-CM. 3)

En cuanto al *para qué* de los CASI, tanto en el *Manual de Procedimiento Metodológico,* como en las entrevistas se hace mucho hincapié en la promoción de ciertas habilidades, aptitudes y actitudes que promuevan la autonomía personal.

"... hay unas plazas pero no es simplemente comer y dormir, sino comer y dormir y participar, con la ayuda del equipo técnico del CASI, en la integración a través de la búsqueda de empleo, en el caso del área sociolaboral, o darle habilidades sociales para que su nivel de empleabilidad vaya subiendo. O desde el área jurídica, si no tiene papeles pues que por lo menos no le engañen con los papeles, o con el objetivo de encontrar trabajo ver que el empleador le puede ayudar. Desde el área psicológica, que la gente del programa de acogida, nosotros intentamos trabajar mucho con ellos porque hay un horario y tienen que venir a las citas, se les obliga a trabajar su salida, su integración, esa es la idea." (C1-CASI).

"...el objetivo, cuando está en el programa de acogida de emergencia es la búsqueda de empleo… perdón, la búsqueda de vivienda. (...) no es un programa que tenga sus profesionales para trabajar, se trabaja desde el CASI, lo que pasa que es cierto que

[447] Red de Apoyo a la Inserción Social. *"RAIS se encarga sobre todo de trabajar con gente de la calle, gente que lleva tiempo viviendo en la calle. Normalmente muchos tienen problemas psiquiátricos, pero gente no que ha estado en la calle un día, no, sino que vive normalmente."* (E-CASI).

• Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituta.

viven en una vivienda, entonces estas viviendas suelen tener un educador social, porque hay que convivir, y hay que aprender, tener un mínimo respeto de las normas, de la convivencia, incluso hay pisos en los que se generan grupos de trabajo en el mismo piso, porque hay mujeres, (...) familiares, entonces se aprovecha una instancia para trabajar también una serie de habilidades, se generan incluso, la dinámica del propio grupo genera, la propia convivencia genera poder trabajar otra serie de cosas.." (SI-DICDV-CM. 1).

"Entonces, bueno, pues se trabaja la empleabilidad pues desde dotar a la persona de todos los recursos y habilidades sociales mínimas que le predispongan mejor a la situación que hay, y no tanto 'te consigo un trabajo', sino que 'te doy todas las herramientas para que tú, conociendo el mercado que yo te voy a explicar (...) puedas tener mas facilidades'." (SI-DICDV-CM. 3).

Hasta aquí, y partiendo del análisis de las entrevistas y el Manual Metodológico se ha ido respondiendo a las preguntas que titulan este apartado: ¿por qué, para quién y para qué los CASI? En el apartado siguiente se especifican los *principios rectores* y, posteriormente, la *metodología de intervención,* detallados en el Manual y compartidos o cuestionados por los entrevistados. Ambos ejes son los que organizan el texto del Manual elaborado por la Secretaria de Inmigración de la CM.

1.3. Principios rectores: participación, responsabilización y derecho a la diferencia

A lo largo de sus más de cuarenta páginas, el *Manual de Procedimiento Metodológico* establece, entre otras cosas, una serie de principios que deben regir la intervención en los CASI, que en conjunto definen un modelo de centro. Algunos de esos principios se refieren a la responsabilidad pública, la homogeneidad de la atención, la universalidad, normalización e igualdad en el acceso a los servicios, la proximidad al ciudadano y la solidaridad como valor inspirador; herencia de las racionalidades políticas *welfaristas*. Pero hay otros, como el protagonismo de los afectados, la concurrencia de los diferentes agentes sociales, el derecho a la diferencia y el respeto a la diversidad, que expresan argumentaciones propias del liberalismo avanzado:

"Protagonismo de la persona en todas las intervenciones propuestas desde los servicios sociales que afecten a su interés y en la gestión de su propio cambio, convirtiendo a la persona en sujeto activo y responsable de su propio proceso de integración. (...) Participación: Se promoverá la participación democrática de los ciudadanos en la programación y control de los servicios sociales.

Concurrencia: de los diferentes agentes sociales y de la iniciativa privada en la satisfacción de las necesidades sociales de la población bajo la supervisión de las

administraciones públicas. (...)

Derecho a la diferencia y respeto a la diversidad cultural: Normalización y derecho a la diferencia serán, por lo mismo, dos extremos entre los que ha de buscarse un equilibrio compensado para que la persona inmigrante no pierda su identidad y a la vez se facilite su integración en la sociedad española como sujeto de derechos y obligaciones dentro del marco de la legislación vigente. Ello ha de pasar por el respeto a la diversidad cultural en la intervención con la población extranjera." (Servicio de Inmigración s/f, 9 y 10).

Toda una declaración de principios que emergen también de diversas maneras en los discursos de los actores involucrados en el diseño y la gestión de los CASI. En algunos casos llama la atención la similitud o consenso en los términos, el lenguaje y las argumentaciones elaboradas por los entrevistados (tanto de la CM como de los CASI) y por el Manual.

a) La autonomía, la responsabilización y el compromiso con la propia activación como condición necesaria para la integración:

"... eso me parece bien, me parece bien esa parte que las plazas no fuesen un aparcamiento sin más, (...) que se trabaje con ellos su autonomía (...) sí, había un modelo más centrado en la autonomía, porque la inercia que tenía mi oenegé era muy sobreprotectora y de hecho nosotros defendimos desde el principio que se hicieran la comida ellos, ¿no? Que se hiciera un sistema de turnos, mucho mas normalizado, es lo que van a tener que hacer..." (C2-CASI).

"... se empieza a reflexionar acerca de cuáles son las pautas sociolaborales que se tienen que trabajar en los CASI para poder cumplir que la persona tenga una mayor predisposición de cara al empleo." (SI-DICDV-CM. 3).

"Una persona por ejemplo, que no sabe español, que no sabe cómo moverse en metro, que no sabe ni siquiera cómo llamar, si nos llega una oferta, pues nosotros pensamos muy mucho si merece más la pena trabajar las habilidades, las aptitudes, las actitudes, la capacidad de esa persona que mandarlo ya ahí, a una obra o al servicio doméstico, por ejemplo." (C1-CASI).

b) Un nuevo entramado de relaciones entre actores diversos y una redefinición de la articulación público/privado en la gestión de lo social:

"... hay una parte de responsabilidad pública, evidentemente, pero simplemente como representantes elegidos de los ciudadanos, y una parte del movimiento civil organizado, que además no son partes separadas, sino que son partes que tienen que trabajar conjuntamente..." (DG-CM/AM).

"Eso es el trabajo en red y coordinación. Desde este objetivo (...) el año pasado, las asociaciones de vecinos detectaron (ten en cuenta que las asociaciones de vecinos son entidades muy próximas a los ciudadanos, la gente se aproxima mucho a estos lugares) la necesidad… había barrios en concreto, casi una generalidad, [donde] *se estaba hablando mucho de guetos, muchos brotes de xenofobia… había una serie de necesidades que a ellos se les desbordaban como asociación y que necesitaban trabajar. Entonces vinieron a este servicio, Concha Fernández los atendió, y entonces, desde las necesidades del barrio se vio que era importante crear espacios, espacios donde se sentaran lo que yo denomino fuerzas vivas, a todas fuerzas del barrio que están enclavadas y que puedan detectar la situación del barrio, por ejemplo AMPAS*[•]*, centros educativos, los servicios sociales, las entidades, pues a lo mejor... cualquier… gente, agentes sociales que estén en el barrio y que puedan ver un poco qué es lo que está pasando."* (SI-DICDV-CM. 1).

c) El universalismo de la normalización en tensión con el particularismo focalizado del respeto a la diferencia.

"... nosotros cuando creamos los CASI no pretendíamos crear unos servicios sociales para inmigrantes sino que queríamos crear una red de atención especializada, de tal forma que cualquier persona que tuviera una necesidad social va a sus centros de servicios sociales, (...) siempre y cuando la atención que necesites no te la pueda brindar el centro de servicios sociales, y si eres una persona inmigrante que necesita atención social, vas a tu centro de servicios sociales. Si no te pueden resolver tu problema (que te pueden resolver muchísimos, acceso a la renta mínima, ayuda de emergencia, becas escolares, te pueden resolver muchísimo) si necesitas una atención especializada, psicológica, jurídica, etcétera, te derivan a tu centro especializado. Pero realmente los CASI son simplemente una red de atención especializada absolutamente secundaria de los servicios sociales." (DG. CM/AM).

"... iría contra el principio de normalización el enviar a cualquier persona por el hecho de ser inmigrante, con lo cual los servicios sociales tienen que distinguir entre qué persona es susceptible de ser enviada a un CASI y cuáles no. Entonces, ello se distingue ¿cómo? Que haya una problemática vinculada a la inmigración, lógicamente, más compleja, pues que no tenga alojamiento, redes, recién llegado, con una reciente separación, junto con no tener papeles; que haya una complejidad, porque solamente no tener papeles, supuestamente no es algo muy complejo. Pero de hecho, la problemática de no tener papeles va asociada con otra serie de cosas, no tener trabajo, no tener casa... " (A-CASI).

"Cuando en esta atención social se considera que por las circunstancias de esa persona es necesaria una interpretación en claves culturales, se pide una colaboración del mediador social..." (AM).

[•] Asociación de Madres y Padres

d) Queda apuntada también una nueva responsabilidad para las organizaciones que gestionan los CASI: construir sociedad civil.

> *"Desde el enfoque del trabajo comunitario es fundamental involucrar en las actuaciones desarrolladas por el CASI a vecinos y asociaciones de los municipios/distritos en los que se trabaja, como miembros de la sociedad civil organizada."* (Servicio de Inmigración s/f, 11).

> *"Entonces se crea un programa, y que continúa este año que se llama Mesas para la Convivencia, o por la convivencia. Estos espacios en muchos distritos de Madrid ya existen, no se llaman así pero existen, existen foros para la inmigración… están enclavados incluso en los propios centros de servicios sociales. (...) por lo cual nosotros no vamos a generar algo que ya está funcionando, entonces lo que hacemos es que nos sumamos desde los CASIS a estos espacios. (...) Entonces estas mesas se centran desde los CASIS, se reúnen en el CASI y bueno, son convocadas desde el CASI. Entonces el centro neurálgico es el CASI."* (SI-DICDV-CM 1).

Pero no todos los actores entienden la perspectiva comunitaria propulsada desde los CASI como una vía para promover la participación ciudadana:

> *"Se supone que hay una base social y la base social se organiza. La 'sociedad civil' se organiza, es una cosa de abajo hacia arriba. No, esto es desde arriba abajo, es decir, 'os vamos a obligar a que seáis sociedad civil'."* (A-CASI).

> *"Se quiere hacer que los CASI coordinen a la sociedad y no tiene ningún sentido, porque son gente que... o sea, ¿qué la empresa privada va a coordinar la política de un ayuntamiento en materia de inmigración o de la Comunidad? Claro, no tiene mucho sentido."* (CC OO).

1.4. Metodología de intervención: individuación, especialización y comunitarización

La figura principal, el denominado *profesional de referencia*, a partir del cual se organizan todas las otras intervenciones dentro de los CASI es la del trabajador o trabajadora social.

> *"...cuando esta persona va derivada al CASI, la primera persona que llega a recibir, por ser un profesional de referencia, un profesional que tiene esas capacidades, esa profesionalidad, es un trabajador social, lo recibe (evidentemente hay todo un protocolo de derivación) (...) el trabajador social del CASI tiene una primera entrevista y hace también un diagnóstico, un poco la situación de esa persona y por qué está ahí sentado en el CASI. Entonces una vez hecho este primer diagnóstico y este primer análisis de la situación, hace una reunión con todo el equipo de profesionales del CASI,*

es decir con el psicólogo, el administrador, bueno… el abogado, el orientador… y entonces se pone el CASI a debatir y a trabajar." (SI-DICDV-CM. 1).

"… absolutamente todos los usuarios que pasan por el CASI tienen que venir derivados de los servicios sociales y los tiene que ver la trabajadora social. Entonces, supuestamente yo soy la que detecto (aparte de si servicios sociales quiere un protocolo jurídico para que le atienda jurídicamente) si tiene alguna necesidad esa persona, ya sea psicológica, de mediación intercultural, de orientación laboral, de alguna cosa de tipo social que se pueda ver, de piso de emergencia (...) Y luego soy la responsable del piso de emergencia. (...) tengo que ver la marcha y la evolución de los usuarios dentro del piso, coordinarme con los educadores del piso de emergencia, para ver los problemas que puede haber, los que no; coordinarme con servicios sociales para informarles, para ver la marcha de los usuarios..." (TS-CASI).

En cuanto a los lineamientos para la intervención, el *Manual de Prodecimiento Metodológico* contiene una lista de criterios que sustentan la metodología que debe regir la práctica profesional y que definen los saberes y habilidades requeridas para la gestión de esta parcela de lo social, que ha sido transferida a las ONG. El primero de los criterios expuestos es el de *flexibilidad*, que en la práctica se concreta de diversas maneras: en el horario de trabajo de los profesionales, en los criterios para definir quiénes son admitidos en los pisos o casas de acogida y en las normas de funcionamiento.

"El servicio de las personas en situación de vulnerabilidad social está por encima de cualquier exceso burocrático (...) los equipos de los CASI deben ser flexibles y adaptarse a las características de la población atendida y a la aparición de nuevas necesidades, en la conciencia de que todo ser humano posee un valor único." (Servicio de Inmigración s/f, 11).

"La mayoría de la gente [que trabaja en los CASI] *es gente joven (...) en general motivada, de las que hay en las oenegés, más que el trabajador social que saca una plaza y ya está. Y desde ese punto de vista un poco más cercana, también más dispuesta a tener un horario más flexible (...) hay un par de tardes hasta las (...) ocho y media y un sábado también que se va rotando la gente, (...) eso... dile tú a un funcionario que vaya a trabajar un sábado, o un día hasta las ocho y media de la tarde, pues no creo que lo haga."* (C2-CASI).

"En principio es un programa que no nos pueden mandar de todo (...) pero es que... hombre, si que rige al final siempre, esta ahí el principio humanitario, es decir que antes de que alguien se quede en la calle, si no se le puede buscar desde servicios sociales alguna otra cosa, pues si que..." (C1-CASI).

> *"Y otra historia que ellos tenían era que la mujer no quería salir de la casa* [de acogida] *por las mañanas, porque qué hacía la mujer con los niños por ahí, entonces lo contemplamos, hicimos una excepción, dijimos, venga, no tiene ningún sentido que esta mujer esté dando vueltas por la calle, con estos niños pequeños, le vamos a permitir quedarse en el piso por las mañanas, a condición de que ella haga las tareas de la casa y que ayude más... las excepciones nunca son buenas..."* (TS-CASI).

Bajo la rúbrica de *empatía*, el Manual recomienda que los profesionales se pongan en el lugar de las personas atendidas, intentando comprender desde la perspectiva del 'otro', sin juicios ni valoraciones. Según el criterio de *respeto al individuo:*

> *"...toda práctica profesional debe tener en cuenta el entorno emocional y social de cada persona (...) y trabajar en estrecha colaboración con las personas atendidas, motivando la participación y el derecho de cada individuo a tomar sus propias decisiones. Los profesionales que trabajan con población inmigrante deben ser más sensibles al respeto a la identidad cultural y valores de cada persona, evitando 'etiquetas' e intentando conocer los aspectos básicos que conforman cada cultura, a fin de propiciar actuaciones acordes al sentir y pensar de cada persona, sin obviar por ello plantear los necesarios compromisos para facilitar los procesos de integración."* (Servicio de Inmigración s/f, 11-12).

A pesar del hincapié que se hace en la identidad y valores culturales de los *usuarios*, la mayor parte de las problemáticas referidas por los profesionales tiene poco que ver con estas cuestiones. Se habla de falta de trabajo y de vivienda, familias monoparentales, violencia familiar, alcoholismo y sobre todo de la irregularidad. En algunos CASI el 80% de los usuarios no tiene papeles (C3-CASI).

> *"... la inmensa mayoría de la gente que es atendida, o una buena parte, no tiene papeles, no tiene papeles y por lo tanto no tenía muchos recursos públicos a los que acudir, recursos de buscar empleo de... pero es que es una realidad estructural ¿sabes? (...) ni papeles, ni trabajo y las expectativas que vas a tener de colocarlos es a través de contactos, entonces ahí sí que el CASI lo intenta pero también con (...) cierta precaución, de que no se pueda leer como que estás fomentando la contratación de irregulares, porque es un servicio público; de hecho pues la mayoría de servicios públicos pues no lo hacen. Pero tú estás ahí viviendo con las personas y ves que esa persona necesita trabajar para valerse ¿no? Y bueno, sabes que sin papeles no se le va a pagar bien (...)* [estás] *un poco entre esa tensión, que a la postre lo que está pasando es eso ¿no? Que esta sociedad es hipócrita, que no está asumiendo que estructuralmente necesita una mano de obra que demanda sin papeles..."* (C2-CASI).

> *"Hay perfiles, por así decirlo, que se dan en todas partes, (...) siempre son los servicios sociales los que valoran… normalmente es familias monoparentales o familias que se encuentran sin alojamiento, muchas con problemas de vivienda, o tienen vivienda que se va a acabar, o no pueden pagar, o desahucios o lo que sea, eso es algo así como*

genérico, ¿no? Luego, lo que es el área metropolitana, hay otras situaciones que no se dan fuera. Por ejemplo, tema de empleo. Por lo que yo sé, en los CASI de afuera, mucho más agrario, mas de temporero (...). Y dentro, más servicio doméstico en algunos núcleos, también en el noroeste a lo mejor... No te podría decir mucho más porque son impresiones, no es un dato." (SI-DICDV-CM. 2).

Otro de los criterios de intervención es la *relación de claridad y confianza*, ya que se considera que una relación profesional adecuada favorece los procesos de integración, en tanto *"cada persona con un acompañamiento eficaz es capaz de superar cualquier situación desfavorecedora."* (Servicio de Inmigración s/f, 12). Por último, la *implicación participativa* que refleja la imagen de sujeto responsable y responsabilizado, pero esta vez interpelando a los profesionales.

"La motivación parte de la propia percepción de la persona objeto de atención de que el proceso emprendido es acorde y se ajusta a sus propios intereses; supone la interiorización del individuo de que los profesionales que acompañen su proceso ejercen una función de acompañamiento y de promoción del crecimiento personal, están implicados con él en su proceso de integración y conjuntamente inician un itinerario al servicio de la persona. Esta percepción, sólo es posible en el marco de un proceso a través del cual el/los profesional/es toman en cuenta el momento en que el sujeto se encuentra, la visión que el mismo tiene de la situación y las propuestas que, consensuadamente, resulta posible abordar para lograr una integración eficaz, diseñando junto con el usuario el proceso de integración más adecuado a sus necesidades." (Servicio de Inmigración s/f, 12).

Más allá de las racionalidades implicadas en este criterio de intervención, que delinea la integración como proceso individual y subjetivo, el panorama desbordado que describen los trabajadores de los CASI no parece ser muy propicio para llevar adelante un acompañamiento personalizado y a la carta.

"Pero imagínate quince personas, cada una con sus historias, que si un día uno se pone malo, que otro hoy no puede venir a hacer la comida, que si tienes que ir a comprar, que se estropea la lavadora, que si alguien se ha cargado la puerta de no se donde. ¡Es que es llevar una casa! Estás todo el día resolviendo temas, muy ridículos a lo mejor, o muy poca cosa, pero tienes que hacerlo y te metes en una dinámica de hacer hacer hacer, cuando te quieres dar cuenta, pues el tiempo que tú has pasado realmente dedicado a charlar, a estar con ellos y tal, pues no es tanto. No es tanto y además no es, por supuesto, nada sistemático, ni nada, que puedas evaluar un progreso, o un tal, ¿sabes? Es más de lo que te parece, 'sí, pues, éste me parece que está así', pero nada más. No te da." (E-CASI).

"... cuando tienes un volumen de casos, 600, 800 por año, la capacidad de seguimiento que tengas es muy limitada. Tal vez con las personas que acoges, hasta tres meses,

llegas a conocerles mejor, hay otros que aún estando fuera están un poco más próximos, hay casos que ves un poco más graves, que ves posibilidad de maltrato, haces un esfuerzo mayor ¿no? por ese seguimiento, pero... pues yo creo que son un poco limitados. Y eso que los CASI en un principio, creo yo, que estaban diseñados como para los casos más problemáticos de servicios sociales, pero según los recursos de la zona. Por ejemplo, no había ningún tipo de recurso jurídico, pues nos derivaban muchísimos casos ¿no? Y entonces ahí el nivel de seguimiento que puedas hacer es... es muy limitado. Pero si, dentro de nuestras posibilidades, lo intentábamos hacer..." (C2-CASI).

En el mismo apartado de metodología de intervención del Manual se diferencian tres niveles de enfoques: el individual, el grupal y el comunitario. Intervención individual y familiar es la que se ofrece a las personas derivadas por Servicios Sociales para y con las cuales se elabora un itinerario personal de integración.

"Yo estoy hablando de personas, pero no son personas, son unidades familiares. Porque cuando hay una derivación del centro de servicios sociales al CASI, siempre hay un expediente que va a una persona, al padre ¿no?... Imagínate, al padre Mohammed, tal... que va para allá, va al centro de atención social a inmigrantes, pero vamos a empezar a trabajar con la persona, en este caso un padre, pero en el proceso de intervención, hay una familia, hay unos niños a los que sería interesante darles información educativa para que vayan al colegio. Es decir, la intervención está centrada en el cabeza de familia o en el padre, pero la intervención es siempre familiar. (...) Pues cuando una empieza a trabajar con una unidad familiar, de una manera muy general, se puede empezar a detectar una problemática que no está, que está encubierta, o que a lo mejor no se quiere reconocer, entonces a lo mejor se empieza a trabajar con la madre, entonces se abre el caso, se abre el expediente del caso y se empieza a trabajar con la madre." (SI-DICDV-CM. 1).

La intervención grupal permite utilizar las posibilidades que proporciona el grupo y el trabajo con redes sociales. Es, según el Manual, un instrumento sumamente eficaz para rentabilizar el tiempo de dedicación profesional, trascender lo individual y facilitar la comprensión del microsistema en el que se inserta la persona.

"En el tema de población inmigrante, adquieren un significado especial los grupos dirigidos a facilitar el conocimiento del entorno, su adaptación a él y los factores de interrelación necesarios para lograr una integración plena. En este sentido, pueden resultar interesantes los grupos que aborden temas como adaptación al entorno, organización doméstica, hábitos de convivencia, habilidades de comunicación, disfrute del ocio y tiempo libre, utilización y conservación del entorno, etc." (Servicio de Inmigración s/f, 14).

Por último, la intervención comunitaria está dirigida a impulsar la implicación de la sociedad civil, a través de las Mesas de Convivencia, mediante las cuales los CASI

deben convocar a la participación de diversos tipos de asociaciones (vecinos, padres y madres, culturales, sociales, inmigrantes) y entidades públicas y privadas, presentes en su zona de actuación.

> *"Sólo así los CASI serán un instrumento eficaz de desarrollo comunitario de coordinación rentable de los recursos existentes, un modelo único de actuación, independientemente de la entidad que gestiona cada uno de ellos y un ejemplo de trabajo en equipo entre las diferentes Administraciones y el tejido asociativo."* (Servicio de Inmigración s/f, 15).

> *"... se trabaja con las personas, en las unidades familiares, a nivel individual, grupal y comunitario, es decir que puedo trabajar con una persona en un proceso individualizado, pero esta persona también trabajarla en un grupo y luego, evidentemente esta persona se encuentra viviendo en un barrio, en una comunidad. Tendré que trabajar también a nivel comunitario, o sea el CASI llega al procedimiento individual pero también grupal. El CASI está, tiene que estar presente (y está presente) en todo lo que está pasando en el bario, en unas jornadas, en una fiesta, una semana intercultural, todo aquello que esté pasando en el barrio."* (SI-DICDV-CM. 1).

En este primer punto el texto se ha organizado siguiendo la propia estructura del Manual Metodológico de los CASI, con el fin de detallar con qué objetivo fue concebido este *dispositivo de segundo nivel*, cuáles son los organismos y actores implicados en su diseño y gestión, cuáles son las pautas de su funcionamiento y qué principios y metodología de intervención rigen las prácticas profesionales. A continuación, y desde la perspectiva de los estudios sobre la gubernamentalidad, se profundiza en el análisis de las implicaciones de esa (re)articulación público/privado y normalización/diferenciación apuntada anteriormente. A partir de estos ejes, la consigna es explorar (a) la redefinición del papel del Estado, la iniciativa social y el saber experto y (b) las concepciones sobre los inmigrantes, la integración y las formas de intervención que emergen de los materiales y entrevistas recopiladas. Dicho de otra manera: las racionalidades políticas y tecnologías de gobierno que fundamentan y activan los CASI.

2. GOBERNAR LA INTEGRACIÓN. SOBRE LAS RACIONALIDADES POLÍTICAS Y TECNOLOGÍAS DE GOBIERNO IMPLICADAS EN LOS CASI

Como se ha especificado en el Capítulo I, desde el campo de los estudios sobre la gubernamentalidad las racionalidades políticas han sido definidas como cualquier forma de pensamiento esforzado por ser relativamente claro y sistemático, haciendo cálculos, definiendo propósitos y empleando conocimientos sobre aspectos exteriores e interiores de la existencia, sobre cómo las cosas son o deberían ser (Dean 1999). Las racionalidades políticas tienen una forma moral, en tanto establecen unos ideales hacia los cuales el gobierno debería dirigirse (libertad, justicia, eficiencia económica, crecimiento, autonomía, responsabilidad); tienen un carácter epistemológico, en tanto suponen cierta concepción de la naturaleza de los objetos (la sociedad, la comunidad, la nación, la población, la inmigración) y las personas gobernadas (comunidades, consumidores, inmigrantes a ser integrados, desempleados a ser activados, usuarios de drogas a ser responsabilizados); y se articulan en un lenguaje distintivo, que opera como una especie de maquinaria intelectual que hace la realidad pensable de un modo que la habilita como materia de deliberación política. Las racionalidades políticas y los programas que las articulan se desarrollan a través de las tecnologías de gobierno: mecanismos humildes y cotidianos, como las técnicas de anotación, computación y cálculo, los procesos de examinación y evaluación; instrumentos de investigación como las encuestas y formas de presentación como las tablas; la estandarización de sistemas de formación; la inauguración de especialidades y vocabularios profesionales; los acuerdos, contratos, programas, informes, documentos, manuales, procedimientos y un largo etcétera mediante los cuales las autoridades buscan plasmar ambiciones de gobierno (Rose y Miller 1992). “En todas las épocas el modo de reflexionar de la gente, el modo de escribir, de juzgar, de hablar (incluso en las conversaciones de la calle y en los escritos más cotidianos) y hasta la forma en que las personas experimentan las cosas, las reacciones de su sensibilidad, toda su conducta, está regida por una estructura teórica, un sistema, que cambia con los tiempos y las sociedades pero que está presente en todos los tiempos y en todas las sociedades.” (Foucault 1985, 31).

Los haceres y decires en torno a la integración de inmigrantes en el marco de los CASI de la Comunidad de Madrid, pueden ser leídos como un ejemplo de las complejas imbricaciones que implican la permanencia de viejas y el surgimiento de nuevas racionalidades políticas y tecnologías de gobierno, que marcan el paso del welfarismo al

liberalismo avanzado. “Estrategias ‘liberal avanzadas’ pueden ser observadas en contextos nacionales distintos y en relación con campos problemáticos que van desde el control de los delitos a la salud. Estos regímenes se sirven de técnicas de gobierno que crean una distancia entre las decisiones de las instituciones políticas formales y otros actores sociales, conciben a esos actores de forma nueva como sujetos de responsabilidad, autonomía y elección, y tratan de actuar sobre ellos sirviéndose de su libertad.” (Rose 1997, 33).

La emergencia de este tipo de gobierno en el ámbito de lo social ha supuesto un cambio en los modos de percibir, definir y construir la cuestión social, así como la puesta en juego de una serie de nuevas técnicas para su intervención. A continuación, y tomando como referencia los esquemas conceptuales para el análisis de las políticas desarrollados por Rose (1997) y de Marinis (2005ª), se exploran las formas concretas que adquieren algunos aspectos de estas transformaciones en los Centros de Atención Social a Inmigrantes. Vale la pena resaltar una vez más que lo que interesa no es tanto saber qué es lo que activan los CASI, sino qué se pretende que activen, con relación a qué problemas definidos de qué manera, en búsqueda de qué objetivos y a través de qué estrategias y técnicas. No se trata de preguntar qué pasó y por qué, sino de prestar atención a lo que las autoridades quieren que pase. Para ello la propuesta es examinar los argumentos que legitiman o deslegitiman la puesta en marcha de los CASI, los objetivos que se establecen, el lenguaje y las categorías que se utilizan, las alianzas y alineamientos que se persiguen, las formas de colaboración y división que se refuerzan.

2.1. El eje público/privado. Sobre la redefinición del papel del Estado, la iniciativa social y el saber experto

Para Michel Foucault (1985) uno de los rasgos distintivos del orden post keynesiano es el proceso de desinversión estatal; como si el Estado se hubiera ido desentendiendo de una serie de cuestiones, de problemas, de detalles hacia los cuales anteriormente había prestado una atención especial y que ahora son transferidos a otros agentes políticos, sociales y empresariales. El nodo de esta rearticulación está en la economización que el Estado realiza de sus propios medios de gobierno, lo que no quiere decir que gobierne menos, sino que lo hace de otra manera. “Aunque podría sostenerse que el Estado transfirió y delegó alguna de sus tradicionales funciones y responsabilidades, eso no significa de ninguna manera afirmar que haya disminuido su centralidad como centro de

decisiones, como usina central de gubernamentalidad." (de Marinis 2005, 20).

En el campo de lo social, desde los años setenta se ha ido perfilando un modelo de gestión que supuso un retroceso en la concepción pública del bienestar (Castel 1984), con variaciones y especificidades nacionales que han sido apuntadas en el Capítulo V. Este desentendimiento estatal de la cuestión social se ha visto acompañado por: (a) el incentivo de la iniciativa privada, la exaltación de los méritos del asociacionismo, el trabajo voluntario, la participación y la beneficencia y (b) la puesta en marcha de lo que, inspirados en Michel Foucault, Dean (1999) denomina tecnologías de agencia y Rose (1997) llama tecnologías sociales: una serie de medidas dirigidas al gobierno del comportamiento de las entidades no lucrativas (las financiaciones, los contratos públicos, las guías de buenas prácticas, los manuales de procedimiento), que mientras imponen la forma en que las agencias deben manejarse y lograr sus objetivos, las autonomizan y las hacen responsables de aquellos considerados ahora como sus *usuarios*, instrumentalizando así su autonomía regulada (Rose 1997).[448]

En el caso de los CASI, el centro de decisiones sigue estando en la Comunidad de Madrid, que es quien comanda y planifica la implantación de los servicios, fija las normas de su funcionamiento, decide cuándo las normas se aplican y cuándo no y controla los resultados, dejándoles a las ONG, y principalmente a *sus* profesionales, poca autonomía cuando se trata de confrontaciones y disensos y toda la responsabilidad a la hora de gestionar las limitaciones impuestas. Una relación que, siguiendo los relatos de dos de los profesionales entrevistados, transita desde el *control* y la imposición de jefaturas y ordenamientos por parte del Servicio de Inmigración de la CM o de los servicios sociales municipales, hasta su *lavarse las manos* ante las dificultades y conflictos que surgen con los *usuarios*.

> *"Nuestra interlocución era con la jefa de servicio* [de inmigración] *o el equipo que tenía, esta Concha... Concha Fernández... Bueno, yo, mi impresión la verdad era de control, ¿no? lo que hacen es controlar... yo tampoco veía mucho apoyo, sino mas bien unas tareas ahí, de control, y que incluso en algunos casos llegan a ser de control político. Porque cuando viene esta Esperanza Aguirre, lo que provoca mi renuncia al puesto es una desautorización por parte de la Comunidad de Madrid ante los servicios municipales."* (C2-CASI).
>
> *"... y esta Concha lo propuso, para limar asperezas, que los abogados atendieran allí,*

[448] En este sentido Cardarelli y Rosenfeld (1998) hablan de *participación privatizada*, en tanto las ONG organizan sus demandas de acuerdo con la oferta estatal, reduciendo la gama de cuestiones a cubrir y reformulando sus objetivos y actividades para ajustarlas a las líneas de subvenciones.

en los propios servicios sociales, en vez de en nuestros locales, luego como si estuviésemos bajo sus ordenes. Y a mí esto me lo llega a decir una vez, que había muchas tensiones políticas, 'considérala tu jefa' ¿no? , [a] la directora de servicios sociales, 'considérala tu jefa'... pues yo no hubiera echado nunca mi currículum para tener una jefa así que, ya te digo, era mediocre y lo que pretendía era que no hubiese problemas con los inmigrantes..." (C2-CASI).

"Servicios sociales ahí se lava las manos ampliamente, la Comunidad de Madrid muchísimo más, la Comunidad de Madrid no quiere ningún rollo, que la organización se las agencie como le de la gana agenciárselas y la organización pues va a criterios económicos (...) y punto. O sea, aquí cada uno va para su lado y no quiere saber nada de líos. Entonces el panorama lo tienes tú con ese usuario..." (TS-CASI).

Como apuntara hace dos décadas Robert Castel "El Estado se ha desposeído de algunas tareas que son igual o mejor asumidas de otro modo y con menos coste, a la vez que refuerza su monopolio sobre la definición de las grandes opciones interpretativas, la planificación del mapa conjunto de los servicios y el control a posteriori de la conformidad de las realizaciones con los objetivos que se ha propuesto. Existe así, una relación entre la concentración de nuevas formas de control centralizadas (...) y el desarrollo de sectores de libertad bajo tutela, es decir invitados a autogestionarse las limitaciones que les son impuestas." (1984, 218). Algunas de las tareas de las que gradualmente se ha desposeído el Estado pertenecen al ámbito del bienestar, que ahora se presenta como responsabilidad individual, familiar y comunitaria. En el caso de los inmigrantes, su asistencia es derivada, en nombre de sus específicas y particulares problemáticas, al ámbito de las entidades no gubernamentales y a sus jóvenes, precarizados y comprometidos profesionales. Mediante los CASI la Comunidad de Madrid regula la responsabilidad y la fidelidad de las ONG, que formalmente continúan siendo autónomas, y busca activar una nueva forma de gestión de los riesgos, al trasladarlos desde los centros políticos de decisión hacia los aparatos y dispositivos no-políticos "sobre los que recae de nuevo la responsabilidad de la salud, la riqueza, la felicidad" (Rose 1997, 35) y la integración.

"Digamos que los problemas se solventan un poco más a base de buena voluntad de los jóvenes de las oenegés que están ahí, estirando sus redes de conocidos, de contactos... trabajos en la economía sumergida, pero no resolviendo el tema ni mucho menos..." (C2-CASI).

"Así que, bueno, fue un poco triste. Bonita la experiencia, porque luego el trato con los usuarios y las historias que te cuentan, ves como cada uno sobrevive. O sea, también te planteas, bastante bien funcionan las cosas para ser quince personas. Si tienes a veces

problemas de convivencia con tu familia, imagínate con gente que no conoces de nada, diferentes culturas o situaciones personales muy duras, bastante hacen ya que llegan y hacen la comida y se llevan más o menos y cada uno con su historieta detrás, que es para saberla. La verdad que bastante bien sale todo, yo no lo entiendo cómo no pasa nada más. Pero la experiencia es muy bonita y podría serlo más." (E-CASI).

"... lo que sí que nos dijeron tanto en la Comunidad de Madrid, como [la ONG] *es que es un servicio público y tiene que estar abierto, que no podíamos cerrar, entonces bueno, vale, abrimos pero con un mínimo de seguridad, poner un vigilante, o hacernos algo, porque esto está funcionando. Y ya no por nosotros, es que media hora antes de que este hombre entrara con el hacha, la oficina estaba llena de mujeres con niños, quiero decir, que es un servicio público, que es una historia para cualquiera poder parar a un loco, que ya no es solamente de cara a los profesionales que trabajamos allí, sino a cualquiera que esté allí, es que es un peligro... Entonces nada, no han puesto nada y ahí están los pobres..."* (TS-CASI).

2.1.1. Implicaciones de la rearticulación público/privado I: la precarización del trabajo de lo social

La temporalidad de los contratos y la escasez de los presupuestos con las que se confrontan los CASI son un buen ejemplo de esas limitaciones impuestas a ser autogestionadas a las que hace referencia Castel (1984, 218). Limitaciones que se materializan tanto en el recorte y la asistencialización de los servicios, como en la precarización de sus trabajadores: bajos sueldos, condiciones laborales degradadas, inestabilidad, diversidad de tipos de contratos y de estatutos laborales y ninguna capacidad de negociación. Como contraparte se les exige empatía, compromiso, dedicación y responsabilidad.

"... en general se intenta, aparte de las horas que hay que hacer, que el contrato laboral te exige, se intenta un compromiso pues para ciertas movilizaciones, pues no sé, igual determinados actos donde, no es necesario sino que está bien la presencia de gente apoyando al que dirige el acto, desde una conferencia sobre determinados temas de conflictos y tal, hasta las cosas que haces de sensibilización o manifestaciones (...) Entonces en principio el contrato le exige las horas que sea y ya está, pero también se busca un poco esa inquietud, ¿no? (C1-CASI).

"... hombre, tienes una semana libre, pero qué semana, no te da tiempo a desconectar. Es que yo salía el lunes y rallas a todo el mundo con las movidas de la casa. Y cuando ya estás empezando a desconectar, te acuerdas de que entras a trabajar el lunes y ya estás ahí diciendo, 'que entro, que entro, que entro' y entras. Entonces, no es que tengas una semana de vacaciones, no. Porque tú sigues ahí... pues así estamos y ninguna posibilidad de queja, vamos. Quiero decir que yo, lo único que consideré que se pudiera hacer (...) fue poner una denuncia a la inspección de trabajo... y ya he visto

como funciona la inspección de trabajo. (...) A nadie de los que están por encima [les interesa], *ni a* [la ONG], *ni a la Comunidad de Madrid, ni a la inspección de trabajo, ni a nadie. Solo le interesa a la educadora, al trabajador que esta ahí y que estás sola. (...) Pero está todo así ¿eh? Porque ahora por ejemplo, también he echado para un centro de menores y también era otra oenegé, contratada por la Comunidad.... externalización de servicios."* (E-CASI).[449]

"No es mi papel, yo no tengo por qué estar sacándole las cosas de las taquillas, es que ése no es mi papel; pero un poco por coherencia tiras pa'lante y dices 'mira, a por todas ya con este tío porque no puede ser', ¿no? Y las consecuencias son esto y dices 'mira, no compensa esto', llega un momento de desequilibrio, que tu vida personal, familiar y todo se ve alterado ¡y por un salario de mierda! y tal. No." (TS-CASI).

"Yo por ejemplo, estaba de coordinador y cobraba 160 [mil pesetas]*... y debe ser el doble más o menos en los servicios sociales municipal, trabajadores sociales..."* (C2-CASI).

Como se desprende del relato de una ex técnica de la OFRIM, nada de esto parece ser exclusivo de los CASI:

"... existe una contradicción muy grande entre cómo mantienes tú esas relaciones con lo que es una ONG y con lo que es una empresa. Por un lado, se supone que tú te identificas con los fines de esa organización, (...) yo me identifico plenamente… con la labor a favor de la inmigración, (...) ahora, claro, si me vas a enredar por ese planteamiento, pues al final termino haciendo el canelo, verdaderamente… porque claro, ¿qué haces? ¿Dedicas todo el tiempo, dedicas más de tu jornada laboral, lo haces de una manera altruista? Bueno, entonces yo opté por dejar claramente la posición, yo consideraba que la ONG para mí era una empresa, la empresa que me había contratado, y yo trataba de hacer lo mejor posible mi trabajo como lo habría hecho en otro lugar, pero sin saltar un poco esos límites, cosa que les indignaba mucho, por ejemplo a mi jefe."(OFRIM).

"... yo que era una titulada superior técnica (...) estaba ganando prácticamente la mitad, la mitad de lo que había ganado yo anteriormente en la Comunidad de Madrid, que había trabajado (...) Es como si estuvieras trabajando para la Comunidad de Madrid pero sin trabajar para la Comunidad de Madrid, con el sueldo, las condiciones de trabajo, las condiciones laborales, el lugar era bastante penoso, el edificio era bastante penoso... (...) O sea que desde luego para nada tiene que ver con las condiciones de trabajo que yo conocí en la Comunidad de Madrid. (...) Es como administración de segundo grado. O sea, trabajas para la administración en cuanto al trabajo, a lo que se te exige y tal… pero luego condiciones de trabajo, sueldos, etcétera, etcétera, inseguridad, inestabilidad, precariedad…" (OFRIM).

[449] En el CASI donde trabajaba esta educadora, los contratos que tienen las personas que están en los pisos no son de educadores, sino de una categoría inferior y con sueldos más bajos. Además los turnos son semanales. Hay dos educadores que se van rotando y están viviendo en el piso una semana entera cada uno. La justificación del coordinador es el bajo presupuesto con el que cuentan. Sin embargo, en otros CASI hay tres personas destinadas a los pisos que hacen distintos turnos a lo largo del día. Otro ejemplo de la disparidad de condiciones de trabajo de un CASI a otro.

Como indicador de lo extendido de estas dinámicas, puede citarse el *marcaje* que las integrantes de Precarias a la deriva de Madrid (inspiradas en los *escraches* de la organización HIJOS de Argentina) desplegaron en enero de 2005 en una sede de Cruz Roja, como forma de acción y denuncia pública de las condiciones de precarización del empleo en el campo de la asistencia social, activada a partir del "despido de R. que trabajaba en uno de los pisos para personas con SIDA gestionado por Cruz Roja con fondos públicos".[450] Otro dato a tener en cuenta: el impulso de la Plataforma Eco y la mesa de negociación para el primer Convenio Colectivo de la Intervención Social de la Comunidad de Madrid, hasta el momento inexistente.[451]

El mérito de estas transformaciones, además de su evidente trasfondo económico, es el despliegue de formas de control sobre las exigencias técnicas y financieras de los profesionales, "el personal voluntario no sólo permite hacer economía sino que representa un medio de presión que contribuye a desarrollar un 'buen espíritu' en el conjunto del personal." (Castel 1984, 148).

> *"... la experiencia que tenemos con la Comunidad de Madrid es que si nosotros les decimos 'oye mira, este tío es problemático porque ya viene de un desahucio con un parte de lesiones anterior, a ver si va a haber problemas con él' y les decimos 'no acabamos de verlo que sea el perfil', y se ponen farrucos porque esta familia entre, pollo* [con la] *Comunidad de Madrid (...) 'hacer lo que servicios sociales os diga'. Si servicios sociales quería meterlos, como son nuestros jefes, te los mete, por lo cual no tienes ningún criterio para decir 'mira, no', estás vendido a lo que te quieran meter." (TS-CASI).*

> *"...por ejemplo a mí se me decía, 'pues si necesitas ayuda buscamos un becario', un becario o un colaborador. Es decir una persona que no cobraba un sueldo trabajaba conmigo. (...) Un voluntario. Entonces yo me negué siempre, o sea prefería estar sola a que me pasaran una persona que no cobrara. Me parecía indigno, o sea siempre me ha parecido mal que los puestos de trabajo se cubran con personal voluntario, cuando realmente están desempeñando un trabajo,¿ no?... como el que podía desempeñar yo, (...) O sea funciona una especie de relaciones laborales preindustriales, en el sentido de que te están como presionando, diciendo, bueno, 'es que siempre hay gente dispuesta a colaborar de una manera voluntaria sin cobrar un sueldo'."* (OFRIM).

[450] En "Marcar el negocio de la exclusión. Un relato de Precarias a la deriva", ver *¡Qué Cruz! Cruz Roja y el negocio de la exclusión.* http://www.sindominio.net/karakola/precarias.htm
[451] Ver http://www.nodo50.org/plataformaeco/principalb.htm

2.1.2. Implicaciones de la rearticulación público/privado II: el control a distancia del saber experto

Nikolas Rose (1997) ha explorado la nueva relación entre los expertos y la política que inauguran estas mutaciones, con un lugar prioritario para una gama de técnicas —presupuestarias, de contabilidad, de auditoría— que están dirigidas al control de los profesionales, mediante la prescripción de qué y cómo tiene ser escrito y contabilizado. Una dinámica que también rige los CASI.

> *"Yo de cada persona que veo, tengo que rellenar mogollón de datos de una ficha de la Comunidad de Madrid. Mogollón, mogollón de datos. Datos que ya su trabajador social, de servicios sociales, anteriormente le ha pedido. Es una repetición, en muchos casos..."* (TS-CASI).

> *"La evaluación es cuantitativa, cuántas atenciones has hecho, cuántas derivaciones te han hecho, nadie evalúa cuántos papeles has dado que no había forma de conseguirlos ni cuántos... no sé, ni cuántos trabajos has conseguido... ¿no? sino número de atenciones..."* (C2-CASI).

> *"Tenemos formularios, tenemos formularios diseñados por la Dirección General de Inmigración, tenemos formularios de derivación, de devolución, de programa individualizado, de intervención, de consentimiento informado para plaza de emergencia..."* (A-CASI).

Pero estas tecnologías de inscripción y contabilización no sólo suponen la imposición de una forma particular de informar y evaluar, también implican (y aplican) una manera específica de pensar, concebir y definir las dificultades de las personas asistidas y un modo de administrar sus vidas.

En el contexto español, Adelantado y Noguera (2003) señalan que la institucionalización de los servicios sociales ha dejado de girar en torno al uso de los recursos técnicos e intereses corporativos que detentaban los profesionales en el esquema *welfarista*, para basarse en la posesión de recursos legales y económicos (control presupuestario) en manos de la fuerza política mayoritaria. Algo que también se verifica en la relación de la Comunidad de Madrid con los profesionales y las ONG que gestionan los CASI.

> *"... te estás basando en criterios técnicos, que ellos mismos (...) han puesto, (...) cuando sus propios técnicos te dicen que sí y tal, y a la hora de la verdad resulta que lo que*

prima son criterios absolutamente políticos y de poder, entonces estás vendido, porque a ver cuál es la siguiente que te manda servicio social (...), total, vas a tener que decir que sí porque son tus jefes, no tienes ninguna autonomía ni tienes ningún poder ni nada como para poder dirigir aquello..." (TS-CASI).

"... aunque hubiésemos seguido las directrices, como te vuelvo a decir, a nosotros nos desautorizan del todo, es decir 'aceptarlo, no es conveniente en vuestra situación política que tengáis problemas'. [452] *(...) la propia Concha (...) utilizando el argumento político, no el profesional, aunque ella se define como técnica ¿sabes? Usó un argumento político, puro y duro."*(C2-CASI).

El trasvase de la gestión de lo social al ámbito de las ONG supone el desarrollo de nuevos mecanismos para el control del saber profesional *a distancia* (Miller y Rose 1992), fuera de la maquinaria burocrática que previamente enlazaba a los profesionales en el mecanismo para el gobierno de lo social. Trabajadores sociales, educadores, psicólogos, mediadores, no intervienen tanto para curar o reformar, como para administrar de acuerdo a la lógica de gestión de riesgos, pero los riesgos también se trasvasan a los profesionales de los CASI.

"... a la mañana siguiente este hombre se va a hablar con la trabajadora social de los servicios sociales (...) ésta no lo recibe, evidentemente, el hombre va a la ferretería y compra un hacha, se viene a la oficina del CASI. Nosotros estábamos cerrados con llave, porque teníamos miedo, empieza a golpear con el hacha toda la puerta del CASI, y como en las películas de miedo, consigue meter la mano, da la vuelta a la llave y se mete con el hacha en la oficina, total que ahí (a mi no me pilló, yo estaba alojando a otra familia en el piso) (...) salen mis compañeras de allí, mi jefa cuando lo vio dice que pensaba que les iba a matar, y se queda destrozando mi despacho y el de mi jefa con el hacha, y espera a la Guardia Civil, a que vengan a detenerle. Total, que la Guardia Civil lo detiene, esa noche la pasa en el calabozo, al otro día en un juicio rápido, nos ponen una medida de alejamiento, igual que las mujeres maltratadas, no se puede acercar a menos de ochocientos metros de nosotras, ni mío ni de las cuatro personas que estaban dentro, ni de la oficina, ni del piso de emergencia, y se espera un juicio en toda regla para trece días después. Total, que como él no se puede acercar ni a la oficina ni al piso, la mujer con los niños se quedan durmiendo dentro del coche, en la puerta del piso de emergencia durante cinco días, los servicios sociales no intervienen ni hacen nada, porque están cagados. A mí me dijo directamente la trabajadora social, dice 'mira, yo no voy a decretar una medida de tutela porque este tío viene a por mí y me mata' me dice (...) 'y no puedo volver a trabajar en Galapagar', entonces ¿tú no puedes volver a trabajar en Galapagar y yo sí? O sea, es que te corresponde a ti hacer la tutela, no a mí, eres la única que puede hacerlo..." (TS-CASI).

[452] Se refiere a diferencias de adscripción partidaria entre el Gobierno de la Comunidad y la ONG: *"... cuando en la Comunidad de Madrid sale Esperanza Aguirre, con un discurso mucho más cerrado, pues amenaza con quitarle* [el CASI a la ONG] *y llega a hacerlo, pero luego se lo vuelve a dar a* [la ONG]" (C2-CASI). *"Concha Fernández en una reunión muy fuerte que tuvimos, con mucho enfrentamiento, 'mira* [la ONG] *no está en una situación ahora mismo de poder, pues agacháis la cabeza' (...) claro y fue ya cuando F. ha renunciado, diciendo 'mira, que hubiera convocado unas oposiciones para funcionarios, y tal vez me hubiera presentado', pero si ahora resulta que estás subordinada a tal, explotada por una oenegé, con la mitad de sueldo, con un horario super tal..."* (TS-CASI).

2.1.3. Implicaciones de la rearticulación público/privado III: externalización de la asistencia pública y mercantilización de la iniciativa social

Algunos de los argumentos que se esgrimen desde la Comunidad de Madrid para justificar la gestión de los CASI por parte de ONG hacen referencia a la importancia de la participación de la *sociedad civil* o la *iniciativa social,* (que se supone encarnada en estas entidades) en la resolución de los problemas que afectan a la *comunidad* y la experiencia, el conocimiento, el compromiso y la sensibilidad de esas organizaciones y sus profesionales con la situación de la población inmigrante. Pero más que participar, las organizaciones compiten entre sí en un cuasimercado, delineando sus diversas ofertas para obtener esos contratos, con cada vez menos espacio para la crítica y el disenso. El Gobierno regional actúa directamente sobre las acciones de esas entidades y sus profesionales, mediante las disposiciones contractuales, el Manual, el control de los técnicos del Servicio de Inmigración, pero sobre todo, mediante la posibilidad de no renovación de la concesión. Los relatos de los profesionales de los CASI, algunos más que otros, muestran la contradicción que supone trabajar para una ONG (con sueldos bajos y condiciones de trabajo precarias) y, al mismo tiempo, gestionar un servicio público del Gobierno regional y de los servicios sociales municipales.

> *"*[la ONG] *no existe, tu imagínate que no existe, porque de hecho no existe. Ellos ni aparecen* (...) *a no ser que pase algo un poco especial y que vengan para ver cómo tal, ellos no se meten absolutamente para nada, no existen. O sea, para mí, mis referencias son Comunidad de Madrid y los servicios sociales..."* (TS-CASI).

Una ex técnica de la OFRIM lo explica así:

> *"Claro, eso es la gracia que tiene, eso tiene mucha gracia, (...) porque yo, ¿a quién representaba? Yo iba* [al Foro Regional para la Integración] *por la OFRIM, pero entonces da la casualidad que allí había una ONG que era Cruz Roja, pero también estaba la Comunidad de Madrid, pero yo no era ni una cosa ni la otra, se me suponía las dos cosas. O sea, que tiene gracia como en mi misma persona (...) convivían dos instituciones tan diferentes, ¿no? Entonces yo vi que claro, para mí no suponía problema porque yo iba casi como yo misma, (...) por supuesto para los organismos que estaban allí, pues claro, significaban cosas muy diferentes si yo iba como oenegé que si iba como Comunidad de Madrid. Total, que ahí había un dilema, ¿no? (...) Bueno, pues eso es un dilema que nunca se solucionó... (...) pero por otro lado pues no era tan conflictivo. ¿Por qué? Porque las diferencias no eran muy grandes entre ser la ONG Cruz Roja que la Comunidad de Madrid, y a la vez yo misma, que no tenía mucho que ver con ninguna de las dos, podía representarlas. Es curioso… a mí me empezaba todo a molestar también, porque uno quiere saber qué es lo que representa, si es que representa algo..."* (OFRIM).

Si bien los profesionales no tienen ningún tipo de relación contractual con la Administración, es la Administración la que define su perfil, que no sólo se refiere a cuestiones técnicas, sino que exige poner en juego recursos de carácter emocional. Todo su saber y su compromiso es puesto a trabajar para el Estado, sin que sus condiciones laborales sean responsabilidad del Estado. Nada hay en estos discursos de participación en clave autónoma y sí mucho de control a través de la responsabilización, el autogobierno de las limitaciones impuestas (Castel 1984) y la instrumentalización de una autonomía regulada (Rose 1997); lo que los anglofoucaultianos definen como un gobierno a través de la libertad.

Lo que muestran las entrevistas y documentos es que los CASI son un ejemplo particular del proceso de externalización de la gestión de lo social[453] (en este caso de la integración de población inmigrante), de la degradación y asistencialización de los servicios públicos y de la precarización laboral impulsados en los años ochenta y vinculados con el proceso de reconversión industrial y reestructuración del Estado de bienestar. Precarización que afecta al saber experto y que es propulsada por el Estado y la empresa privada, pero también, y de forma creciente, por las propias organizaciones de acción social, en las que se va imponiendo la filosofía empresarial. Las instituciones sociales "son también invitadas a funcionar como empresas competitivas y dinámicas, mientras los controles se van cerrando en torno a los objetivos que se les asignan." (Castel 1984, 218)

> *"Y yo me baso en que era una empresa no sólo porque me había contratado, en la relación laboral, sino que para colmo, entre los procedimientos de gestión estaba el alcanzar unos niveles de calidad que se diferenciaban muy poquito de los que se aplican en la empresa privada. (...) tiene que tener unos criterios de funcionamiento, pero desde luego que a mi, esos criterios de calidad me parecían… vamos, me parecen aberrantes. ¿En qué nos quedamos? ¿Qué somos? Entonces cuando se te plantean este tipo de contradicciones, o de disparidad en los objetivos, pues al final, vale, pues yo me sitúo y vosotros funcionar como queráis… por un lado decimos que todos compartimos objetivos, y por otro lado me estáis hablando de régimen de calidad, pues entonces vamos a ver, ¿no?"*(OFRIM).

[453] En referencia al proceso de privatización de los servicios sociales en el Ayuntamiento de Barcelona, Bonet i Martí (2005) menciona una vía de externalización indirecta: el trabajo social sumergido, que engloba las tareas de asistencia social llevadas a cabo mayoritariamente por mujeres inmigrantes en situación irregular, empleadas por las clases medias para cubrir tareas de cuidados no asumidas por el Estado. Los bajos salarios, la falta de contrato y la invisibilidad en que vive el sector de trabajo social sumergido sirve como amortiguador de las deficiencias de una política social restrictiva.

La lógica social ha sido reemplazada por una lógica de la competencia, la segmentación del mercado y la gestión de servicios: "la gestión de la miseria y la mala fortuna pueden convertirse, una vez más, en una actividad potencialmente beneficiosa." (Rose 1999, 260). Los CASI no son una excepción, sino la confirmación de una estrategia de desentendimiento del Estado con respecto a la asistencia de los grupos desafiliados. Pero este desentendimiento también afecta a los profesionales que están fuera de la administración pública. Así, la Comunidad de Madrid no sólo delega su responsabilidad con respecto al bienestar de ciertas poblaciones, también se despreocupa de las condiciones de trabajo de los profesionales y evade conflictos laborales, lo que además de abaratar costes, evita tensiones.

La externalización de los CASI (y otros servicios públicos como la OFRIM) y el control ejercido desde el ámbito estatal sobre las organizaciones gestoras no es algo exclusivo del campo de las políticas de integración de inmigrantes. Los CASI condensan algunas de las innovaciones que distinguen la forma que adquiere el gobierno de lo social en el liberalismo avanzado: una pluralización de las tecnologías sociales, una mayor complejidad del entramado público/privado y una reconfiguración de los papeles del Estado, la sociedad y los expertos. Pero, como apunta Rose, "lo que aquí estamos viendo no son simplemente las vicisitudes de una ideología política, la del conservadurismo neoliberal, sino algo mucho más relevante que subyace en los programas de gobierno de todo el espectro político y que justifica que se designe como 'liberal avanzada' a todas las nuevas tentativas para reinventar el gobierno." (1997, 39).

2.2. Eje normalización/diferenciación. Sobre los inmigrantes, su integración y las formas de intervención

Las transformaciones operadas en las formas de gestionar la cuestión social han implicado profundos cambios en la manera de concebir y reasignar responsabilidades sobre el bienestar de la población, entre Estado, mercado y sociedad, y también han supuesto la emergencia de nuevas concepciones sobre la *naturaleza* de los sujetos, las cuestiones definidas como problemas, los orígenes o causas que se les atribuyen y las formas y objetivos de la intervención. En el marco del liberalismo avanzado, las personas son definidas, esencialmente, como criaturas libres y autónomas y se espera

que sean activamente responsables. Los problemas sociales han sido reconvertidos en los problemas de *los excluidos*, pero incluso los individuos desfavorecidos han llegado a ser considerados como agentes activos en la construcción de su propia existencia,[454] de lo que se deduce que "deben ser asistidos, no a través de la Administración y los solícitos expertos que les proporcionan ayuda y subsidios, sino a través de su propio compromiso con un conjunto de programas destinados a su reconstrucción ética en cuanto activos ciudadanos. Programas que tratan de equipararlos con destrezas y aprendizajes de autopromoción, de aconsejarlos para que recuperen su sentido y autovalor y autoestima, programas destinados a capacitarlos para que puedan asumir su legitimo puesto en cuanto sujetos autoactualizados y exigentes de una democracia liberal avanzada." (Rose 1997, 39). A pesar de los procesos de precarización laboral, en estos programas el trabajo y la familia funcionan como herramientas de reconstrucción ética, esto es: de reconversión de los *excluidos* en individuos autónomos.

Tanto en el caso de la Ley de Servicios Sociales de la CM como en el Manual de Procedimiento Metodológico de los CASI, los *usuarios* (concebidos como *clientes* de cualquier servicio público como RENFE o el Metro) son reconocidos como individuos responsables, capaces de participar activamente en la resolución de sus propios problemas. Como ya se ha señalado, entre los objetivos de las intervenciones ocupa un lugar primordial el de convertir a los asistidos en seres autónomos.

> *"La Ley de Servicios Sociales hace una apuesta fuerte por la universalidad, equidad e igualdad de acceso de todas los ciudadanos a los servicios sociales, consolidando sus derechos y tratando a los ciudadanos, usuarios de estos, como individuos responsables, protagonistas de sus propios procesos de integración, respetando la dignidad individual y facilitando la autonomía y la libre elección entre las distintas opciones de atención social que puede ofrecer el sistema de servicios sociales."* (Servicio de Inmigración s/f, 3).

> " [los servicios sociales, los colegios, los centros de salud, las entidades] *que sean un recurso que pueda favorecer todo el proceso de integración que se proponen con un usuario del CASI, todo eso siempre con un único objetivo, y es que esa persona tenga un grado de autonomía y por lo tanto ya no necesite de esa, de esta intervención en profundidad desde un centro..."* (SI-DICDV-CM. 3).

[454] En el contexto inglés, las personas sin empleo pasaron a denominarse buscadores de empleo (*job-seekers*), un término que coloca el problema en el modo de vida del individuo. Las personas sin hogar pasaron a llamarse durmientes a la intemperie (*rough sleeper*), como si la falta de vivienda fuera la elección de un estilo de vida personal o el síntoma de una patología (Rose 1999).

2.2.1. Implicaciones de la tensión normalización/diferenciación I: la integración como cuestión psicológica y cultural

Es en el área sociolaboral de los CASI, con su hincapié en la *empleabilidad*, donde mejor quedan retratadas las transformaciones en las formas de concebir la naturaleza de los sujetos objeto de la acción social, el origen de sus problemas y los objetivos de la intervención.

> *"De cara al trabajo, sabiendo que hay una serie de barreras, en principio objetivas, que van a impedirlo, entonces… lo que no podemos es utilizar un método que ya a priori sabemos que es inservible, ¿no? Entonces, a nivel institucional, se contacta con entidades que tienen experiencia en trabajar la empleabilidad… entendiendo la empleabilidad como el trabajo de las potencialidades de la persona a nivel de actitudes… de tal manera que prepara a la persona de cara al empleo, a la situación que haya, sabiendo que la situación es adversa en muchos casos. Porque con la población que trabajan los CASI son personas con situaciones muy muy complejas. (...) Y sabiendo que no es 'te consigo un trabajo', porque el mercado laboral ha cambiado y ya no es 'te consigo un trabajo', sino que puedas conseguir tú tu trabajo y además puedas mantenerlo, porque vamos a trabajar contigo toda esta serie de aspectos; porque muchas veces no va asociado a que la persona falle por criterios objetivos que entendemos en el mundo laboral a uno le pueden despedir, no, hay una serie de claves culturales, de pautas de comportamiento que ellos desconocen y que muchas veces son el motivo de despido o de no acceso a un empleo, ¿no? Entonces todo eso siempre va a hacer que la persona adquiera mucha mas seguridad, tenga un conocimiento mas en profundidad y por lo tanto no haya esa frustración de empleo."* (SI-DICDV-CM. 3).

> *"... es un poco el concepto de empleabilidad que se ha hecho muy famoso y que define bastante bien, pues eso, el nivel de posibilidades que alguien tiene de encontrar empleo o de perderlo y volver a... Es un poco la idea. Eso por ejemplo, lo de los papeles no es tan importante, hemos tenido gente que teniendo permiso permanente tenía unos problemas enormes para hacer llamadas, incluso de castellano, gente que ha estado mucho conviviendo con marroquíes (...) En cambio sí que ha habido gente que sin papeles se ha buscado la vida muy bien, una persona que por su forma de ser tiene un montón de amigos, conoce a todo el mundo, que en la parroquia se acerca y pregunta a la gente, que cuando lleva al crío al colegio habla con las demás amas de casa, o sea, las demás madres. Es un poco la idea. Pues entonces lo de los papeles es importante, es un factor más, pero no es el fundamental. (...) sí, los papeles por supuesto que ayudan, y hay gente que, la mayoría quizás, que si tuviera papeles tendría más posibilidades de encontrar trabajo, eso la mayoría. Pero los casos que tenemos nosotros, como son casos donde los problemas de integración vienen por otro lado, no vienen por los papeles, vienen por temas de violencia, por... ya puedes tener papeles, que si tienes un hijo a cargo, vas a tener muchos problemas para encontrar trabajo, porque el marido se largó, o por que encima te está persiguiendo, porque eres víctima de... son los casos que vemos."* (C1-CASI).

Desde esta perspectiva, las posibilidades de empleo (*empleabilidad)* y de integración *(integrabilidad)* de las personas con las que trabajan los CASI se conciben como el resultado de situaciones particulares, condicionadas por las distintas *formas de ser* y, por lo tanto, como cuestiones a ser gobernadas a través de las conductas de esas personas, alentándolas a mejorar sus disposiciones mediante la adquisición de habilidades, actitudes y aptitudes para la búsqueda y el mantenimiento del empleo o para la integración. Las condiciones de vulnerabilidad son así entendidas como el resultado de características específicas y personales de los sujetos.

> *"El CASI como dispositivo especializado en la atención social a las personas inmigrantes, debe dar una respuesta eficaz que posibilite la integración social de las mismas, apoyando, de forma específica, a aquellas personas de origen extranjero que por sus características personales, presentan dificultades para la búsqueda de empleo."* (Servicio de Inmigración s/f, 30).

> *"...es decir, que las personas que vengan con estos perfiles, que salgan de los CASI con una mínima autonomía o que se les den las alternativas para que esa persona no vaya abocada a la exclusión social cuando tiene una serie de características e indicadores que hace que pueda ser así, ¿no?"* (SI-DICDV-CM. 3).

> *"... el tema del área sociolaboral, de cómo se da ese giro y cómo se va imponiendo que los profesionales lo trabajen desde esa perspectiva, porque se entiende que es la mejor y que el colectivo con el que trabajamos tiene una particularidad y una peculiaridad que hace que no podamos regirnos por modelos que se trabajan con otros colectivos."* (SI-DICDV-CM. 3).

La pobreza, el desempleo, la *inintegración* y otras enfermedades sociales han sido recodificadas como el resultado de condiciones fundamentalmente subjetivas. Pero, advierte Nikolas Rose (1999), no se trata de una subjetividad con determinantes sociales como en el marco de las racionalidades *welfaristas*, sino como subjetividad ética y cultural. Los expertos se relacionan con sus casos de una manera pedagógica y responsabilizada, pero el énfasis se ha desplazado desde los factores sociales a la propia conducta (Rose 1996), conducta que cuando se trata de los *inmigrantes no comunitarios* la mayoría de las veces se supone moldeada por lo que anteriormente ha sido definido como su cultura.

"En el área educativa e intercultural, pues está el aprendizaje del idioma (...) porque evidentemente son personas que vienen de otros países donde la preparación académica es diferente a la nuestra, pues entonces a lo mejor es necesario para buscar empleo nivelarle, buscar… bueno, todo un proceso educativo, entonces hay una serie de actuaciones que se llevan a cabo." (SI-DICDV-CM. 1).

"Mujeres víctimas de violencia de género…. extranjeras, por lo tanto ya estamos hablando de una intervención diferente que hablamos cuando, cuando son mujeres autóctonas, ¿no? Comunes en algunos aspectos pero evidentemente diferentes, estamos hablando de pautas culturales, religiosas, y demás que (...) complican mucho la intervención." (SI-DICDV-CM.3).

2.2.2. Efectos de la tensión normalización/diferenciación II: especialización de las intervenciones y fragmentación de lo social

En cuanto a las formas de intervención, la concepción de las problemáticas sociales como asunto individual ha promovido la emergencia de dispositivos de gestión diferencial de poblaciones (Castel 1984). Las *poblaciones problema* no son más vistas como parte de un grupo con características comunes a ser gestionada por un servicio social unificado y genérico. Por el contrario, los *excluidos* parecen no tener unidad, no pueden representarse ni ser representados; engloban a todos aquellos que no tienen capacidad o voluntad de gestionarse a sí mismos y capitalizar su propia existencia. Sus dificultades particulares deben ser abordadas a través de la actividad de una variedad de especialistas, cada uno de los cuales es experto en un problema: inmigrantes, mujeres víctimas de la violencia de género, alcohólicos, toxicómanos, personas en riesgo de exclusión, discapacitados, menores no acompañados y un largo etcétera.

"... los CASI tienen este programa para contactar en aquellos casos que crean necesario y por lo tanto asegurar que la intervención que hacen con las mujeres y víctimas de la violencia de género va encausada acorde con unos criterios ya mucho más especializados y que no siempre tienen conocimiento, la realidad todavía se complica mucho más." (SI-DICDV-CM. 3).

"... por ejemplo, nosotros no estamos preparados para atender a gente con problemas de alcohol, de alcoholismo, porque nosotros no somos especialistas en alcohólicos..." (C1-CASI).

El territorio de lo social es reconfigurado y sus habitantes son relocalizados, en la imaginación y en la estrategia, en espacios marginalizados: en las calles de las ciudades, en los *barrios sensibles*, en las caóticas familias monoparentales, en la *inmigración no comunitaria*. Fuera de las comunidades de inclusión, existe una colección de no ciudadanos y ciudadanos fallidos, sujetos incapaces o no deseosos de administrar sus vidas, gestionar sus propios riesgos y asumir el ejercicio responsable de su autogobierno (Rose 1999). Éste es el espíritu que da sentido a la creación de los CASI como dispositivo de atención especializada y diferencial, para gestionar las que se consideran problemáticas específicas de cierta población inmigrante: "... la razón última de una disfunción cualquiera no puede residir más que en el individuo portador del síntoma y la comprensión de su economía personal plantea el único hilo conductor en el desbordado marco de la asistencia (...) cuanto más compartimentado esté un sistema de asistencia y de cura entre diversos servicios burocratizados que separen a los usuarios en categorías abstractas, tanto más necesaria se hará la psicologización como contrapartida ineludible a su funcionamiento siendo el único principio de totalización posible la elaboración de una causalidad interna, intrafísica." (Castel 1984, 151).

La psicologización de problemáticas antes codificadas como sociales también alienta el despliegue de formas de intervención focalizadas e individualizadas, en contraste con las pretensiones universalistas precedentes. El trabajador social, en tanto que instrumento de civilización tutelada, deja paso al consejero privado, a prácticas que ligan a cada individuo con el acompañamiento de los expertos, como el profesional de referencia de los CASI, pero que adopta la apariencia de ser el resultado de una elección personal (Rose 1997).

> *"Se introduce la figura del 'profesional de referencia' cuya existencia se contempla como un derecho de las personas en relación a los servicios sociales, siendo su papel el de orientar y acompañar a la persona en todo el proceso de intervención social."* (Servicio de Inmigración s/f, 3)

> *"El Centro de Atención Social a Inmigrantes garantiza así la atención global e integral a cada persona, tras un análisis y diagnóstico de cada situación y a través del establecimiento de itinerarios individualizados de integración."* (Servicio de Integración s/f, 13).

> *"En cada área se trabaja una serie de actuaciones, pero no son rígidas, porque cuando nosotros perfilamos qué actuaciones deben trabajarse en cada área, son actuaciones muy generales, pero estamos hablando de un proceso de una persona, que tiene que seguir un proceso de intervención muy especifico individual, y va a ser realmente esa persona quien va a marcar un poco las actuaciones que han de desarrollarse con él."* (SI-DICDV-CM. 1).

Pero en el caso de la población inmigrante y primordialmente de lo que se define como su integración, la especialización y la individualización se entrelazan con la culturización. Los *inmigrantes no comunitarios* son imaginados, principalmente, como individuos con identidades culturales, que no sólo los identifican, sino que atraviesan sus disposiciones, habilidades y comportamientos. Y entonces la cultura se instala como fundamento legitimador de la puesta en marcha de los dispositivos de intervenciones diferenciadas, amparados por el derecho a la diferencia reivindicado por la Ley de Servicios Sociales y el respeto a la diversidad cultural de los CASI. Según el *Manual de Procedimiento Metodológico*, el respeto por la diversidad cultural como principio rector de la intervención con población extranjera es lo que garantizará un equilibrio compensando entre normalización y derecho a la diferencia, para que el inmigrante no pierda su identidad, al tiempo que se facilita su integración. La diferencia que legitima la puesta en marcha de los Centros de Atención Social a Inmigrantes como dispositivos de atención específica es la diferencia cultural de sus usuarios. La cultura se convierte así en un nuevo campo de especializaciones e intervenciones a nivel individual, familiar y comunitario.

> *"La sociedad de llegada junto a la sociedad de acogida conforman dos universos diferentes en valores, modos de ser y estar, vivencias, necesidades, costumbres... que generan encuentros y desencuentros frecuentes. En la sociedad intercultural es necesario ir incidiendo en un cambio cultural como la verdadera clave transformadora de estructuras, personas e instituciones."* (Servicio de Inmigración s/f, 27)

> *"La puesta en marcha de programas comunitarios por parte de los CASI debe alentar el acercamiento entre culturas, los cambios de actitudes, la tolerancia... y sin duda alguna contribuir al enriquecimiento cultural que la diferencia de culturas provoca en los espacios de convivencia. Las Mesas de Convivencia que los CASI han empezado a establecer en los barrios y municipios en los que actúan, están siendo una gran muestra de ello."* (Servicio de Información s/f, 15).

3. ¿Cómo se piensa y cómo se activa la integración?

En los últimos treinta años ha ido perdiendo fuerza la idea de que es responsabilidad estatal promover y garantizar el acceso al bienestar de los sectores mas desfavorecidos. La racionalidad política en auge exige que tanto individuos como comunidades asuman responsabilidades. Son los individuos los que deben gobernarse a si mismos.[455] "Esa reasignación de responsabilidades de la solidaridad social otra vez a los individuos y la sociedad civil es indicio de un importante alejamiento de aquel compromiso con los derechos sociales y económicos que caracterizó al régimen de ciudadanía de posguerra." (Jenson y Phillips 1999, 103). La relación entre individuo responsable y su comunidad autogobernada reemplaza el vínculo preexistente entre la ciudadanía social y su sociedad común (Rose 1996). La solidaridad ha dejado paso a la tolerancia mientras la igualdad ha sido reemplazada por la imparcialidad. La *buena sociedad* ya no es la que asegura la integración, sino la que permite la coexistencia pacífica de las diferencias. Todas estas orientaciones "están tan profundamente inscritas en la lógica de la reestructuración de las sociedades modernas, que no basta con un cambio de mayoría política para convertirlas en caducas." (Castel 1985, 222).

Los inmigrantes son pensados también dentro de estas coordenadas, interpretando cualquier dificultad que les afecte en referencia a sus *rasgos culturales*. La integración se convierte en una cuestión de responsabilidad, voluntad, participación y principalmente en algo que es posible programar y gobernar. El camino hacia la integración es construido como itinerario individual y personalizado, a lo largo del cual los inmigrantes se irán desprendiendo de las trabas psicológicas culturales que les impiden actuar como seres autónomos responsables y participativos. Sus culturas, vistas como tradicionales y subdesarrolladas, son percibidas como obstáculos para el pleno desarrollo de su autonomía. La conversión del inmigrante en sujeto de elección y responsabilidad personal es lo que hará de él un verdadero y activo ciudadano, capaz de gestionar sus propios riesgos.

Estas orientaciones inauguran nuevas formas de control distintas al intervencionismo corrector o terapéutico, en ocasiones represivo, de la asistencia

[455] Este principio atraviesa distinto tipo de iniciativas activadas a lo largo de los años noventa en contextos geográficos y económicos diversos. El Banco Mundial ha operado como punta de lanza en la implantación de esta tecnología de gobierno a través de la libertad en los programas de lucha contra la pobreza en países del Sur. En América Latina, "Bajo el paradigma casi incuestionado de la 'autogestión' se privilegia la idea de que los grupos en desventaja, solos o con el apoyo de organizaciones privadas y/o públicas, son capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales." (Cardarelli y Rosenfeld 1999, 76-77).

welfarista. El modelo de prevención de riesgos no busca arrancar ni reinsertar, sino "asignar destinos sociales diferentes a los individuos en función de su capacidad para asumir las exigencias de la competitividad y de la rentabilidad." (Castel 1986, 241). A inicios de los años ochenta, Robert Castel se preguntaba si no sería tecnológicamente posible programar a las poblaciones mismas partiendo de la base de una evaluación de sus rendimientos y sobre todo de sus posibles carencias. Es lo que ya se hacía entonces con los discapacitados, al colocarlos en circuitos especiales del llamado trabajo protegido. ¿No es eso lo que actualmente materializan los itinerarios de inserción y la economía que florece en su entorno?

Dean (1999) denomina *tecnologías de ciudadanía* a las múltiples técnicas de autoestima,[456] empoderamiento, consulta y negociación que son utilizadas en actividades tan diversas como el desarrollo comunitario, la promoción de la salud y el combate de dependencias diversas, con el objetivo de construir sujetos emprendedores, libres y autónomos; esto es: con poder y capacidad personal para aceptar responsabilidades. Estas técnicas son utilizadas con la población inmigrante en general, pero muy especialmente con las *mujeres inmigrantes no comunitarias*, a quienes se las concibe como seres básicamente dependientes (Gil Araújo en prensa). Por eso la integración femenina es pensada con relación al abandono de ciertas practicas y costumbres, que se entienden como indicadores de su sumisión y en términos de emancipación y *empowerment*. Para ser una inmigrante integrada hay que convertirse en una mujer autónoma, una mujer responsable de sí y de los suyos. Las que rechazan gobernarse a sí mismas, han rechazado el ofrecimiento a convertirse en parte de la comunidad.[457] De este modo la ciudadanía deviene condicionada por la conducta.

Desde los años ochenta la presencia de población inmigrante ha pasado a ser problematizada en el marco de la diferencia cultural. Esto puede ser leído como un ejemplo más del trasvase de responsabilidades desde las instituciones a la inadecuación del yo (Bauman 2001), que culpabiliza a los sujetos por su propio destino, pero también

[456] En las primeras jornadas sobre el trabajo sexual organizadas en la ciudad de Madrid por el colectivo Hetaira, una trabajadora del sexo andaluza pedía "no mas cursos de autoestima, ¡por favor!". La autoestima se vincula con el poder de planificar la propia vida como una empresa y tomar responsabilidad por su curso y resultados. La propia vida como empresa de uno mismo implica que se permanece siempre empleado en, al menos, esa empresa y que es parte del continuo negocio de vivir hacer una provisión adecuada para la preservación, reproducción y reconstrucción del propio capital humano. Esto supone una concepción del actor humano novedosa, que no es más la del sujeto económico de interés del siglo XIX, sino un empresario de sí mismo (Rose 1999).

[457] Con referencia a la prohibición de usar pañuelos en las escuelas francesas el filósofo Alain Badiou escribe: "… el foulard puede ser proscrito porque es signo del poder ejercido por el macho (padre, hermano mayor) sobre esas jovencitas o mujeres. Serán entonces excluidas aquellas que se obstinen en usarlo. En suma: esas chicas o mujeres oprimidas. Por lo tanto serán castigadas." (2004, 26).

expresa la emergencia de la comunidad como nuevo anclaje del sujeto. Lo social, sostiene Rose (1996, 1999), parece estar dejando lugar a lo comunitario como nuevo territorio de administración individual y colectiva de la existencia. La conducta individual se ha hecho inteligible en clave de creencias y valores que emanan de las comunidades de pertenencia. Una serie de problemáticas han pasado a ser codificadas en términos de las fortalezas, debilidades, patologías y culturas comunitarias. La comunidad es algo a ser programado y activado, a ser investigado, mapeado, clasificado, documentado e interpretado. "[L]as iniciativas de este Estado 'adelgazado' apelan a las comunidades como objeto de gobierno, estimulan el prudencialismo (…) convocan al activismo y la participación, llaman a la asunción de crecientes responsabilidades, pero lo hacen abandonando un lenguaje 'social' y se dirigen directamente a las comunidades como modalidad predominante de agregación de sujetos" (de Marinis 2005, 21). El *Manual de Procedimiento Metodológico* de los CASI también destaca el importante papel de la comunidad en el diagnóstico de los problemas y la propuesta de soluciones compartidas.

> *"La Participación de Asociaciones de Vecinos, Servicios Sociales, Entidades Públicas y Privadas, AMPAS, Asociaciones Culturales y Sociales involucradas en el fenómeno de la inmigración está permitiendo diagnosticar e identificar las distintas problemáticas que dificultan la convivencia y generar soluciones compartidas, promover el debate y la reflexión, coordinar actuaciones y sobre todo impulsar proyectos de integración."* (Servicio de Inmigración s/f, 15)

Pero cuando aquí se habla de comunidad no se está haciendo referencia a una unidad primaria y espontánea del pluralismo contemporáneo, sino al resultado de un trabajo detallado de construcción política. Un intento de estabilizar y normalizar un conjunto específico de prácticas y relaciones y establecer un régimen de autoridad relativamente continuo (Dean 1999) y, en este caso, comandado desde el Gobierno regional.

> *"Los CASI deberán contemplar la intervención comunitaria como uno de sus objetivos más directos, puesto que la reflexión y la investigación sobre la situación social de su marco de actuación debe ser una constante que genere permanentes programas de intervención. Sólo así los CASI serán un instrumento eficaz de desarrollo comunitario y de coordinación rentable de los recursos existentes, un modelo único de actuación independientemente de la entidad que gestione cada uno de ellos y un ejemplo de trabajo en equipo entre las diferentes Administraciones y el tejido asociativo."* (Servicio de Inmigración s/f, 15).

Para Rodríguez Cabrero (1991), el retorno de la comunidad no es más que una estrategia de disciplinamiento de la sociedad, que paradójicamente puede reforzar los mecanismos de control y poder del Estado. Algo que se desprende del relato de una técnica del Ayuntamiento de Madrid que cuenta cómo las subvenciones son utilizadas como gancho para involucrar al movimiento social en la resolución de los problemas que afectan a la comunidad, como la atención de la población derivada de los servicios sociales.

> *"Entonces utilizamos el instrumento del 07 para implicar a las entidades; tanto a las oenegés como a las asociaciones de inmigrantes, en la convocatoria del 07, al tenerlas subvencionadas de alguna manera les estábamos obligando a entrar en la dinámica de trabajo nuestra y a participar de una manera como más directa y con una corresponsabilidad mayor, ya no sólo por el proyecto que estamos llevando a cabo la entidad nosecuánto con el Ayuntamiento, sino porque además tenemos que integrarnos con lo que son las estructuras de instituciones municipales para poder llevar a cabo estos proyectos, porque a su vez, uno de los requisitos que nosotros pedíamos en la convocatoria de subvenciones era que atendiesen a población derivada de los servicios sociales, con lo cual procurábamos una coordinación y una conexión necesaria, no obligatoria del todo pero sí importante, y eso al final acaba haciendo que se impliquen más en todo lo que es la estructura municipal. Entonces fue el enganche con el movimiento social." (AM).*

La impronta comunitaria subyace tanto en el entramado público/privado como en el de normalización/diferenciación que dan forma y contenido a los CASI. La configuración del territorio de gobierno en términos de comunidad promueve nuevas formas de participación vecinal, empoderamientos locales y compromisos sobre la propia vida que reactivan la motivación, la responsabilidad y la autorealización a través del ejercicio de una ciudadanía activa dentro de comunidades autogobernadas. "El juego, entonces, es doble: el Estado apela a las comunidades, se dirige a ellas y de algún modo promueve su constitución y su participación en tareas de gobierno, y por el otro lado, las comunidades se (auto)activan, para conformar sus perfiles identitarios, recrearlos a través de diversidad de prácticas y articular sus demandas a autoridades de diverso tipo." (de Marinis 2005, 22). Paralelamente, el espacio de lo social se destotaliza y en lugar de un Estado de bienestar unificado se van configurando una serie de organismos fragmentados y discontinuos, atomizados y sin poder de negociación ni control sobre las administraciones públicas.

En cuanto al eje normalización/diferenciación, la puesta en marcha de dispositivos de atención especializada en el marco de un sistema que suscribe la

normalización está respaldada por el derecho a la diferencia entendida en clave identitaria, que imagina a las personas asistidas como sujetos de identidades específicas, a partir de las cuales se construyen los diferentes grupos y las diversas especialidades, ya que sus identidades son vistas como el origen de sus dificultades para la vida. En el caso de los CASI y sus *usuarios* inmigrantes la identidad es siempre (y casi exclusivamente) cultural.[458]

Pero es importante no pasar por alto la operativa de ingeniería social que subyace en estas clasificaciones. Dada la diversidad de orígenes, edades, géneros, niveles educativos y trayectorias vitales de los inmigrantes que residen en la Comunidad de Madrid, la creación de los CASI implica el montaje de un servicio especializado para una población que lo único que a priori comparte es su condición *no comunitaria*. ¿Qué otra diferencia los convierte en grupo y a la vez los distingue de los asistidos autóctonos? Las *mujeres víctimas de violencia de género* extranjeras ¿deben su situación a su condición de extranjeridad? ¿Y qué pasa con los desempleados o las madres solteras no autóctonas? ¿Qué tienen en común una mujer colombiana sin vivienda y un hombre rumano sin trabajo? ¿Su diferencia cultural? ¿Hay una identidad cultural inmigrante? ¿Qué es lo que hace de los usuarios de los CASI un colectivo con necesidades comunes pero diferentes de las de los *españoles*? Probablemente su condición (y no su identidad) extranjera e (in)migrante y el haber sido imaginados (y construidos) desde el Estado como una categoría de intervención de políticas públicas específicas. Paradójicamente, una política elaborada bajo el rubro de la integración y activada mediante un dispositivo pensado para la inserción, contribuye a reforzar la frontera jurídica que excluye a los *inmigrantes no comunitarios*, al concebirlos e instituirlos como portadores de identidades y necesidades propias, diferentes y diferenciadoras.

La *integración* de inmigrantes se gobierna así por medio de la diferenciación de poblaciones y la externalización de los servicios, la precarización de la asistencia y el

[458] En su investigación etnográfica en Italia, Salih (2003) *descubre* que con el fin de recibir asistencia social, las inmigrantes marroquíes despliegan narrativas sobre sus identidades culturales y sus planes de vida que se correspondan con las representaciones que los agentes y trabajadores voluntarios tienen sobre ellas. Estos procesos, comenta la autora, son particularmente importantes en un país como Italia, que ha respondido a los cambios del Estado de bienestar reforzando su tradicional actitud de delegar al sector privado el rol subsidiador de la provisión social. En un contexto tradicionalmente caracterizado por la tardía aparición de una política nacional de inmigración, las mujeres migrantes se confrontan con narrativas que las construyen como individuos frágiles y culturalmente desempoderadas, necesitadas de ayuda diferencial, más que como sujetos de derechos (Salih 2003,141). Es bastante usual que las autoridades locales piensen la representación política de los migrantes más en términos socioculturales que políticos.

despliegue de una plétora de tecnologías que mantienen el control en el Estado, exigiendo a las entidades y sus profesionales que desplieguen una autonomía responsable y disciplinada. La importancia del trabajo de las organizaciones caritativas gestionando la compasión en torno a la *lucha contra la exclusión* ha contribuido a teatralizar un corte en el imaginario social, entre dos mundos en apariencia inconexos. La cuestión social ha pasado a redibujarse como un barrio marginal, habitado por seres con psicologías y culturas particulares e inadecuadas que les impiden manejarse como individuos prudentes, autónomos y responsables y que necesitan de atenciones y tratamientos especiales que los capaciten para gestionar sus propios riesgos. "El debate en torno a la apuesta por la normalización frente a la especificidad tiene como trasfondo planteamientos generales sobre la cuestión de la extensión real y formal de los criterios de conceptualización de la ciudadanía." (Nadal et al 2002, 13).

3. EL GOBIERNO MULTINIVEL Y A DISTANCIA DE LA *INTEGRACIÓN* DE INMIGRANTES: TRANSFIRIENDO COMPETENCIAS Y RESPONSABILDIADES

El análisis de los Centros de Atención Social a Inmigrantes desde la perspectiva de los estudios sobre la gubernamentalidad permite vislumbrar la importancia de ciertas dinámicas internacionales, como la reestructuración del Estado de bienestar, a la hora de explorar la intervención social con población inmigrante y los modos de pensar su inserción, sin olvidar las formas concretas que esas transformaciones adquieren en los distintos contextos estatales y regionales. En este sentido, y como se verá a continuación, los CASI condensan muchos de los rasgos que distinguen la forma de gestionar lo social en el contexto español y en particular la denominada *integración* de población inmigrante.

Bommes y Geddes (2000) han explorado cómo la variada infraestructura decisional y organizacional de los diferentes tipos de Estados de bienestar incide en las formas que adquiere la gestión de la inmigración, con relación a la inclusión y exclusión social de estas poblaciones. En países con una escasa tradición del *Welfare*, la principal reacción a la inmigración ha incidido más en las políticas restrictivas que en la integración social.[459] En el contexto español, hasta mediados de los años noventa las

[459] Para un repaso por las formas de intervención social con inmigrantes en el contexto español en los años noventa,

políticas sociales dirigidas a la población inmigrante fueron desplegadas desde las Organizaciones no Gubernamentales (Giménez Romero 1995, Solana Ruiz 2002, Dietz 2000, Torres Pérez 2001).[460] "El Plan de integración corona, simbólicamente, el modelo. Define las líneas de acción, establece medidas y reconoce el papel de agentes necesarios, copartícipes, de las organizaciones de solidaridad en la integración de los inmigrantes. Este reconocimiento se institucionaliza, con funciones consultivas, en el 95, con la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes." (Torres Pérez 2001, 11).

Para entonces en toda la UE se estaba consolidando un modelo mixto de bienestar que desalentaba la ampliación de derechos sociales para nuevos colectivos, promoviendo la transferencia de la cobertura de las necesidades sociales mínimas de las poblaciones más vulnerables al sector no lucrativo. En el caso español, el destino de las organizaciones no lucrativas ha ido siempre unido al proceso de modernización capitalista, siendo el Estado (en todas sus variantes históricas) el que, por medio de subvenciones, acuerdos y contratos, ha contribuido a conformarlo como endémicamente dependiente del sector público. El rearme del sector no lucrativo coincidió con la reactivación de la reforma social posfranquista y la crisis estructural del sistema *keynesiano fordista* (Rodríguez Cabrero 2000). Éste fue el contexto de la paulatina mutación de los movimientos sociales en organizaciones prestadoras de servicios, con una mayor implicación en las políticas sociales públicas y con una importante dependencia financiera, elementos constitutivos del proceso general de reestructuración del Estado de bienestar español (Rodríguez Cabrero 2004). Según Jordi Bonet i Martí (2005), la relativa novedad con que los poderes públicos observan la aparición del tercer sector oculta su vinculación con dos tradiciones históricas: la católica asistencial, que concibe la asistencia social como muestra de caridad cristiana e instrumento de mantenimiento del orden social y, en conflicto con esta tradición, el germen del asociacionismo obrero, basado en el principio de ayuda mutua y de cooperación social, donde las tareas de provisión tienen una vocación explícitamente transformadora y revolucionaria. Sin embargo, la actual relación establecida entre asociaciones y administraciones las aproxima más a la tradición benéfica. Para Adelantado y Jiménez (2003) este modelo funciona como mecanismo de distribución pública del bienestar

---

Solana Ruiz 2002.

[460] "Lo más frecuente es que sea la iniciativa privada la que detecta concretamente una dificultad e improvisa un primer dispositivo asistencial, que inicialmente descansa sobre la buena voluntad y los fondos privados." (Castel 1984, 150).

clientelar, ya que la estructura de relaciones entre la administración pública, el sector privado y las organizaciones voluntarias está basada en el particularismo y el patronazgo político, con una débil coordinación entre los distintos sectores.

Desde que la inmigración se transformó en un tema público, la diversificación de competencias (estatales, autonómicas, locales) y políticas —que está creando un régimen de diversidad de niveles involucrados en la gestión pública de la inmigración— ha sido atravesado por los omnipresentes actores no gubernamentales. A lo largo de las últimas décadas, grupos de apoyo a inmigrantes vinculados a la Iglesia, así como no confesionales, asociaciones de vecinos, organizaciones comunitarias y secciones de sindicatos se han perfilado como contrapartes reconocidas y competentes (Dietz 2000).[461] A principios de los años noventa, la administración española "hizo suyo un discurso que destaca las ventajas de las organizaciones socio-voluntarias respecto a la acción administrativa. Según este discurso, las entidades cívicas están más cerca de los problemas sociales, como el de los inmigrantes, son innovadoras, ágiles y con más capacidad de adaptación." (Torres Pérez 2001, 9). Se suele argumentar que las ONG utilizan mejor los recursos y que su acción fomenta la participación, la solidaridad y la cohesión social. Este modelo supone una profunda interrelación entre las organizaciones de solidaridad y la administración, y una nítida división entre sus funciones, quedando en manos de los organismos no gubernamentales la detección de los problemas y la gestión de los servicios, que deben ajustarse a los programas, presupuestos y controles establecidos desde los entes gubernamentales.[462]

Teóricamente la atención a la población inmigrante se ofrece a través de las administraciones públicas, como parte integral de los servicios de bienestar social cuyo carácter es universal. Si bien se configura como una red primaria de provisión de servicios básicos que debería funcionar como la *puerta de entrada* al sistema de bienestar, la práctica más habitual ha sido la de derivar hacia la *puerta trasera* de las agencias no gubernamentales (Agrela y Dietz 2005), que se han ido conformando como servicios especializados de inmigración. Aunque por derecho los inmigrantes deberían

[461] "... desde 1990 ha aumentado el numero de entidades que trabajan con inmigrantes, que disponen de servicios especializados en inmigración o que han constituido departamentos especializados o proyectos específicos de trabajo social con inmigrantes. Son entidades tanto confesionales, como Cáritas y las acciones de las parroquias a nivel local, como laicas, entre las que destacan Cruz Roja, los sindicatos, los Centros de Acogida ('las Acoge') locales y algunas ONG para la cooperación y el desarrollo (ONGD)." (Solana Ruiz 2002, 269).

[462] "La tendencia general ha sido la de establecer convenios de colaboración en materia de servicios sociales entre municipios y ONG, tanto generales como específicos, y otorgar subvenciones a las entidades privadas vinculadas a la inmigración, colaborando con éstas." (Solana Ruiz 2002, 269). Como muestra el CASI, en los últimos años ganan terreno los contratos públicos.

tener acceso a los servicios sociales primarios generales, de hecho la definición de su problemática, atravesada por el prisma cultural, los convierte en *usuarios* diferentes que a menudo terminan siendo transferidos hacia programas de necesidades especiales, suministrados por los gobiernos regionales, pero mayoritariamente gestionados por agencias privadas y ONG, como ocurre con los CASI de la Comunidad de Madrid. Las medidas altamente especializadas y particularistas siguen siendo justificadas por las diferencias entre la población inmigrante y la población local. Esta tendencia se ve respaldada por la emergencia de saberes expertos no gubernamentales, especializados en la prestación de ciertos servicios.[463] Se entrena de forma específica a inmigrantes como mediadores interculturales, quiénes contribuyen a la negociación intercultural, tanto dentro de los pluralistas servicios no gubernamentales, como en las generalistas agencias públicas de servicios sociales (Dietz 2000).

La transferencia de la responsabilidad por la gestión de las políticas de integración de inmigrantes hacia las organizaciones sociales conlleva, además de una separación entre los beneficiarios de los servicios sociales *nativos vs. inmigrantes,* la privatización de funciones del Estado de bienestar y la utilización de trabajo precario o no remunerado (*voluntario*) para ofrecer servicios que en el marco *welfarista* debían ser garantizados por organismos públicos. Algo que también emerge en algunas de las entrevistas con los trabajadores de los CASI:

> *"... después vinieron también, caídas del cielo, porque no las habíamos pedido, tres chicas del INEM (...) Pero ya sería más política de la ONG (...). Estaban con contratos de estos de inserción del INEM. Un contrato de inserción, con un salario ahí todavía muchísimo más bajo, debía ser el salario mínimo interprofesional, con su, con su... grupo profesional, ¿no? bajito, ¿no? o sea, 500 euros... Eso sí, ninguna experiencia, ¿no? porque era el primer contrato. Pero es que vinieron caídas del cielo 'aquí tenéis tres del INEM que hemos pedido para, para eso...' empezar la casa por el tejado..."* (C2-CASI).

Paralelamente, se va erosionando el significado de los derechos sociales, que son presentados como ayudas y derechos graciables, más de carácter benéfico y condicionadas por la arbitrariedad de las administraciones públicas y de las organizaciones. A menudo, este sistema de ayudas alivia situaciones de fragilidad generadas por la propia legislación de extranjería, a partir de las restricciones impuestas en el acceso al mercado de trabajo y a otros recursos (Agrela y Gil 2005).

En los últimos años, en el ámbito de la política de inmigración española, la

[463] Ejemplo paradigmático: la Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración (EMSI) de la Comunidad de Madrid, gestionada por Cruz Roja.

combinación de los ejes de centralismo/federalización y estatismo/privatización ha promovido una tercera tendencia: el gradual, pero evidente, desplazamiento desde aproximaciones universalistas y generalistas (normalización) hacia medidas particularistas y multiculturales (Agrela y Dietz 2005). Las tres tendencias se confirman en el estudio de los CASI, que es un servicio público del Gobierno regional madrileño gestionado por entidades sin fines de lucro privadas, en el marco de un sistema que defiende la normalización, pero que pone en funcionamiento dispositivos de atención diferencial. Prevalecen entonces dos perspectivas (en apariencia) mutuamente excluyentes: una política de igualdad *versus* una política de diferencia, polarización que refleja el dilema del universalismo *versus* particularismo. Así coexisten "un conjunto de técnicas que pueden parecer a primera vista como muy avanzadas (del empowerment, de la autorresponsabilización de grupos y comunidades, de inyecciones de autoestima, de capacidad de iniciativa en el sujeto) con retóricas welfaristas…" (de Marinis 1999, 95.), como la defensa de la universalidad y normalización de los servicios públicos y la cohesión e integración social.

Pero la asignación de responsabilidades sobre la integración de inmigrantes desde el Estado a la sociedad impulsada a través de los CASI puede también ser leída como la ejecución de un *gobierno a distancia*. Miller y Rose (1990) elaboraron el concepto de *gobierno a distancia* inspirados en la perspectiva de trabajo desarrollada por los sociólogos de la ciencia Bruno Latour y Michel Callon, quienes en el análisis de las generalizaciones científicas y las innovaciones tecnológicas han examinado el complejo mecanismo a través del cual se hace posible vincular cálculos que se llevan a cabo en un lugar, con acciones que se realizan en otro, no mediante la imposición de formas de conducta por la fuerza, sino a través de una delicada afiliación de ensamblajes de agentes y agencias dentro de redes de funcionamiento. La dependencia entre uno y otro agente puede estar basada en la existencia de fondos, legitimidad o algún otro recurso, pero también puede ser el resultado de la persuasión, proceso por el cual un actor convence a otro de que sus problemas u objetivos están intrínsecamente ligados y que cada uno puede solventar sus dificultades o alcanzar sus fines conjuntamente y trabajando en la misma línea. Para ello es necesario un proceso de traducción o inteligibilidad, que implica la capacidad de un agente de activar en otro una particular forma de pensar y actuar, encadenándose en una red, no por lazos de dependencia legales o institucionales, sino porque han construido sus problemas de manera similar y sus destinos como, en cierta medida, mutuamente enlazados.

Como señaló Michel Foucault "... son las tácticas de gobierno las que permiten definir paso a paso lo que compete al Estado y qué es lo que no le compete, qué es lo público y que es lo privado, qué es lo estatal y qué lo no estatal." (1991, 26). En el caso de la cuestión social, ciertas funciones anteriormente en manos estatales se han transferido a otros agentes y actores políticos y sociales, mientras los entes gubernamentales siguen teniendo un papel privilegiado en las tareas de financiamiento, regulación y control. Tal como insiste Guiraudon (2001) refiriéndose al proceso de externalización de la política migratoria comunitaria, delegación no significa pérdida del control. Por el contrario, el cambio en el entramado de funciones estatales y una mayor complejidad público/privado son rasgos de la forma de gobierno liberal avanzado. Lo que se manifiesta no es una retirada del Estado, sino un despliegue del arte de gobierno a lo largo de una red conformada por diversos actores y espacios, que encadenan obligaciones, lealtades y responsabilidades. "No se trata tanto de crear, ejecutar y financiar directamente, como de centralizar y planificar los datos, de racionalizar la implantación de los servicios, de fijarles unas normas estrictas de funcionamiento y de controlar sus resultados, dejándoles, a partir de ahí, gestionarse como empresa." (Castel 1984, 145).

Las administraciones públicas contratan, consultan, negocian, crean partenariados, incluso empoderan y activan formas de agencia, libertad y elección de individuos, consumidores, profesionales, amas de casa, vecindarios y comunidades; al mismo tiempo establecen normas y criterios de intervención, indicadores de actuación, controles de calidad, guías de buenas prácticas, monitorean, miden y hacen calculable el accionar de todas estas diversas agencias (Dean 1999). Las relaciones entre lo político y lo no político se reconstruyen de una manera novedosa, traduciendo los objetivos públicos en términos de eficiencia, transparencia, competitividad y responsabilidad. Las organizaciones sin fines de lucro también son obligadas a organizarse y gestionarse como si fueran pequeños negocios. Sus actividades han sido recodificadas en un nuevo vocabulario de ingresos, costos, ahorros, eficiencia, eficacia y beneficios, y han debido tornarse contabilizables y auditables.

> *"No es una subvención, es un contrato público, es un contrato bianual que se establece con la entidad, entonces la capacidad económica de la entidad tiene que ser muy fuerte para poder... En el caso de mi entidad, ha crecido administrativamente, para poder dar salida a todo eso: hacer la justificación económica, facturar, nóminas..."* (A-CASI).

Las relaciones desarrolladas en el marco del liberalismo avanzado suponen ofrecer a individuos y colectividades su implicación para resolver los asuntos que antes estaban bajo responsabilidad de las agencias gubernamentales autorizadas. El precio de ésta implicación es la asunción de una responsabilidad activa por esas actividades, tanto por llevarlas a cabo como por sus resultados, haciéndolo además de acuerdo a un modelo de acción apropiado. Esto puede ser interpretado como una nueva vía de responsabilización que se corresponde con las nuevas formas en que los gobernados son alentados a conducirse a sí mismos, libre y racionalmente. El neoliberalismo construye una relación entre gobernados y gobierno que cada vez más depende de la manera en que a los individuos se les exige que asuman ser sujetos de sus vidas, de la forma en que ellos se recrean a sí mismos, del modo en que practican su libertad (O'Malley 1999). "La responsabilidad ha demostrado ser una poderosa tecnología para actuar a distancia sobre la acción de los otros." (Rose 1999, 53). Algo que también se desprende de la idea de corresponsabilidad de las entidades sociales en la construcción de la sociedad madrileña impulsada por las *Mesas de Diálogo y Convivencia* promovidas por el Ayuntamiento de Madrid.

> *"...es parte del plan* [del Ayuntamiento de Madrid] *ponerlas en marcha, veintiún mesas de diálogo y convivencia en los veintiún distritos de Madrid, que por primera vez pretenden no ser mesas cobardes en ese sentido, sino que pretenden ser mesas de participación social de verdad, y de construcción de la sociedad de verdad. Esas veintiún mesas de diálogo (...) van a elevar propuestas al pleno del distrito, de tal forma que estamos en un primer paso de participación política que no existía en este país ¿no? (...) las entidades de todo tipo que se reúnan en las mesas de diálogo elegidas entre ellas, jamás designadas por la administración, van a poder elevar propuestas al pleno, con lo cual esa parte de corresponsabilidad de la que hablábamos empieza a hacerse visible. Además es de co y responsabilidad, porque el poder elevar propuestas al pleno del distrito conlleva una responsabilidad importante, o sea, saber qué estas elevando al distrito, y qué realmente es constructivo y qué no es constructivo. (...) Bien, en segundo lugar, a través de la convocatoria a subvenciones que es muy importante (la inmigración es la más importante, es la convocatoria más grande que hace el Ayuntamiento de Madrid de subvenciones) nosotros pretendemos priorizar el consorcio y priorizar los programas que nacen en las mesas de diálogos y subvencionarlos. De tal forma que nuestra intención es que en las mesas de diálogos se formen consorcios entre entidades de todos los tipos y presenten proyectos sociales, que nosotros subvencionaremos. De tal manera que cuando tú vas a la mesa de diálogo representando a la entidad X estarás teniendo dos herramientas de construcción de sociedad reales, de verdad, y de intervención de la sociedad reales, porque hasta ahora no ha pasado. De tal forma que la participación social en este plan no es que sea importante, es que es fundamental. O sea, si el tejido social no respondiera el plan no funcionaría y viceversa." (DG-CM/AM).*

Bajo el paraguas del diálogo participativo se corresponsabiliza a los diferentes agentes, especialmente al sector no lucrativo. El financiamiento de las ONG (mediante presupuestos inferiores a lo que implicaría la provisión directa de servicios) garantiza su fidelidad y servicio, coartando su capacidad crítica, lo que en algunos casos se convierte en autocensura.

> *"Entonces estás vendido, yo me he dado cuenta, estás vendido, en primer lugar de los servicios sociales que te pueden meter lo que a ellos les da la gana, luego a la hora de, si tú tienes un problema, está clarísimo que no hay nadie que te vaya a atender, ni servicios sociales, ni la Comunidad de Madrid, ni nadie, y que luego a nivel legal no hay nada que te sujete..... Me parece una chapuza, vamos. Si no tienes problemas cruzas los dedos y sigues tirando, pero eso en ningún CASI."* (TS-CASI)

> "[El Foro es] *ése tipo de órgano de participación que a veces no sirven pa ná, a veces sí y muchas veces no. (...) Muchas veces organizaciones (...) que de alguna forma están mediatizadas, porque hay una serie de intereses unidos a la Administración que concede subvenciones, que hace que la boca, cuando se trata de abrirla, no se abre para denunciar cosas (...)¿Por qué? Porque si habla, no hay subvención... y eso, eso es un poco perverso, ¿no? Y por eso nosotros muchas veces nos veíamos solos cuando criticábamos, o decíamos cosas de la situación que hay, porque evidentemente nuestra organización no depende de una subvención."* (CC OO).

> *"Pues teníamos como una especie de esquizofrenia. Teníamos una bicefalia ¿no? Y aquello era muy gracioso, porque es que estaba constantemente presente en nuestra realización de las cosas, diaria. (...) Entonces cuando hacíamos algo (...) había una especie de autocensura, o sea ya la autocensura funcionaba. 'Es que esto no le va a gustar a la Comunidad de Madrid', al final no sabías si es que no le gustaba a él, a la ONG, o nos estábamos poniendo la venda antes de tener la herida, ¿no? Funcionaba con una especie de autocensura, que realmente luego se convertía en censura, ¿por qué? Porque la ONG en cuestión, la Cruz Roja estaba dependiente, era dependiente de la subvención anual que la Comunidad de Madrid le daba."* (OFRIM).[464]

Las tecnologías de *performance* (Dean 1999) —como el Manual Metodológico de los CASI— dirigidas a penetrar en los dominios de la pericia promovida por el Estado de bienestar para subsumir el saber profesional bajo un nuevo régimen, funcionan como medio indirecto de regulación de los profesionales. Las subvenciones, colaboraciones y contratos (presentadas como tecnologías restauradoras de la confianza en la provisión de servicios) operan como herramientas de control distanciada entre los centros políticos de decisión y las autonomizadas ONG, sobre las que recae la responsabilidad por el gobierno de la inserción, el riesgo y la integración, en el territorio

[464] En conversaciones informales, otras personas dentro y fuera de la OFRIM han hecho referencia a la (auto)censura establecida por algunos miembros de Cruz Roja con relación al contenido de publicaciones e informes de investigación.

residual de la asistencia.

> *"Este caso en concreto era un chico ciego, marroquí, que bueno nos venía toda la familia, un expediente de años en servicios municipales, pero de años te digo de ocho o diez años, sabes, una dependencia ahí que habían generado y no habían logrado pues atender lo que necesitaban, que pasaba por una vivienda pública, pero el Ayuntamiento no había tenido, ni con el PP ni con el PSOE, una política pública de vivienda. Y bueno nos querían colar eso, para que resolviera tres meses más, otro parchecito más. Bueno, pues mira, por cuidar un poco las relaciones con servicios sociales municipales, creo que no lo deberíamos haber hecho, ¿no? Pero... aceptamos esta familia a punto de ser desahuciada, pues la aceptamos. Ah! por cierto también con... un montón de problemas, problemas de droga, sospecha de maltrato de los niños, de prostitución de los niños, o sea un caso muy problemático. (...) En fin, los aceptamos, efectivamente constatamos ese maltrato que había, que los servicios sociales habían desatendido durante años, sabes. Con notas, quejándonos, el colegio... no se habían atrevido a plantarle cara no, a eso. Y allí, una de las monitoras de los pisos (...) vio con sus propios ojos como la madre estaba pateando a uno de los niños y se pone una denuncia ante la Guardia Civil para solicitar la custodia de los niños, uno de ellos muy poco querido, muy rechazado, unos moretones tremendos. ... se les lleva al centro de tutela (...) y bueno pues, esta familia se va de nuevo sigue sin intervenir los servicios sociales. A todo esto el chiquito ciego se queda con nosotros, ¿no? (...) el hijo mayor, 20-21 años. Nosotros, hacíamos buenamente lo que podíamos, enseñándole ahí sin saber muy bien, a atarse los zapatos, echándole ahí una mirada más que otra cosa, o sea, no capacidad. Empezamos a presionar a la ONCE, a ver si tiene algún tipo de recursos, oye pues no hay recursos para los ciegos adultos, por muy en la calle que están si no hay un convenio para mayores de 18 años... No sé, yo pienso que estas tareas tendrían que estar haciéndolas los servicios sociales, que son los que tienen el caso en teoría ¿no? Nosotros somos un apoyo, pero no lo hacen. El chico al final se cansa, se quiere ir con su madre, su madre viene a buscarlo, pero lo vuelve a dejar pasada una semana en servicios sociales y servicios sociales otra vez 'que tenéis que aceptarlo, que, es que está en la calle...' O sea, esa dejadez que te digo, esa negligencia (...) Desde luego que hay a su vez falta de recursos apropiados ¿no?, políticas apropiadas, pero que el ultimo eslabón, aquí la ONG, que le llegan marrones varios... pues eso, ahí, ante un caso tan complicado y con un parche de tres meses ¿sabes? Que tú no le vas a resolver la vida a este chico en estos tres meses más. Pues bueno, ahí, pese a que nosotros habíamos seguido las directrices de la Comunidad de Madrid de que no era el perfil de usuario de centro, que lo que se intenta es que consiga la autonomía en esos tres meses, que ese chico no la va a conseguir. .. Pues, es que nos desautorizan, para que no surja un problema político ¿no?, entre PP y PP, o sea entre el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, que sigue desautorizando los CASIS."* (C2-CASI).

Desde la perspectiva de los *Governmentality Studies*, gobernar del modo liberal avanzado significa crear una distancia entre las decisiones de las instituciones políticas formales y otros actores sociales, concebir a esos actores como sujetos de responsabilidad y elección e intentar actuar sobre ellos a través de su libertad.[465] De este modo, el gobierno de lo social lejos de concentrarse en un único sujeto (Administración-Estado), se reparte por una red de actores (públicos y privados, locales,

[465] He ensayado un análisis de la política migratoria de la UE desde la perspectiva de la gubernamentalidad en Gil Araújo 2005a.

regionales y estatales) en un supuesto proceso de diálogo, que a partir de las diversas iniciativas participativas co-diseñarían y pondrían en marcha las diferentes políticas públicas. Cabe señalar, junto con Bonet i Martí (2005), la falacia discursiva que se esconde bajo este modelo que postula el ejercicio del diálogo y la participación como mecanismos de producción de una decisión racional teóricamente beneficiosa para los sectores implicados, ignorando la existencia de intereses enfrentados y relaciones de fuerza dispares. El *diálogo* con el tercer sector actúa como espacio de responsabilización y activa la producción de un consenso neutralizador de toda vía crítica y de cualquier foco de disidencia potencial, lo que contribuye a la despolitización de las políticas sociales y a su consecuente mercantilización. "Y es mediante este aparente repliegue del poder y para que no recaigan sobre él las responsabilidades de los conflictos económicos —resolviéndose estos entre los propios interlocutores— como van a aplicarse los medios necesarios para que reine el orden interior sobre una base muy diferente de la que hemos visto funcionar cuando el Estado podía permitirse el lujo de ser, a la vez, Estado providencia y estado omnivigilante." (Foucault 1985, 166).

En la Comunidad de Madrid y sus Centros de Atención Social a Inmigrantes también el gobierno de la integración de la población inmigrante se ejerce, más que desde un aparato del Gobierno autonómico centralizado, a través de múltiples actores y agencias, de diversos ámbitos y niveles, que permiten la optimización y economización de los recursos,[466] el trasvase de responsabilidades y riesgos, la neutralización de las críticas y la superación de ciertos dilemas.[467]

> *"... han dicho que no salga para nada fuera, que no quieren, vamos, que no quieren que salga esto.* [la ONG]*, la Comunidad de Madrid, los servicios sociales, como si no hubiera pasado nada, no quieren. Es escandaloso, vamos, esto es para salir en un reportaje en los medios de comunicación y que salga, y que a la Comunidad de Madrid se le salgan los colores, ¿no? Porque la Comunidad de Madrid está pasando de todo. (...) Esa doble lectura, es que por un lado ellos te exigen una responsabilidad y por otro lado te dejan ahí... es que el papel es muy jodido. Tú eres el responsable del piso, pero cuando tienes un problema... (...) te llega un tío con expediente bestial y si servicios sociales lo quiere meter, lo meten."* (TS-CASI).

[466] Pat O'Malley (1999) define el gobierno liberal como gobierno económico en un doble sentido, como un gobierno barato (cheap) y como un gobierno adaptado a proteger las condiciones para un óptimo rendimiento económico. La racionalidad liberal está así necesariamente vinculada a un óptimo rendimiento económico y a un mínimo costo social y político.

[467] Marco Martiniello (1995) habla del dilema europeo en referencia a la paradoja existente entre el ideal democrático europeo y las prácticas discriminatorias hacia las poblaciones de origen inmigrante. Para Saskia Sassen "La tensión se origina en el propio Estado, en el conflicto entre su autoridad para controlar la entrada en el país y su obligación de proteger a aquellos que se encuentran en su territorio." (2001, 73). Según Grete Brochman (1999) actualmente, uno de los mayores dilemas de los gobiernos europeos es la puesta en marcha de políticas de control migratorio que respeten las obligaciones normativas y que al mismo tiempo cuiden los *intereses de Estado*.

CONCLUSIONES

A lo largo del camino recorrido por los distintos capítulos que componen esta tesis doctoral se han explorado las políticas públicas impulsadas bajo la rúbrica de la integración de inmigrantes, prestando especial atención al papel que esas políticas desempeñan en el proceso de construcción de la figura social de la inmigración no comunitaria, en tanto herramientas de clasificación y calificación de poblaciones. La categoría *inmigrante no comunitario* no emana de la naturaleza de los movimientos de población, es el resultado histórico de la imposición de determinada forma de visión y división que promueve un tipo de políticas, que mientras restringen y problematizan ciertos movimientos de población, facilitan y normalizan otros. Mediante este ejercicio se ha buscado indagar el proceso de constitución e institución del *problema de la integración de inmigrantes*, como una vía de reflexión y conocimiento sobre los procesos sociales pasados y presentes que han hecho posible la emergencia de esa específica formas de pensar y actuar sobre la presencia inmigrante. Dicho con otras palabras: se ha querido dilucidar cómo la inmigración ha llegado a ser gobernada de esa manera y no de otra.

Esta investigación confirma que las prácticas vinculadas con el Estado tienen un peso primordial en la institución de la inmigración como objeto de gobierno y que es importante analizar el trabajo de creación del Estado y de los ingenieros sociales porque es a través de ellos que los inmigrantes pasan a existir jurídica y socialmente como tales (Sayad 1996). Cuando los *policy makers* diseñan planes y programas para la integración de inmigrantes, están inevitablemente concibiendo la inmigración y la integración desde una perspectiva determinada, son precisamente esos supuestos los que se han querido hacer explícitos. Lejos de pretensiones evaluadoras, el motor de la investigación ha sido el sacar a la superficie las analogías y entrecruzamientos entre la construcción nacional, la cuestión social y el paradigma integracionista al tematizar (es decir, construir) las migraciones y la presencia inmigrante en un espacio distinto al del Estado-nación. Una articulación (construcción nacional - cuestión social - políticas regionales) poco explorada para analizar las políticas de integración de inmigrantes en general, que sin embargo demuestra tener muchas potencialidades de aplicaciones y desarrollos futuros. Corrobora, por un lado, la importancia del pensamiento de Estado (Sayad 2002), las historias de construcción nacional y las resultantes formas de gestión de la propia diversidad, en las maneras de concebir la presencia inmigrante. Atiende, por otra parte,

al peso de las dinámicas internacionales —como las cambiantes relaciones entre capital y trabajo y la reestructuración del Estado de bienestar— a la hora de explorar los dispositivos de intervención social con población inmigrante y los modos de pensar su inserción, sin olvidar las formas concretas que esas transformaciones adquieren en los distintos contextos estatales y regionales. Pero, además, permite vislumbrar la importancia de las prácticas desplegadas desde los espacios autonómicos o regionales, que no siempre se corresponden con las normativas estatales y que en algunos casos las contradicen. Entonces, el ámbito de la inmigración se revela como campo de confrontación entre los gobiernos autonómicos y el Estado central. Asimismo, el estudio de las políticas autonómicas complejiza y cuestiona la homogeneidad y coherencia de los modelos o regímenes de integración del Estado-nación y pone en evidencia que la diversidad que lo atraviesa (y constituye) no es el resultado exclusivo de las migraciones contemporáneas.

Siguiendo las recomendaciones de la Antropología de las Políticas, en esta investigación las políticas de integración de inmigrantes han sido utilizadas como herramienta para estudiar procesos vertebradores de las sociedades contemporáneas, partiendo de considerar que lo que se manifiesta en la periferia de la estructura social se inscribe en su centro y pone en cuestión al conjunto de la sociedad. En palabras de Robert Castel: "el proceso por el cual una sociedad expulsa a algunos de sus miembros obliga a interrogarse sobre lo que, desde su centro, impulsa esta dinámica." (2004, 108). Este ejercicio de interrogación a *la cuestión nacional* y a la *cuestión social* desde la inmigración ha iluminado sus historias compartidas, sus mutuas inscripciones y dependencias y la importancia de considerar ambos procesos en el momento de indagar los modos de problematizar la presencia inmigrante desde las administraciones públicas y también desde el ámbito académico. Este trabajo pone en evidencia el peso del orden nacional (Sayad 1998) y del nacionalismo metodológico (Wimmer y Glick Schiller 2002) en la cristalización de la figura social de la inmigración no comunitaria, tanto en los Estados nacionales como en las denominadas naciones sin Estado, así como las profundas imbricaciones entre las políticas de integración de inmigrantes y las operaciones de construcción nacional. Pero además coloca en primer plano la relación entre las maneras de pensar e intervenir en la inmigración y las cambiantes formas de gobernar la cuestión social. Un vínculo al que los análisis de las políticas de inmigración al uso le han prestado poca atención y menos aún utilizando la literatura sobre la gubernamentalidad que esta tesis permite defender como perspectiva más que

apropiada para los estudios de las formas de inclusión y exclusión de la población inmigrante que busquen superar las meras descripciones. Otro de los aportes de esta investigación es la corroboración del poder clasificatorio y diferenciador de las políticas desplegadas en nombre de la integración de inmigrante, así como la demostración, a partir del trabajo empírico, del poderoso instrumento de análisis de sistemas de gobierno que esas mismas políticas pueden llegar a ser. En el terreno metodológico, se reafirma la importancia de las miradas comparadas e históricas, que buscan reconstruir la memoria del advenimiento del *objeto de estudio*.

La travesía propuesta en estas páginas ha partido de ciertos posicionamientos teóricos y metodológicos que consideran las formas de pensar y de hacer no como un dato de la realidad sino como un territorio de exploración, en tanto resultado contingente del entramado de una multiplicidad de procesos sociales, políticos y económicos, pasados y presentes. Analizar las políticas de integración de inmigrantes desde esta perspectiva ha supuesto examinar el procedimiento por el cual la presencia inmigrante ha llegado a ser problematizada de una manera particular en un momento histórico concreto. Mirando el mundo con estas gafas, lo que Sayad (2002) denomina pensamiento de Estado, Wimmer y Glick Schiller (2002) llaman nacionalismo metodológico y Favell (2006) califica de perspectiva centrada en la nación (*Nation-Centered perspective*), ese peculiar tipo de pensamiento que da forma y contenido a una multitud de campos, desde las políticas públicas, hasta la actividad científica, pasando por la forma en que las personas se conciben a sí mismas, se perfila como elemento primordial para comprender el *problema de la integración de inmigrantes*. Cuando Foucault (1985d) sostiene que pensamos dentro de un pensamiento que es el de una época y el de un lenguaje, el pensamiento de Estado es sin duda una de las estructuras estructurantes básicas y clave del modo de pensar contemporáneo, pero muy especialmente de la manera de concebir la presencia inmigrante. Como señala Verena Stolcke, “el 'problema de la inmigración' ha sido construido, en todo caso, como una amenaza política a la identidad nacional, a causa de la diversidad cultural de los inmigrantes, porque el Estado-nación se concibe como basado en una comunidad delimitada y específica que moviliza un sentimiento de pertenencia y lealtad compartido basado en una lengua, tradición cultural y creencias comunes.” (Stolcke 1995, 248). Las variadas formas de imaginar la nación dan lugar a distintas maneras de concebir y buscar actuar sobre la presencia inmigrante. De esta manera, a través del estudio de las políticas de inmigración y sobre todo de las políticas de integración de inmigrantes se

puede conocer cómo ese Estado, nación o región se piensa y se construye a sí misma.

El otro hilo conductor con el que se ha ido entretejiendo la trama de esta tesis doctoral, y que también opera como llave para comprender las cambiantes formas de pensar la inmigración, es la cuestión social; para más exactitud, las cambiantes formas de gobernar la cuestión social, esto es: de concebirla y de buscar actuar sobre ella. ¿Por qué esta relación entre formas de problematizar la inmigración y el gobierno de lo social? Porque la inmigración de la que aquí se habla, la inmigración objeto de intervenciones específicas, esa inmigración convertida en problema económico, político, social y de seguridad nacional, no es una inmigración sin más. Hasta el momento, no se han elaborado programas ni planes de integración de inmigrantes para los *ciudadanos comunitarios* y sus hijos, aunque provengan de otros países, hablen otro idioma y profesen otras religiones. Tampoco se piensa que necesiten ningún tipo de mediación intercultural los inmigrantes que acompañan el capital transnacional, como los ejecutivos japoneses o estadounidenses que trabajan en empresas multinacionales. Mucho menos los futbolistas, aún siendo *no comunitarios*. En el caso español, la existencia de barrios de inmigrantes noruegos, alemanes o británicos, que después de veinte o treinta años de residencia no han aprendido el idioma del lugar donde residen, no es visualizada como un *problema de inintegración* ni sus habitantes son catalogados como *inintegrables.* Por el contrario, cuando los elaboradores de políticas y sus asesores académicos confeccionan las políticas de integración de inmigrantes (o *minorías*) están pensando en una inmigración imaginada fundamentalmente como laboral, legitimada por su vinculación con el mercado de trabajo y, concretamente, con los sectores más desregulados y precarizados. Esas políticas se dirigen hacia un sector de la fuerza de trabajo, el sector que expresa más claramente las implicaciones del proceso de degradación del estatuto asalariado y el estatuto del sector asalariado es el núcleo constitutivo de la cuestión social (Castel 1997, 389).[468] Entonces, esa primera dicotomía entre nacionales/no nacionales impuesta por el pensamiento de Estado, está a su vez atravesada por otro proceso estrechamente vinculado con la historia de construcción del Estado-nación, como es el *descubrimiento* de la población como máquina de producir y la emergencia de lo social como ámbito de intervención del Estado. Así como las distintas fases de formación de los Estados nacionales han condicionado las maneras en

[468] Por eso para Sayad en el caso de la inmigración laboral la integración es la integración en el mercado de trabajo asalariado a escala mundial de un individuo que ignora todo el sistema económico del cual forma parte. Esta primera integración, "que no se ve porque no tenemos ningún interés en verla" (Sayad 2002, 295), condiciona todas las otras formas de integración de las que no se deja de hablar.

que las migraciones han sido concebidas por los Estados y por las ciencias sociales (Wimmer y Glick Schiller 2002, 311), las diversas racionalidades de gobierno que distinguen al liberalismo, el *welfarismo* y el liberalismo avanzado, han hecho que la sociedad y la cuestión social sea pensada e intervenida (gobernada) de un modo histórico concreto y específico, lo que también se manifiesta en las cambiantes maneras de tematizar la presencia inmigrante. De esta forma, a través del análisis de las políticas de integración de inmigrantes también se puede conocer las formas de gobernar la cuestión social en un momento y lugar determinado.

¿Cuándo y en relación con qué otros procesos la presencia inmigrante pasa a ser gobernada en términos de integración?

Mientras el trabajo funcionó como espacio de acoplamiento de los inmigrantes, pensados principalmente como trabajadores, su integración, como la del resto de los asalariados (o integrantes de la clase obrera), no era problematizada de manera diferenciada. Los grupos que recibían una atención particular, específica, focalizada, eran precisamente los inhabilitados para trabajar, los que presentaban algún tipo de déficit físico o psicológico (y no de origen). Los *target groups* de los trabajadores sociales. Pero los profundos cambios económicos y sociales que acompañaron a la reconversión industrial de principios de los años setenta modificaron este panorama en distintos niveles:

1) El aumento del desempleo, y sobre todo, de la precarización del empleo, afectó las posibilidades y condiciones de trabajo y de vida de los sectores asalariados y, en tanto que parte de ellos, de la población de origen inmigrante. Estas mutaciones implicaron también una *metamorfosis de la cuestión social* (Castel 1997). A comienzos de los años setenta, ante el aumento de situaciones de vulnerabiliad producidas por los nuevos requerimientos laborales, la distinción entre seguridad y ayuda social se atenúa y ambas empiezan a complementarse, abarcando el conjunto de prestaciones. Las poblaciones y zonas que reciben una atención especial se multiplican para atender la diversidad de situaciones que personifican los nuevos *inadaptados,* los trabajadores sin trabajo. Se percibe entonces la necesidad de desarrollar una tecnología de intervención novedosa, sin pretensiones universalitas ni tampoco guiada por los objetivos ortopédicos de la mirada particularista de la ayuda clásica. Las políticas de inserción nacen así intentando responder a un nuevo desafío mediante la recomposición de los

métodos y tecnologías de la intervención social: localización de las operaciones, focalización de los objetivos precisos, movilización de diferentes actores y nuevas relaciones entre lo central y lo local. Su sentido podría interpretarse, siguiendo a Castel (1997, 439), como el de ocuparse de los válidos invalidados por la coyuntura. No es casual que su desarrollo "sea contemporáneo de una rehabilitación de la empresa que, en nombre del imperativo categórico de la competitividad y de la flexibilidad, se ha ahorrado sus contrapartidas sociales." (Castel 1996, 67).

Una proporción cada vez mayor de la ayuda social comenzó a ser dirigida a estos nuevos in-habilitados por el sistema, personas que si bien están en condiciones de trabajar no pueden hacerlo. Los discursos, objetivos y políticas de integración social fueron reemplazados por los itinerarios de inserción. En este marco, las posibilidades de ingreso en el mercado laboral comenzaron a ser pensadas y gestionadas en términos de *empleabilidad,* de capacidades y actitudes personales para el empleo. Dicho en otros términos, el desempleo se convirtió en el resultado de un *déficit,* handicap o discapacidad, una cuestión a ser gobernada actuando a través de la conducta de las personas desempleadas, obligándolas a mejorar su nivel de *empleabilidad* mediante la adquisición de habilidades, enrolados en una búsqueda y mejora constante del empleo. De este modo la competitividad de los mercados de trabajo se vio reconceptualizada en términos de capacidades psicológicas, culturales y disposicionales de aquellos que componen la fuerza de trabajo. Otro dato sugerente: la desaparición del concepto de ciudadanía social cuando se habla de estas inserciones y el reemplazo del término ciudadano por el de beneficiario, usuario o cliente. Gran parte de los trabajadores inmigrantes pasaron a engrosar las filas de los in-habilitados por la reestructuración industrial, ellos y sus hijos devinieron objeto de las políticas e itinerarios de inserción y comenzaron a ser pensados en el marco de la lógica de la *lucha contra la exclusión*, que entiende las situaciones de desafiliación no como el resultado de un proceso, sino como el producto de características particulares y de elecciones erróneas.[469] Quizás el ejemplo más espectacularizado (aunque no el único) sea el caso francés, donde a pesar de la retórica de la nación republicana, los hijos de los inmigrantes nacidos en Francia siguen

[469] En Alemania, el segmento del mercado de trabajo donde los inmigrantes han sido principalmente empleados está entre los mas afectados por los cambios estructurales. Además, los hijos de esos inmigrantes tienen particulares problemas para encontrar empleo (Seifert 1997). En Francia, en los barrios que rodean París, habitados por los trabajadores inmigrados y sus hijos franceses, el porcentaje de personas no cualificadas duplica el promedio nacional, lo mismo sucede con el fracaso escolar y las tasas de desempleo. "Esta desestabilización salarial no sólo ha tenido efectos económicos: ha cambiado completamente también las referencias de los jóvenes de los sectores populares." (Bonelli 2005, 7).

siendo pensados y tratados como extranjeros. Esta amalgama entre los inmigrantes y sus hijos es para el sociólogo Alain Morice una de las armas favoritas de la política de estigmatización y culpabilización de las minorías. Fueron los padres de estos franceses, los trabajadores inmigrantes de la generación anterior a 1974, quienes más padecieron los efectos de la reestructuración económica, al haber sido masivamente expulsados de sus empleos industriales y nutrir las filas del proceso de precarización y flexibilización del empleo, que alternan con el desempleo o el empleo irregular. "Sus hijos, por su parte, no tendrán asignado ningún papel en el nuevo dispositivo económico: en la práctica se encontrarán excluidos del mercado de trabajo aún más que sus padres." (Morice 2005, 18). Desde entonces, el estigma de la extranjeridad recaerá principalmente sobre ellos, denominados *segunda generación de inmigrantes*, a pesar de haber nacido en la República francesa, tener la nacionalidad y no haber emigrado a ninguna parte. Esta descalificación a partir del origen de sus padres refleja la activación de la condición (in)migrante como estigma hereditario, producto del utilitarismo migratorio, incapaz de prever el paso de una inmigración de trabajo a una inmigración de poblamiento.

2) El aumento del desempleo tuvo también un impacto directo sobre las políticas de inmigración y llevó a la suspensión de la contratación de mano de obra extranjera, el cierre de fronteras y el impulso de iniciativas para el retorno de los trabajadores inmigrantes a sus países de origen. Pero gran parte de esos trabajadores no solo no regresaron sino que amparados en el derecho de reunificación familiar, sumaron a sus familias. De esta manera, esa población de origen extranjero pensada originalmente como transitoria, se transformó en componente estable de las sociedades hacia donde había emigrado. Este es el contexto en el cual la presencia inmigrante comienza a ser problematizada en términos de integración y cuando el término integración, que va desapareciendo del terreno de *lo social*, hace referencia principalmente a la integración en clave cultural, entendiendo la pertenencia a otra(s) cultura(s) (unas más que otras) como una especie de *déficit* para la integración. Déficit de origen (o pecado original) como expresión de ciertas dificultades, mas o menos importantes, "para ser y actuar como los demás" (Castel 1984, 124). A partir de entonces, muchos de estos debates comenzaron a organizarse en torno al concepto de ciudadanía, pero entendida en su vertiente política y como vínculo con la comunidad nacional. En otras palabras: ¿cuáles son los atributos necesarios para ser parte del nosotros? Lo que llevó a confrontarse con la inevitable pregunta, y complicada respuesta, sobre qué distingue y caracteriza a cada

comunidad. Los inmigrantes devinieron así unos otros negativos contra cuya alteridad se construye y refuerza una identidad del grupo interior. Recientes ejemplos del avance y radicalización de estas tendencias han sido los exámenes de lengua y cultura que deberán pasar las personas mayores de 17 años que vayan a emigrar a los Países Bajos (excepto si proceden de países comunitarios, EE UU, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y las antiguas colonias de Surinam y Aruba),[470] así como los cursos de nacionalización alemana, que imparten conocimientos sobre cultura general y la forma de vida de la sociedad alemana, los exámenes de lengua y las comprobaciones sobre la *disposición a la integración* de los candidatos a obtener la nacionalidad.[471]

Tanto en el caso de la integración en el *nosotros* nacional, como en de la inserción en lo social (desde los noventa la exclusión es siempre exclusión social, Karsz 2004), el camino se plantea como itinerario (*empleabilidad*, *integrabilidad)* recorrido de manera individual, que supone un compromiso y, sobre todo, una actitud responsable y activa en el trazado de esa trayectoria. Las personas a integrarse y/o a insertarse deben demostrar su compromiso, (lógica puesta de manifiesto en las técnicas contractuales[472]) y ser parte de esos procesos. Deben acometer esos recorridos con una actitud emprendedora y empresarial, como hacedores de su propio destino. Ambos itinerarios parecen referirse a una carrera constante, a una puesta a punto cotidiana, en donde los corredores deben entrenarse con el fin de superar esas deficiencias personales o de las comunidades de pertenencia, pero en todo caso propias, para estar en forma, para alcanzar otra forma, para llegar a ser otros. Pero las deficiencias colocan en primer plano las exigencias sociales, ya que lo que esconden no es lo patológico, sino la desigualdad. "Desigualdad que remite a la deficiencia de una constitución, o desigualdad adquirida en la lucha por la vida concebida como carrera de obstáculos, pero en ambos casos medida de la inferioridad. La deficiencia naturaliza a la vez la historia del sujeto, haciendo de su carencia un déficit, y la historia social, asimilando las adquisiciones requeridas en un momento histórico dado a una normalidad 'natural'." (Castel 1984, 129).

Como se ha ido apuntando en los capítulos precedentes, más allá de los diferentes modos de inclusión/exclusión promovidos por lo que se conoce como

[470] *El País*, 18 de marzo de 2006.
[471] 18 de mayo de 2006, http://eltiempo.terra.com.co/inte/europ/noticias/ARTICULO-WEB-_NOTA_INTERIOR-2897294.html
[472] Como ejemplo otra vez Francia, que a partir de 2003 impone a los extranjeros que quieran residir en su territorio la firma de un *contrato de integración* (Morice 2005).

regímenes o modelos nacionales de integración, las similitudes entre los diversos países europeos a la hora de tematizar la presencia inmigrante no comunitaria son notorias. La más evidente es la persistencia del término *integración* para catalogar a las políticas públicas desplegadas hacia la población inmigrante. Otro punto en común es la creencia en que esa integración es algo que se puede activar; la idea de que mediante la intervención de las administraciones públicas (sean estas estatales, regionales o municipales) y la voluntad de integración de los inmigrantes se puede alcanzar el objetivo de una sociedad nacional cohesionada. En la mayoría de los casos analizados se pueden rastrear conexiones entre las diferentes historias de construcción nacional, los modos de gestionar la propia diversidad que expresan las formas en que esas sociedades nacionales se conciben a si mismas, y los canales de inclusión/exclusión de la población inmigrante. Como ejemplo, el sistema de pilarización neerlandés y las Comunidades Autónomas del Estado español. Esto a su vez también condiciona la forma de organización, participación y autodenominación de los grupos inmigrantes. Así, mientras en un contexto la elaboración de cierto tipo de demandas está no sólo permitida sino alentada, en otro el mismo reclamo está absolutamente deslegitimado, como es el caso de las prácticas religiosas en Francia en contraposición con lo que ocurre en los Países Bajos o el Reino Unido. Pero al margen de las variaciones, en la mayoría de los casos esas políticas de diversidad, de minorías o de integración obligan a que los *inmigrantes* no dejen de concebirse y de actuar como tales, activando su etnicidad si quieren tener algún espacio en la esfera pública. Algo sobre lo que Salih (2003) llama la atención con referencia al contexto italiano preguntándose cuáles son las razones por las que algunos grupos organizan sus demandas a través de canales étnicos mas que individuales o como miembros de la clase trabajadora. Su trabajo etnográfico revela que la conceptualización de los intereses políticos de los migrantes como homogéneos a lo largo de líneas nacionales es, cuanto menos, reduccionista. Esa manera de clasificar a las personas inmigrantes y adjudicarles características distintivas según su país de origen es un claro ejemplo del funcionamiento del pensamiento de Estado (un país, un territorio, una cultura) y el imperio del *homo nationalis* (Balibar 2003), pero también ejemplifica las racionalidades políticas del liberalismo avanzado que entiende a la sociedad como una comunidad de comunidades y a las personas como seres de identidad, con sentido de lealtad a sus diversas comunidades de pertenencia

(Rose 1999), cuyos comportamientos se explican con relación a sus culturas, en este caso nacionales.[473]

En general, los debates públicos sobre la integración de inmigrantes se han convertido en una discusión sobre las especificidades de la identidad nacional, esto es: sobre qué significa ser neerlandés, francés o alemán, algo entendible si se tiene en cuenta que para explicarle a los extranjeros que es ser un auténtico ciudadano nacional, primero habrá que ser capaz de definir los contenidos esenciales y distintivos de esa peculiar pertenencia. Sin embargo, este debate sobre integración de inmigrantes en clave de identidad nacional es algo que esta investigación no ha detectado en el ámbito estatal español. Existen referencias a una cultura cívica, al imperio del Estado de derecho, el respeto por los derechos humanos, la ubicación de España en la Unión Europea, un alineamiento con la civilización occidental (y cristiana) y una clara definición del Islam como algo ajeno a la tradición cultural propia. Pero en ningún caso estas puntualizaciones conforman lo que podría denominarse una *filosofía española de la integración de inmigrantes,* ya que estos tibios posicionamientos no son para nada hegemónicos, no están reforzados por producciones académicas, ni por las ONG pro-inmigrantes o por las formas de participación de las asociaciones de inmigrantes. La falta de un nuevo Plan de integración estatal, anunciado por la Secretaria de Estado de Inmigración en 2004 y hasta el momento pendiente de presentación, puede ser un posible indicador de las dificultades para abordar el debate sobre la integración de inmigrantes en el ámbito del Estado. Sería interesante explorar si la ausencia de un fuerte lazo entre los decires sobre la integración de inmigrantes y los contenidos de la identidad nacional es la expresión de la variedad de concepciones en pugna sobre qué significa ser un verdadero ciudadano (del Estado) español y la consecuente dificultad para delinear una definición hegemónica sobre el contenido de la españolidad. Puede decirse que hasta el momento el Estado español ha pensado poco la inmigración y no parece propicio sostener que al pensar la inmigración España se piense a sí misma. Estas confrontaciones se ponen de manifiesto en torno a otras cuestiones, como las recientes discusiones sobre los estatutos de Autonomía de Cataluña y de Andalucía, así como la apertura del proceso de negociación en el País Vasco. En todo caso, la utilización de las políticas de integración de inmigrantes como herramienta de análisis

[473] Esta idea de la nación como una comunidad de comunidades está muy bien expresada en un informe sobre inmigración elaborado en el Reino Unido, analizado en Vertovec 2003, si bien el autor no dedica especial atención a esta particular forma de pensar.

de las especificidades de los contextos de elaboración de esas políticas saca a la luz que la constante que caracteriza los discursos sobre la identidad nacional en el Estado español es la diversidad. Visto con estas lentes, el campo de las políticas de inmigración funciona como territorio de confrontación entre las distintas narrativas sobre la nación y entre algunas Comunidades Autónomas y el Estado, como muestran las demandas de mayor competencia autonómica en materia de inmigración y el nuevo concepto de ciudadanía desarrollado en el último plan de integración de la Generalitat de Cataluña 2005-2008.

Al desplazar la mirada desde el espacio estatal hacia el autonómico o regional se des-cubre que en el caso catalán los debates y las políticas de integración de inmigrantes expresan concepciones sobre la comunidad y la identidad nacional. Dicho de otra manera, al pensar la inmigración Cataluña se ha pensado, se piensa y se construye a sí misma. Pero esto no es algo que se aplique exclusivamente a las inmigraciones extranjeras o post coloniales, como ha sucedido en los Estados europeos. En Cataluña la problamatización de la presencia inmigrante en términos de integración data de finales de los años cincuenta en referencia a los trabajadores castellanoparlantes, provenientes de otros puntos del Estado español. Este es un dato revelador, ya que supone la aparición del concepto de integración en Cataluña antes que en los países comunitarios receptores de inmigración, que distintas investigaciones sitúan en el Reino Unido en los años sesenta (Favell 2006). Además, evidencia la problematización en clave de integración de una presencia inmigrante que si bien no es extranjera desde la lógica del Estado, se considera foránea desde la óptica de ciertos sectores catalanes, principalmente desde las filas nacionalistas, lo que puede considerarse una corroboración de la capacidad de las narrativas integracionistas como evocadoras y re-creadoras de una comunidad nacional cohesionada y homogénea. A diferencia del modelo de importación de mano de obra extranjera impulsado por los países europeos que consideraban esa inmigración como una solución temporal a la demanda de fuerza de trabajo generada por el desarrollo industrial, en Cataluña la inmigración económica de los años cincuenta y sesenta (y también anterior) fue pensada desde un principio como una inmigración de poblamiento, como una inmigración de asentamiento definitivo. El desafío era entonces convertir a esos inmigrantes, y sobre todo a sus hijos, en los *otros catalanes*.

Al igual que en el caso de los debates sobre integración de inmigrantes en los países europeos analizados, en Cataluña las problematizaciones sobre la presencia

inmigrante (tanto intraestatal como extranjera) han sido siempre una forma de debatir, confrontar y construir los perfiles de la comunidad y la identidad nacional. Mediante el análisis de diversos textos hablados y escritos esta investigación ha podido distinguir un discurso y una concepción hegemónica sobre cuáles son las diferencias sustanciales que atraviesan la sociedad y la nación catalana y cuáles son los desafíos que la presencia inmigrante plantea a la cohesión nacional y social. De este modo, las políticas y los discursos sobre la integración de inmigrantes funcionan como instrumentos de construcción nacional al elaborar e imponer determinadas concepciones sobre los rasgos distintivos del ser y el hacer catalán, pero también al dibujar esa comunidad estructurada y cohesionada, definiendo a Cataluña cómo algo que ya existe, con su historia y su *hecho diferencial*, al que los inmigrantes deberán sumarse asumiendo la tarea de participar en el proyecto de construcción nacional. El tronco catalán del que habla Jordi Pujol. Pero las narrativas nacionales (y nacionalistas) se ven también reflejadas en las formas de decir y de hacer de algunos inmigrantes y asociaciones de inmigrantes, sus nomenclaturas, sus presentaciones públicas, sus autodefinciones y las confrontaciones en las que toman partido. En este caso, sus posicionamientos no sólo están atravesados por la demarcación nacional/extranjero, sino también por las relaciones de fuerza entre Cataluña y el Estado español. No están llamados solamente a autodefinirse como sujetos o agrupaciones de naturaleza nacional en referencia a su país de origen, también deben enmarcarse en el juego de las visiones, di-visiones y definiciones de la *comunidad* en la que habitan.

Y aquí es oportuno llamar la atención sobre el vínculo entre las diferentes concepciones sobre la nación y las distintas maneras de pensar la presencia inmigrante. La inmigración ha funcionado como un campo de batalla clave para el enfrentamiento entre las elites políticas por el control sobre la definición de los contenidos de la identidad nacional. En este sentido es reveladora la diversidad de proyectos de sociedad y de construcción nacional que atraviesan los debates políticos de los años sesenta, setenta y primeros ochenta, que expresan una racionalidad política distinta a la de nuestros días como refleja la utilización de un lenguaje en desuso: burguesía y proletariado, solidaridad e intereses de clase o proyecto del pueblo trabajador. Actualmente, esta peculiar forma de pensar la sociedad y las relaciones sociales tiene escasos defensores en el ámbito de las políticas públicas, en las declaraciones políticas e incluso en la academia, ya se trate de la inmigración, la cuestión social o la comunidad nacional, como evidencia la última elaboración del Estatuto.

Desde la perspectiva construida en esta tesis, estos desplazamientos y cambios, la imposición de unos proyectos y el debilitamiento de otros deben ser leídos sin olvidar otras mutaciones más globales, expresadas en la emergencia de nuevas racionalidades políticas que marcan el paso del *welfarismo* al liberalismo avanzado. La identificación por clase social fue una importante realidad en toda Europa en los siglos XIX y XX. El mundo de la clase obrera estaba basado en un principio que se distinguía de la consanguinidad y los orígenes étnicos y nacionales. La dimensión nacional fue muchas veces denunciada como una estrategia para enmascarar la diversidad y las contradicciones que existían en cada nación. La clase fue un factor de inclusión de muchas corrientes de inmigrantes que se integraban no en una sociedad, cultura o identidad nacional, sino en una sociedad y cultura de clase. La experiencia común del trabajo hacía posible no experimentar las diferencias como irreconciliables (Bouamama 1995). A finales de los años cincuenta Jordi Pujol abría la posibilidad de ser catalán a todo aquel que viviera y trabajara en Cataluña. Más tarde se agregó el factor voluntarista: además de vivir y trabajar en Cataluña para ser catalán había que querer serlo. Pero, ¿qué sucede cuando el empleo, además de escasear, ha perdido su capacidad integradora debido al proceso de desregulación, precarización y flexibilización que actualmente lo caracteriza? Entonces la política de integración pasa a ser definida como política lingüística, como defiende el Plan de inmigración y ciudadanía 2005-2008. Para estar integrado ahora lo más importante no es el trabajo ni la calidad del trabajo, sino el hablar la *lengua propia* y apropiada: el catalán. La idea de que las principales diferencias que atraviesan Cataluña son las diferencias lingüísticas y de origen, junto con la ausencia de referencia a las transversales de clase social o de capital cultural (Bourdieu 1997), son un buen indicador de las formas de pensar la sociedad y lo social en el marco del liberalismo avanzado. Como remarca Hobsbawn (2000), cuando se quiebra el sistema de seguridad colectiva el idioma opera como sustituto de los factores de integración. Hablar catalán pasa a ser la demostración de la verdadera voluntad de integración, de querer transformarse en auténticos catalanes. Esta concepción de lo nacional-cultural como el eje primordial de diferenciación bajo el cual se subsumen o se silencian otras desigualdades explica que los inmigrantes latinoamericanos de habla castellana sean identificados como posible amenaza para la cohesión nacional, en tanto su presencia es pensada como obstáculo para la extensión del uso de la lengua catalana.

Re-enfocando el ámbito del Estado, si bien en el caso español por el momento no parece conveniente afirmar que las políticas de integración de inmigrantes operan

como instrumentos de construcción nacional (como ocurre en Cataluña y en algunos países comunitarios), sí es posible puntualizar algunos rasgos de lo que podría considerarse una especie de modelo implícito. Un modelo condicionado por la forma de organización política en Comunidades Autónomas y el traspaso de competencias en materia de educación, salud y servicios sociales desde el Estado hacia los gobiernos autonómicos, las formas históricas particulares que ha ido adquiriendo el gobierno de lo social en el contexto español (con un destacado papel para las entidades de origen religioso que perdura hasta la actualidad), el limitado despliegue del Estado de bienestar y los rasgos que caracterizan el proceso de su reestructuración. Estas dinámicas han ido gestando un modelo de gobierno multinivel y a distancia de lo social, en el que intervienen una variedad de actores públicos estatales, autonómicos y municipales, agentes privados, como las Organizaciones no Gubernamentales, los sindicatos, las asociaciones de diverso tipo y las empresas. El proceso de descentralización estatal ha ido acompañado por una gradual y sostenida transferencia de la responsabilidad por el bienestar de la población desde el ámbito público hacia el privado. Las administraciones no son los únicos actores, el proceso tiende a desplegarse de forma reticular a partir de las concertaciones público-privado y la corresponsabilización del tercer sector en la gestión de las políticas sociales. La externalización es impulsada mediante la adopción y aplicación de criterios del mundo empresarial, como la eficiencia, los controles de calidad, los costes y beneficios y la concepción de los ciudadanos como clientes. Unos criterios cada vez más presentes en las propias ONG.

Pero cuando se trata de poblaciones clasificadas como *problema* por ser portadoras de algún déficit psicológico o cultural, a las dinámicas de descentralización estatal-autonómico y de transferencia público-privado se le suma el eje normalización-diferenciación o universalismo-particularismo (Agrela y Dietz 2005). Y estas son dinámicas que expresan muy bien las formas de pensar e intervenir sobre la cuestión social en el marco de las sociedades postindustriales, que han dejado de entender las situaciones de desafiliación (Castel 1997) como el reflejo del mal funcionamiento del orden social desigual, para pasar a codificarlas como el resultado particular de la falta casi natural de disposiciones apropiadas para la vida. La sustancia subjetiva de la exclusión está en la falta de autestima, de autovaloración, de habilidades de autogestión necesaria para guiarse uno mismo como individuo activo en el imperio de la elección. En otras palabras, el origen de las dificultades está ahora en la propia identidad de los sujetos y la responsabilidad del fracaso cae primordialmente sobre sus hombros

(Bauman 2003). Este tipo de racionalidad ha promovido el despliegue de dispositivos de intervenciones especializadas y específicas, llamados a actuar de manera focalizada para dotar a los usuarios de habilidades, actitudes y aptitudes que los conviertan en ciudadanos activos, participativos, autónomos y responsables, comprometidos con la resolución de *sus problemas* y con las comunidades a las que pertenecen. La fragmentación del espacio y del pensamiento social también se refleja en las problematizaciones en términos de multiculturalismo y las controversias políticas sobre las implicaciones del pluralismo y la diversidad.

Este es el caso de las políticas desplegadas en nombre de la integración de inmigrantes, mayoritariamente impulsadas desde los gobiernos autonómicos y puestas en marcha por entidades sociales, como los Centros de Atención Social a Inmigrantes. Los CASI son el producto de la intersección de las tres tendencias mencionadas: descentralización hacia las Comunidades Autónomas, puesta en marcha de servicios específicos y su transferencia al tercer sector. El fundamento para el impulso de este dispositivo de intervención especializado en un sistema que defiende la normalización de los servicios sociales está en el derecho a la diferencia de los usuarios. El mismo argumento se utiliza para explicar el traspaso de la responsabilidad a las ONG, cuyos profesionales se suponen más cercanos, sensibles y conocedores de las especiales y distintivas problemáticas de la población inmigrante. Otra explicación para el creciente papel del tercer sector es la importancia de la participación responsable de la *sociedad civil organizada* en la resolución de los problemas que le afectan. Este lenguaje de la participación y la responsabilidad es una pieza clave de las racionalidades liberal avanzadas, que también atraviesa los supuestos que subyacen en el uso y abuso del término *integración de inmigrantes*. El trabajo para la integración es visualizado como una cuestión de compromiso y de voluntad, un camino en el que los inmigrantes que llegan a los CASI van adquiriendo una batería de herramientas, de habilidades y aptitudes, que le permiten mejorar su nivel de *integrabilidad.* Y aquí otra vez las disposiciones (o la falta de ellas) están ancladas en las características de los sujetos, en sus perfiles, en su diferencia, que en el caso de la población inmigrante es conceptualizada bajo el prisma cultural.

La justificación de un circuito de atención específica para la población inmigrante en situación de vulnerabilidad, fundamentada en su diferencia cultural producto de su origen extranjero, establece un nexo entre provenir de otro Estado-nación y ser *naturalmente* portador de una cultura distinta. La diferencia cultural queda

enlazada a la descendencia *étnica* o nacional y se le adhieren además ciertas predisposiciones psicológicas, según el país de origen del que se trate. Esta especie de biologización de la cultura es una expresión de la naturalización y biologización de la nacionalidad de la que habla Stolcke (1997), que no es concebida como algo que se obtiene sino como atributo natural de los seres humanos. Pero también pone de manifiesto una especial forma de entender a las personas como sujetos de identidad cuyos actos y comportamientos se explican en relación con las comunidades a las que pertenecen. Este *derecho a la diferencia* sitúa la cuestión del reconocimiento en el marco de la identidad cultural, emancipándola de la justicia social redistributiva. Las dificultades de la población inmigrante, al igual que en el caso de los considerados autóctonos, ya no se enmarcan en el contexto de las relaciones sociales y económicas, en conexión con la precariedad del mercado de trabajo, los desiguales posicionamienos en la estructura productiva o en las limitaciones, muchas veces jurídicas, para el acceso a cierto tipo de recursos materiales y simbólicos. Lo distintivo de los inmigrantes en situación de *no integración* o en *riesgo de exclusión* es su procedencia nacional-cultural diferente, ese déficit de origen para ser y actuar como los demás (Castel 1984). Las condiciones de vida de la población inmigrante se desvían del ámbito político y quedan así despolitizadas; en eso consiste precisamente "la naturalización de los objetos sociales." (Sayad 2000, 21). Pero emigrar es un acto fundamentalmente político y más cuando la e/inmigración hunde sus raíces en el proceso de colonización.

El pensamiento de Estado y el orden nacional se muestran de este modo engarzados con las nuevas racionalidades políticas y los modos de gobernar lo social. El desplazamiento desde el marco socioeconómico hacia la lógica culturalista para explicar las situaciones de desafiliación ejemplifica lo que con acierto Yuval-Davis (1997) llama la colonización de lo social por lo cultural. Los *fallos* en la integración son conceptualizados como el resultado de la falta de dis-posiciones culturales apropiadas para la conducción de una vida independiente y la ciudadanía deviene condicionada por la conducta. Es mediante la reconstrucción ética (y étnica) que estos ciudadanos falsos o fallidos serán admitidos en las comunidades virtuosas, por eso el objetivo primordial de los CASI es convertir a esos inmigrantes en individuos autónomos, capaces de autogestionarse de modo responsable, buscando mejorar y capitalizar su existencia mediante inversiones calculadas. Una estrategia general que, como en el caso del autoempleo, busca que las personas asuman la regulación de las limitaciones a las que son sometidas. Pero como señala Castel (2002 y 2004) el proceso de individuación no

es un movimiento unilateral hacia la independencia: puede vivirse como una liberación o, por el contrario, como la imposición de un nuevo régimen de obligaciones. El inconveniente de este proceso de individualización es que algunos son más individuos que otros, porque los soportes sobre los que se asientan las dinámicas de individuación son diferentes. En unos casos está asociada a la independencia y otorga una posición social asegurada, en otros significa ausencia de protecciones y vínculos sociales. Quien no puede pagar más que con su persona no es un individuo, salvo en su vertiente negativa, un individuo por defecto en estado de fragilidad permanente. "El abismo que se abre entre el derecho de autoafirmación y la capacidad de tener dominio sobre los escenarios sociales que hacen viable o poco realista esa autoafirmación es al parecer la principal contradicción de la segunda modernidad." (Bauman 2001, 63). En el caso de la población inmigrante las dificultades para la autoafirmación suelen ser entendidas como el producto de su cultura, lo que puede llevar a ver a algunos grupos de inmigrantes, y principalmente a las mujeres, como intrínsecamente incapaces para mejorar su posición y necesitadas de asistencia para sobrepasar sus *propias* limitaciones. Esto, como advierten Koopmans y Statham (2000), puede dar lugar al impulso de un círculo vicioso en el que las políticas de integración refuercen la imagen de los inmigrantes como portadores de una diferencia sustancial, problemáticos e incapaces en necesidad constante de asistencia, no sólo a ojos de la población en general, sino de los propios migrantes y sus organizaciones.

Sobre las argucias de la integración

¿Qué tipo de relaciones habilita el término integración? Como han mostrado las páginas precedentes, el discurso sobre la integración es, entre otras cosas, un discurso sobre las formas de identificación propias y ajenas y, en definitiva, sobre la desigual relación de fuerza en la que esas identificaciones están implicadas. Pero es importante observar que el discurso político sobre la integración mas que una acción sobre la realidad es la expresión de una voluntad política que entiende la integración como el resultado de una intervención conducida con decisión por medio de los mecanismos estatales. Por eso es fundamental la labor de deconstrucción de toda la mitología, también científica, ligada al término integración para captar la importancia de la puesta en juego social, política e identitaria que esta noción disimula (Sayad 2002). En este sentido, los discursos sobre la integración pueden considerarse uno de esos *lugares comunes* sobre los que hablan

Bourdieu y Wacquant (2005), nociones que sirven de argumentos pero que nunca son argumentadas, presupuestos de discusión que permanecen indiscutidos y que deben gran parte de su mística al hecho de ser diseminados desde espacios con capacidad para imponer las visiones dominantes: conferencias, libros de éxito, revistas especializadas, comisiones intergubernamentales, organismos internacionales, informes de expertos, períodicos y otros medios de comunicación.

Para poder captar la complejidad del trasfondo semántico que circunda a todo este vocabulario nacional-identitario, Sayad (2002) recomienda prestar atención a la historia de sus usos sociales pasados, especialmente los usos que de él se han hecho en el contexto de la colonización. Los antecedentes de esta terminología pesan sobre su significado contemporáneo y condicionan el sentido que actualmente tiene, como el concepto de asimilación que porta una connotación negativa heredada, pero al mismo tiempo ilustra el punto de vista etnocéntrico, la visión y división dominante (de los dominantes), a partir de la cual se dicta sentencia sobre lo que debe ser verificado acerca de los otros, los asimilables y los asimilados. Al tener que nominar el mismo proceso social en contextos sociales y mentales distintos, cada época ha tenido la necesidad de dotarse de una taxonomía propia que al estar ligada a contextos sociopolíticos específicos pierde muy pronto su valor social y político. Eso es lo que ha pasado con la noción de adaptación, término utilizado "cuando se trataba sólo de una adaptación al trabajo industrial, a la máquina, a los horarios, al ritmo y a la cadencia de la producción (...) a la condición social de operario y a la vida urbana." (Sayad 2002, 289).

Lo mismo sucede con el término integración, un concepto antiguo utilizado en distintos contextos para nombrar situaciones diversas, que ha conocido momentos de gloria y de desgracia. Al igual que la noción de cultura con la cual hoy en día se presenta entrelazado, el término integración es polisémico y ha heredado el sentido de otras nociones concomitantes, como adaptación y asimilación. Aunque pretendan nombrar cosas distintas, son la expresión de una misma realidad social, del mismo proceso, en momentos diferentes y para usos sociales variados. En el campo sociológico, es difícil hablar de integración sin pensar en Durkheim, su atención al lazo social y su diferenciación entre solidaridad orgánica y solidaridad mecánica con relación al proceso de división internacional de trabajo. La noción de integración y sus sinónimos (inclusión, incorporación, acomodación) nombran esencialmente toda clase de mecanismos y estructuras dirigidas a reproducir una solidaridad unificada que supere las fracturas (clase, género, origen) que amenazan el orden social y nacional. La

traslación del concepto de integración al campo de la inmigración es una adaptación reciente de viejas ideas e instrumentos de domesticación e inclusión social, promovidas a partir del descubrimiento de lo social como territorio de intervención específica, cuyo objetivo no era superar las desigualdades sino conjurar los peligros de disgregación social. Algunos de los actuales planteamientos sobre la integración de inmigrantes rememoran las tecnologías de entrenamiento moral a las que fueron sometidas las otrora clases laboriosas. Pero la forma de imaginar el paisaje de lo social y sus moradores ha variado mucho. Ahora las posibilidades (nunca definitivas) de estar *in* nacen sujetas a la permanente adquisición y renovación de cambiantes capacidades y disposiciones personales.

¿A qué responde la exitosa extensión del término integración como forma de nominar las relaciones armoniosas entre las poblaciones clasificadas como autóctonas e inmigrantes? El fuerte vínculo entre sociedad nacional e integración no es accidental. La noción de integración enlaza con el paradigma de construcción nacional utilizado en el siglo XIX y XX para crear territorios nacionales unificados, fuera del *patchwork* de religiones y grupos de índole diversa que caracterizaron Europa (Favell 2001c). Interesa resaltar que la noción de cultura fue también concebida en el mismo contexto de construcción nacional, cuando unas naciones se enfrentaban por el dominio de otros territorios, mientras otras luchaban para lograr el reconocimiento de una identidad separada e independiente. La demostración de que cada nación poseía una sociedad distintiva, animada por una cultura específica, homogénea y compartida, servía para legitimar las aspiraciones de crear un Estado-nación autónomo. El concepto de cultura adquirió entonces una fuerte connotación organicista (Vermeulen 1999).[474] La diferenciación entre nacionales y extranjeros y la institucionalización del cierre social vinculado con la emergencia del Estado social pastoral están en la base del proceso de construcción de los Estados nacionales europeos. La identidad de las naciones en gran medida estuvo enlaza a la definición de quién permanecía afuera como extranjero y quién pertenecía y podía ser transformado en un miembro pleno de la sociedad. En algunos casos, estos procesos incluyeron a trabajadores inmigrantes, pero estaban primordialmente dirigidos a la integración de los problemáticos o periféricos miembros de la nación, como las minorías nacionales, las clases trabajadoras y las mujeres.

[474] Fernando Bravo propone "leer la relación entre la cultura y el nacionalismo como una relación marcada por la violencia y la fragmentación, en la que los modelos se imponen luego de negociaciones y combates, y en la que el artefacto cultural donde la nación cobra forma nunca es una entidad estable..." (2000, 15).

Desde la óptica liberal, la sociedad como totalidad ya existente contiene en sí a la nación, la población, los procesos económicos y los mecanismos para asegurar estos procesos. Por eso la integración tal como se la concibe en referencia a la población inmigrante, no sólo se vincula con la idea de nación, sino con su concepción como sociedad distintiva, unificada y cohesionada. En las políticas de integración subyace la conceptualización teórica de la integración social, que tiene como premisa una noción de sociedad territorialmente delimitada, históricamente enraizada y culturalmente homogénea. De ahí que la asunción sobre la necesidad de una entidad coherente dentro de la cual los inmigrantes deberían ser integrados (el tronco) haya devenido un componente esencial de todas las políticas formuladas en nombre de la integración. La utilización del término descansa sobre la premisa ideal de una sociedad integrada, que se confronta con el riesgo de disgregación o desintegración debido a la presencia de (ciertos) inmigrantes.

"Politicians, public officials and public intellectuals talk the national talk and they continually cement in the public mind —and the minds of immigrants themselves— that the home front is the place where de action over the post-immigration politics takes place." (Favell 2006, 55). Utilizando el término integración los intelectuales y *policy makers* re-crean la sociedad como un todo funcional cohesionado y estructurado por un aparato estatal que es capaz de crear políticas e instituciones para alcanzar ese objetivo. *Integración* hace referencia a lo que debe suceder después de la llegada de los inmigrantes y concibe y prescribe pasos prácticos en un largo proceso que invariablemente incluye la proyección de un profundo cambio social para la sociedad involucrada y una continuidad fundamental entre el pasado y algún punto de llegada idealizado en el futuro: sociedades híbridas, multiculturales, de mestizaje, interculturales. Hablar de integración supone imaginar las formas y estructuras que pueden unificar a poblaciones diversas, implica creer que el Estado puede activar la nacionalización de inmigrantes y reconstruir así la nación bajo una creciente diversidad social y cultural. Incluso los planteamientos multiculturales son concebidos dentro del marco de contención nacional, haciendo hincapié en la necesidad de poseer una identidad nacional común, que unifique y cohesione a las diversas comunidades culturales que lo conforman (Vertovec 2003). En todas las políticas y discursos sobre el asunto, las mujeres inmigrantes tienen asignado un lugar privilegiado como agentes de integración, lo que refleja las representaciones sobre lo masculino y lo femenino y ese modo tan extendido de pensar a las mujeres como reproductoras biológicas y simbólicas

de la nación (y su cultura), *naturalmente* vinculadas al ámbito familiar. Esta articulación entre construcción nacional, integración y género pone en primer plano la importancia de analizar el papel de la familia como tecnología de gobierno de la inmigración a través de la domesticación y la nacionalización (Balibar 1991) de sus miembros.

Pero, como advierte Favell (2003), la preferencia por el término integración no debería ser interpretada como una muestra de mayor sensibilidad política, sino como la señal de una profunda preocupación por los cuestionamientos que la presencia inmigrante genera sobre las sustancias y fundamentos de la unidad nacional, en tiempos de fragilización del lazo social y de otras formas de vinculación y pertenencia. La preponderancia del término integración como idea central en los debates sobre la presencia hija de la inmigración a lo largo de Europa representa el decantamiento por una retórica diseñada para rescatar la sociedad nacional en un contexto de disgregación social, de debilitamiento del estatuto asalariado y de *metamorfosis de la cuestión social* (Castel 1997). En pocas palabras, la reflexión sobre la problematización de la presencia inmigrante en clave de integración hace emerger un tema clave para el pensamiento sociológico: los fundamentos del vínculo social.

Los senderos que se bifurcan

El *problema de la integración de inmigrantes* remite a viejas preocupaciones del ámbito de las ciencias sociales, como es la cuestión del lazo social, las fuentes de la solidaridad y la contraposición entre sociedad y comunidad. La problematización de la inmigración en términos de integración es, en definitiva, un discurso sobre el vínculo social en el que subyace una especie de teoría sobre qué es lo que actúa como cemento, cuáles son las bases de la membresía o pertenencia y cuál es la sustancia de aquello a lo que se pertenece. A modo de cierre y apertura, a continuación se apuntan algunas intuiciones para seguir reflexionando en esta dirección, a la luz de dos conceptos entrelazados, que en los últimos años han reactivado el interés de disciplinas y miradas diversas: la ciudadanía y la comunidad.

La presencia inmigrante pone en evidencia que los derechos *del hombre y el ciudadano* son en realidad los derechos de los nacionales, que como bien escribiera Hannah Arendt, operan como garantía del derecho a tener derechos. El desafío continúa siendo la construcción "de un régimen internacional que separe el derecho a tener derechos de la condición nacional del individuo." (Benhabib 2005, 58). En este sentido,

las políticas de integración de inmigrantes pueden ser un terreno propicio para reflexionar sobre las sustancias de la/s ciudadanía/s, y explorar las vinculaciones entre ciudadanía, nacionalidad y nación. El uso del término integración para nominar las relaciones entre los trabajadores inmigrantes y las sociedades de instalación se va extendiendo y afianzando a medida que se degrada el estatuto asalariado como vía de acceso a la ciudadanía social. Esta degradación va a promover la separación entre el ciudadano, regido por el principio de la igualdad de derechos políticos, y el trabajador a quien se le aplica el principio de diferenciación. La separación entre trabajador y ciudadano trae consigo la consiguiente dificultad para el acceso a la ciudadanía social para todos los trabajadores, pero en especial para los inmigrantes. Es cierto que los debates sobre la integración de inmigrantes otorgan un lugar privilegiado a la ciudadanía, pero en su vertiente política: la ciudadanía entendida como expresión del vínculo entre el individuo y la nación. De este modo, el debate se articula en clave identitaria y no de intereses, la pregunta central no es *quién consigue qué,* sino *quién es qué* (Freedman 2004). ¿Qué ha pasado con la vertiente social de los derechos de ciudadanía? En este sentido, puede ser inspiradora la visión que de la ciudadanía social tiene Giovanna Procacci (1999) para quien, en contraposición a la acumulativa concepción de Marshall, los derechos sociales no componen una nueva categoría que se suma, en un continuo, a los derechos civiles y políticos, sino que introducen un quiebre, una ruptura.[475] Tienen un costo económico y se fundamentan en la pertenencia a un cuerpo colectivo. El carácter abstracto universal es reemplazado por la lógica de las circunstancias que atraviesan las vidas de las personas: trabajo, vejez, accidentes, enfermedades. El sujeto del derecho a la ayuda pública es también un individuo situado, definido por sus características socioeconómicas. Pero a finales del siglo XX la ciudadanía se enmarca de una manera diferente. Para el neoliberalismo el sujeto es menos un ciudadano social con poderes y obligaciones derivados de un cuerpo colectivo, que un individuo cuya ciudadanía se deriva de elecciones activas.

¿Por qué cuando se habla de derecho a la diferencia se habla sólo de identidad y no de redistribución? Esa peculiar manera de imaginar a los sujetos como seres de identidad, que tan bien enuncia la problematización de la inmigración en clave de integración, puede que ofrezca algunas pistas. Desde el campo de los estudios sobre la gubernamentalidad, Nikolas Rose (1996, 1999) ha hecho referencia a la emergencia de

[475] "No hay pues ninguna progresión de los derechos civiles y políticos a los sociales, hay algo más que una discontinuidad. Hay una verdadera ruptura dentro de los derechos." (Procacci 1999, 25).

la comunidad como nuevo territorio de anclaje del sujeto. Si la comunidad reemplaza a la sociedad es de suponer que esta última deje de ser sujeto de derechos; la responsabilidad por la producción del bienestar y la integración es reconducida a la(s) comunidad(es), mediante su (auto)organización plural, proceso que Donzelot (1991) define como la movilización de la sociedad, alentada por el Estado animador a través del discurso de la reconstrucción de la sociedad civil. Retomando los conceptos de sociedad y comunidad de Ferdinand Tönnies, Bouamama (1995) remarca la tensión entre dos concepciones de la nación que atraviesan a todos los Estados europeos. Una está centrada en la idea de comunidad, ya sea étnica o cultural, y supone necesariamente la homogeneidad y unicidad. La otra se articula en torno a la noción de sociedad, basada en el principio de asociación y de contractualización entre individuos libres e iguales, que define el lazo nacional como político, abriendo camino a una *multi-culture*. A juicio de este autor, la evolución de las legislaciones de extranjería y las políticas de inmigración muestran el resurgimiento y fortalecimiento de la comunidad, la etnidicidad y lo partiuclar, en detrimento de la noción de sociedad, del campo social y político y de lo universal. Por su parte Hobsbawn (2000) hace referencia al retorno de las narrativas comunitarias al analizar el nacionalismo en la Europa de finales del siglo XX y las relaciona con el quiebre de los sistemas de seguridad colectiva y el deshilachamieno de los hilos que enlazan a la gente en la sociedad. "Una vez más 'la nación' o el grupo étnico 'aparece como la única garantía' cuando falla la sociedad." (Hobsbawn 2000, 183). También Zizek (1998) escribe sobre el regreso a formas de identificación primordiales, que expresan una reacción contra la dimensión universal del capitalismo global, cuya forma ideal de ideología es el multiculturalismo, mientras Bauman alerta sobre el trasfondo del paso de la igualdad al multiculturalismo como principio rector: "[l]o que se ha perdido de vista a lo largo del proceso es que la demanda de reconocimiento es impotente a no ser que la sostenga la praxis de la redistribución y que la afirmación comunal de la distintividad cultural aporta poco consuelo a aquellos cuyas elecciones toman otros, por cortesía de la división crecientemente desigual de recursos." (2003ª, 127). Estos apuntes, a la fuerza breves y eclécticos, permiten intuir un sugerente campo de investigación en la intersección entre el *retorno* de la comunidad,[476] la muerte de lo social (Rose 1996) y las políticas de integración o minorías.

Lo más llamativo de la constante alusión a la ciudadanía en los debates sobre

[476] Para una distinción entre las comunidades pre y post sociales, de Marinis 2005.

inmigración es la falta de preocupación por la dimensión del bienestar, un terreno del cual el Estado se ha ido desentendiendo desde los años ochenta, precisamente el momento en el que surgen los discursos sobre la integración de inmigrantes. Este retorno de la ciudadanía, a pesar de su aureola progresista, podría estar enmascarando la conexión entre la forma que ha adquirido el gobierno de la *integración de inmigrantes* y el fin de las igualdades y la redistribución como principios normativos. Como advierte, perspicaz, Giovana Procacci, "[l]a insistencia en el 'multiculturalismo', cuando imperativos conyunturales presionan para la elaboración de una política, limita los temas de ciudadanía a derechos civiles y políticos, haciendo revivir una interpretación de ella concebida como relación exclusivamente política con el estado-nación. La dimensión social de la ciudadanía parece quedar anticuada, pese a la utilidad que podría tener su relativa indiferencia hacia los vínculos nacionales para las estrategias destinadas a integrar a grupos minoritarios." (1999, 18). El estudio de las políticas de integración de inmigrantes, con una mirada atenta a la reinvención de la comunidad y a las cambiantes formas de entender la ciudadanía, puede resultar un terreno fértil para avanzar en el conocimiento de las formas concretas que adquieren estas transformaciones en contextos estatales, regionales y locales específicos.

ANEXO

Entrevista con una trabajadora social del CASI de Galapagar

Madrid, bar de Moncloa, 26 de noviembre de 2004.

Trabajadora social (TS): Es que cambia mucho de una organización a otra, incluso el tipo de gente que trabaja de una organización a otra no tiene nada que ver, no tiene nada que ver. Se nota mucho.

Entrevistadora (E): Claro, eso es muy interesante.

TS: Cuando una organización además es fuerte, como en el caso de Cruz Roja (…) pues, tienen más presión a la hora de poder pedir cosas a la Comunidad de Madrid y a la hora de poder ejercer… y a la hora de poder decidir en el funcionamiento, mientras que hay otras organizaciones que estamos vendidas. No tenemos ninguna fuerza de cara a la Comunidad. Estas sujeta a criterios políticos que haya en ese momento, no tiene ninguna decisión…

E: Cuéntame un poco tú, cómo empezaste a trabajar...

TS: Yo soy trabajadora social y yo estaba trabajando en Galapagar, en la zona. Yo, para mí, mi interés fundamental era trabajar en la zona, en la sierra, no quería andar subiendo y bajando a Madrid. En temas sociales porque es a lo que siempre me he dedicado. Entonces me entere de que iban a abrir un CASI, precisamente en Galapagar, precisamente a donde yo vivo y el municipio de Galapagar, y me presente a la entrevista y me cogieron.

E: Entonces tu empezaste a trabajar… o sea, a ti te contrataron para esto. A ti te contrata el MPDL, ¿no?

TS: Eso es.

E: A ti te contratan para esto, tu no trabajabas antes en el MPSL ni nada…

TS: Yo, me hubiera dado igual sinceramente que me hubiera contratado cualquier organización con tal de estar en ese puesto y en esa zona.

E. Ya

TS. No sabía de que iba el MPDL, ni de que no iba, ni nada. O sea, yo entre allí y de hecho mi coordinación con el MPDL ha sido prácticamente nula, porque ellos están aquí en Madrid y pocas veces se han acercado por Galapagar…

E: Claro, la mayor parte de la gente es así, la que trabaja contigo o...

TS. No, no, no. Del equipo que iniciamos… porque claro han ido cambiando, algunos ya estaban dentro del MPDL, y entonces los enviaron a este proyecto y a otros los contrataron de nuevas para este proyecto.

E: Y tú, el trabajo tuyo qué es, en la sede…

TS: El CASI tiene una oficina y un piso de acogida, en la oficina

E:. Tu trabajas en la oficina, no en el piso.

TS: Mhm..

E: Y tu trabajo ¿en qué consiste?

TS: Mi trabajo… el trabajador social, según la guía metodológica esa que hizo la Comunidad de Madrid, absolutamente todo los usuarios que pasan por el CASI, tienen que venir derivados de los servicios sociales y los tiene que ver la trabajadora social. Entonces, supuestamente yo soy la que de… detecto… aparte si servicios sociales quiere un protocolo jurídico para que la atienda jurídicamente por si tiene alguna necesidad esa persona, ya sea psicológica, de mediación intercultural, de orientación laboral, de alguna cosa de tipo social que se pueda ver, de piso de emergencia, y en función de lo que detecte [no se entiende] de esa persona. Y luego soy la responsable del piso de emergencia.

E: Ah, ¿tú eres responsable de eso?

TS: Si, soy la coordinadora del piso, entonces soy la que tengo que ver la marcha y la evolución de los usuarios dentro del piso, coordinarme con los educadores del piso de emergencia, para ver los problemas que puede haber, coordinarme con servicios sociales para informarles, para ver la marcha de los usuarios... O sea, principalmente son esas cosas, luego ya….

E: O sea que tú eres la primer persona, la persona que llega al CASI lo primero que tiene es una entrevista

TS: Conmigo…

E: Contigo

TS: Entonces lo que nosotros hacemos para no marear a la persona y tal, es que si en el protocolo que envía servicios sociales pone, *joven ecuatoriano que viene a regularizar su situación y quiere traer a sus hijos de Ecuador*, pues directamente le ponemos una cita conmigo y a los 15 minutos con la abogada, para no tener que reunirse un día conmigo, otro día con la abogada. Eso sí, si le detecto ya otra cosa, y esa persona está de acuerdo, como por ejemplo que lo vea el psicólogo o que lo vea tal, se le pone ya otra cita para otro día.

E: Cuando te entrevistas con alguien ¿tienes que hacer un informe o algo?

TS: Si hija, si.

E: Para lo Comunidad o...

TS: Vamos a ver, yo de cada persona que veo, tengo que rellenar mogollón de datos de una ficha de la Comunidad de Madrid. Mogollón, mogollón de datos. Datos que ya su trabajador social, de servicios sociales, anteriormente le ha pedido. Es una repetición, en mucho casos… dependiendo, servicios sociales en muchos casos directamente cuando ven un inmigrante cogen y lo derivan al CASI y tampoco se ponen a indagar mas, en los problemas que tiene o los que no tiene, y lo envían directamente al CASI. (...) Muchas veces hacen eso, pero además a la persona la mareas. Primero la haces pasar por un trabajador de servicios sociales, luego por el trabajador social del CASI, luego… ¿sabes? O sea, es ir contando tu rollo 400 veces a 400 personas diferentes, entonces dependiendo de la situación en la que te encuentres, pues claro… [no se entiende]. Si hay un trabajador social en servicios sociales que atiende a esa persona, no entiendo por qué otra vez el trabajador social del CASI tiene que volver a verlo y rellenar todo el protocolo ese que mandan…

E: Y luego, esos papeles que rellenáis, ¿los enviáis a la Comunidad? O sea, no tenéis que dar información a lo mejor a la central del MPDL...

TS: El MPDL no existe, tu imagínate que no existe, porque de hecho no existe. Ellos ni aparecen por Galapagar, a no ser que pase algo un poco, especial, y que vengan para ver como tal, ellos no se meten absolutamente para nada, no existen. O sea, para mí, mis referencias es Comunidad de Madrid y los servicios sociales

E: En este caso, los servicios sociales serían los de la zona donde trabajas

TS: En nuestro caso son los servicios sociales de la Mancomunidad de servicios sociales Sierra Oeste, que es la del Escorial y que agrupa a diez pueblos, incluyendo el mío, y Galapagar. Porque hay CASIS que abarcan zonas de Madrid super distante una de otras, una zona inmensa. El MPDL tiene el de Alcalá de Henares que queda una zona inmensa. Nosotros no, son todo pueblitos muy cercanos

E: ¿Cuánto hace que esta ahí?

TS: En marzo del año pasado

E: ¿2003?

TS: Sí

E: Año y medio, una cosa así

TS: Casi dos años

E: ¿Empezaron todos junto?

TS: No, no, no. Hay CASIS que empezaron dos años antes. Y luego hubo una segunda, o sea, por ejemplo nosotros canalizamos, la zona que llevamos la llevaba el CASI de Majadahonda. Entonces Majadahonda lo acotaron a una zona más pequeña y nos pusieron a nosotros que empezamos a llevar esta zona.

E: Bueno, no sé, cuéntame un poco de ahora, incluso las cuestiones que tú veas, que te interesa hablar

TS:. Yo lo que veo en el funcionamiento de los CASI, bueno para empezar tengo dos historias. O sea, en vez de comenzar a poner un dispositivo nuevo que nadie sabe de que va y de repente montan un CASI y tal, y cogen y la misma Comunidad de Madrid, y el Servicio de Inmigración con Concha Fernández a la cabeza, coge y montan una reunión con todos los trabajadores sociales de servicios sociales del municipio de Madrid, de la Comunidad de Madrid e informa a los servicios sociales lo que es un CASI, eso no lo hace. Directamente coge…

E: ¿No existió?

TS:. Nada, jamas. Entonces coge y planta un CASI y entonces a ti, a los trabajadores de cada CASI les da unas directrices de como tienes que funcionar, esto que tienes, el manual de procedimientos, tal y cual. Entonces, le toca a cada CASI luchar con los servicios sociales correspondientes para que esas directrices se lleven a cabo, porque los servicios sociales en muchos casos no lo entienden… ni lo ven. A mi me da igual que no lo veas y que no lo entiendas… Yo a mi me han mandado aquí esto es (no se entiende bien) un servicio de la Comunidad de Madrid, me manda la Comunidad de Madrid y a mi no me cuentes rollos. Los servicios sociales, nosotros por ejemplo comenzamos teniendo muchos problemas con los servicios sociales de Galapagar, porque veían, nos veían como una competencia, veían nada mas que había como una duplicidad de servicios y no entendían por qué. Entonces eran muy

reacios a que nosotros interviniéramos en otras áreas que no fueran estrictamente la jurídica. Ellos exclusivamente querían los abogados, porque ellos no tenían. Abogados especializados en inmigración. Pero el resto ellos tenían psicóloga, tenían trabajador social, tenían también mediador intercultural. Querían también el piso de emergencia, eso también les venia bien. O sea, si hubieran montado un dispositivo con abogados y con un piso de emergencia, fenomenal. Pero de repente montas todo un dispositivo con mogollón de profesionales y no lo veían… entonces eran muy reacios a que nosotros trabajáramos y nos toco a nosotros, en nuestro caso, batallar con los servicios sociales, que según las directrices de la Comunidad de Madrid ellos no podían exclusivamente mandarnos a un usuario para que lo atendiera el abogado, teníamos que intervenir, evidentemente coordinándonos con ellos, porque si la psicóloga de ellos ha visto que hay unos menores que están mal y yo lo detecto y no les digo nada, y la psicóloga… pues claro, se están repitiendo las escenas "oye, he detectado esto, podemos trabajar?", era casi como pedirles permiso. O sea, eran casi como nuestros jefes. Entonces ellos te podían decir sí o no. En principio se supone que tu tenías la libertad de trabajar con esa persona a nivel integral, pero a la hora de la verdad, servicios sociales, dependiendo que servicios sociales, no. Es que la Comunidad de Madrid en su momento no puso sobre aviso a los servicios sociales generales, [sobre] qué era un CASI, en que consistía, cual era su funcionamiento y tal, entonces le toco a cada CASI luchar, o sea, eso para empezar. Y luego con lo que me he encontrado, a la hora de problemas con servicios sociales, que es lo que nosotros más hemos tenido, en Galapagar, también te dan unas, digamos tu puedes ver si un usuario es de piso de emergencia o no, o sea, tiene que tener un perfil determinado.

E: ¿Y eso quién lo determina?

TS: En el equipo, todo el equipo

E: Vosotros, quiero decir, el CASI

TS: Si, entonces tú puedes ver un usuario, que no es de piso de emergencia, y si ellos te mandan, en principio mi percepción es que servicios sociales, cuando tienen una movida de una familia o de una persona que está en la calle, lo que quieren es quitárselo de encima, o sea, colocarla, les da igual. Entonces si tú le dices que no ves a esa persona para el piso de emergencia ahí vienen movidas de poder. Entonces a nosotros nos ha pasado decirles "mira, esta familia no es de piso de emergencia, no es perfil de CASI", argumentarle con informes tal y cual, llegar Concha Fernández y decir "son vuestros jefes, agachar la cabeza y meterlos en el piso"...

E: ¿Son vuestros jefes?

TS: Si, si, si. Concha Fernández en una reunión muy fuerte que tuvimos, con mucho enfrentamiento, "mira el MPDL no esta en una situación ahora mismo de poder, pues agacháis la cabeza". Claro y fue ya cuando F. ha renunciado, diciendo "mira que hubiera convocado unas oposiciones para funcionarios, y tal vez me hubiera presentado", pero si ahora resulta que estás subordinada a tal, explotada por una ONG, con la mitad de sueldo, con un horario super tal. Ahí es también la diferencia de organización, si es una organización potente, fuerte, la Comunidad de Madrid, Cruz Roja, estoy convencida que dice que no a un caso, a lo mejor la Comunidad de Madrid apoya a ese CASI, pero en el caso del MPDL que es una organización en una situación difícil políticamente, "mira no queremos problemas con servicios sociales, si servicios sociales dicen que tenéis que meter a esta familia, la metéis", sin argumentos técnicos ni nada, a mi todos los técnicos de la Comunidad de Madrid, trabajadores sociales y tal, en casos que hemos tenido problemáticos me han dado la razón de que no eran casos de CASI, pero finalmente los meten para no tener problemas. O sea lo que ellos no quieren es que los CASI tengan problemas con servicios sociales...

E: Decías que teníais más problemas con los servicios sociales de Galapagar, con los otros

ayuntamientos menos, ¿no?

TS: Con San Lorenzo del Escorial no hemos tenido nunca ningún problema

S. ¿Y eso por qué es?

TS: Para mi la diferencia es que la mancomunidad de servicios sociales sierra oeste tiene poder por si sola, no necesita demostrarle a nadie, no necesita hacer nada, al revés, siempre han colaborado con nosotros, nos han ayudado, nos han querido promocionar, porque no han tenido ningún problema ellos, o sea, eran suficientemente importantes y fuertes como para andar con historias. Pero en Galapagar era gente muy insegura, un servicio relativamente nuevo, porque Galapagar ha crecido mucho, no tenía recursos para atender a la población, se montaron los servicios sociales muy recientemente, y están muy inseguros de su propio trabajo, entonces nos veían como competencia, competencia, entonces que te miren como competencia en vez de cómo apoyo es un... claro, es un problema. Cuando tú no tienes ninguna necesidad de demostrar que eres más importante, ni más fuerte, ni que tienes más peso, joder que los servicios sociales tienen peso, haces tu trabajo y punto, pero cuando no lo tienes tan... para mí esa es la diferencia. Y te estás basando en criterios técnicos, que ellos mismos son los que han puesto, yo no digo esto por que me cae mal, no, cuando está argumentado, cuando sus propios técnicos te dicen que si y tal, y a la hora de la verdad resulta lo que prima son criterios absolutamente políticos y de poder, entonces estás vendido porque a ver cuál es la siguiente que te manda servicio social de Galapagar, total vas a tener que decir que si porque son tus jefes, no tienes ninguna autonomía ni tienes ningún poder ni nada como para poder dirigir aquello. Esos problemas los hemos tenido siempre, o sea que ya son antiguos, y el último problema que tuvimos, no se si te lo contó F...

E: No, no se nada, me dijo que había sido muy fuerte

TS: El último problema que tuvimos es una familia marroquí que entran en el piso de emergencia por una orden de desahucio. Estaban viviendo en una casa en Galapagar, y les desahucian por no pagar el alquiler durante un tiempo largo. Entonces están directamente en la calle. Padre madre y tres niños, ocho años, cuatro años y meses. Total que lo primero que hago yo cuando los veo iban al piso de emergencia es contarle todas las normas del piso de emergencia, entonces ellos si están de acuerdo firman un papel de que está de acuerdo en cumplir las normas y bueno, entre ellas las normas que tenemos, aparte de que el tiempo máximo es de tres meses, es que hay un horario para volver por las noches, los viernes y sábado se alarga pero

E: ¿Esa normativa es elaborada por vosotros? ¿Todos los CASI tienen la misma?

TS: No, cada uno

E: Lo de los tres meses sí, ¿no?

TS: Si hay cosas que la Comunidad de Madrid, por ejemplo lo de los tres meses y tal, luego dependiendo... por ejemplo Provivienda en Madrid tiene pisos pequeñitos, según las características de cada piso... Nosotros por ejemplo lo que tenemos es un Chalet de quince plazas, entonces lo que hacemos es que dividimos por un lado hombres y mujeres, porque tenemos tres habitaciones, no disponemos de ocho pequeños apartamentitos para que cada pareja viva y puedan dormir juntos, lo que tenemos es en una habitación cuatro literas en otra seis y en otra tres, entonces llega una pareja y hay que dividirla, y eso se les avisa, y a esta pareja en concreto se les avisó, que la mujer iba a poder dormir con los niños, pero que el no iba a poder dormir con la mujer, si llegara otra pareja, tampoco se les iba a poder poner juntos, bueno le dijimos eso, lo del horario también, que no está permitido utilizar drogas, ni alcohol, ni

llegar borracho, ni insulto, o sea, son una cosas muy básicas, que hay que colaborar, ellos colaboran en las tareas de la casa, o sea hay un horario de las tareas, hacer la comida, hacer la cena, limpiar los baños, las zonas comunes, como si fuera en un piso compartido de Madrid, entonces cumplir también las tareas, y avisar si no puedes, porque sí lo que respetamos es el tema del trabajo, o sea de alguien que está trabajando pues no lo pones ese día, pero el fin de semana le toca,.... esas son las normas básicas que tenemos. Nosotros en el piso las mañanas el piso está cerrado, nosotros el objetivo de esto es que la gente no se apoltrone (...) a partir de las dos de la tarde pueden entrar ya a comer, y ya sí que pueden estar toda la tarde allí, entonces tenemos una educadora para las tardes y otra para las noches, y otra para los fines de semana, los fines de semana siempre hay alguien. Pero durante la semana por las mañanas se queda el piso cerrado. Entonces bueno, vino esta familia, a mi de servicios sociales me dijeron que nos los conocían mucho, que podían ser un poco problemático el hombre que no sabían muy bien de que iba y tal. Entonces le conté todas las normas, accedió, y desde el primer momento en que se metió montó un pollo de mucho ciudadano cuando vio que no podía dormir con la mujer, cosa que yo ya le había avisado, se puso muy violento insultando a la educadora, se puso también a lo bestia, como se alteró tanto luego decidimos una medida de que si seguía así se le expulsaba se le dijo, y entonces estuvo hablando mucho con la educadora por la noche y a la mañana siguiente totalmente cambiado, dijo que estaba muy alterado, que estaba muy nervioso por la situación que tenía había perdido el trabajo, se había quedado en la calle (...) durante un mes y medio mas o menos estuvieron normal, seguían las normal de la casa, la mayor iba a la escuela. Y otra historia que ellos tenían era que la mujer no quería salir de la casa por las mañanas, porque qué hacía la mujer con los niños por ahí, entonces lo contemplamos, hicimos una excepción y dijimos venga, no tiene ningún sentido que esta mujer este dando vueltas por la calle, con estos niños pequeños, le vamos a permitir quedarse en el piso por las mañana, a condición de que ella haga las tareas de la casa, y que ayude más a.... las excepciones nunca son buenas, entonces se lo permitimos, él consiguió trabajo, tenía papeles además, una cosa muy poco habitual dentro del CASI, las condiciones que tenía, además era jefe de obra, ganaba 1300 euros, algo que un inmigrante de los que llegan al CASI... (...) y entonces cuando vimos que el hombre ya tenía esto empezamos a trabajar el tema de buscarle una habitación...

E: Fuera de la casa

TS: Es que lo de los tres meses, se alarga si es necesario, pero si la persona ya cuenta con recursos... entonces la historia fue que este hombre empezó a llegar borracho a la casa, por las noches, llegaba tarde, y entonces no se le habría la puerta, y se quedaba a dormir pues en su coche, en el chalet, en el terreno, en la puerta del piso, entonces se quedaba a dormir ahí tan pancho...(...) La primer medida que tomamos con eso fue que quitara el coche de allí, bueno no hubo manera, se le dio un aviso, se le dio dos avisos, se le dio tres avisos, no hubo manera, volvía a llegar borracho, (...) le dijimos que habíamos tomado la determinación de que él se fuera, que fuera buscando una vivienda para la mujer y para los hijos en ese tiempo, y que permitíamos que la mujer y los hijos se quedaran, pero que él tenía que salir... Que de ninguna manera, que ellos habían entrado juntos, que lo que queríamos era separar a la familia... "mira no queremos separar a la familia, esto es una cosa puntual, tú vas a buscar algo para tu mujer..." Cuanto más se lo explicabas al hombre... tenía ya metida, era marroquí, tenía metido ya la cuestión cultural y no lo veía por ningún lado, y no quiso ir (...) Se llamó a la Guardia Civil, a la Guardia Civil le damos las normas de funcionamiento interno de la Comunidad de Madrid, las normas de funcionamiento del piso de emergencia, que al hombre se le había dado una fecha tope para salir y no salía, en casos de altercados o de violencia pararle, pero nos decían que físicamente no le podían sacar, porque decía que era su casa (...) que no pueden hacer nada. Ahí este hombre se crecía todavía más, porque decía viene la Guardia Civil y encima no me han echado, esto fue subiendo de nivel, cada vez más violencia, cada vez más tensos, cada vez más lío, cada vez peor, incluso con la mujer y con los niños, por su actitud, la mujer llegaba al piso y tiraba los platos,

E: ¿Ella también?

TS: Le hicimos varias notificaciones de que debía abandonar el piso en la fecha que ya iba cumpliendo los tres meses, estuvimos mirándole habitaciones, casas, les conseguimos unas citas y no fue a ninguna, no quería, estaba gratis, no quería. Total que a la Comunidad de Madrid le informamos de este problema: "pues mira esta familia no quiere salir, el periodo de tiempo ha pasado", entonces la Comunidad de Madrid se lava las manos y nos dice "oye, que la gestión la tiene que tener el MPDL, que para eso el MPDL lo esta gestionando", ah, muy bien. Y llamamos al MPDL y el MPDL nos dice que esperemos a ver si van a renovar el CASI para ver qué hacemos con esta familia, está justo definiéndose para el concurso de los CASI...

E: ¿Fue justo en ese momento? Fue ahora entonces

TS: Y que no quieren ir a lo bestia y tal, a ver si la Comunidad de Madrid no les va a renovar el CASI, entonces que esperemos un poco. Esperamos, fuerísima de plazo, se planta un mes y medio más en el CASI; en este tiempo el hombre llegando borracho, insultando a la educadora por las noches, tenía acojonada a la cocinera dominicana que es una mujer que viene con problemas de malos tratos, montando pollos en el curso cada dos por tres, llamando a la Guardia Civil cada dos por tres, una tensión bestial se le comunica varias veces que tiene que salir, que si quiere notificarnos algo lo haga por escrito (...) la Guardia Civil está informada de todo, lo mismo que nos dijeron de tres o cuatro veces de venir por líos, que muy bien que a él lo pueden parar (...) nos dicen que la única manera de poder sacarlo es sacarle las cosas a la calle, entonces en el momento en que ellos vayan a entrar ellos no pueden demostrar que han vivido allí, en esa casa, y entonces ahí si les pueden no permitir volver a entrar, que es la única manera, lo mismo que el dueño de una casa, si tiene un inquilino que no le paga, no puede coger un inquilino y sacarlo a la calle, (...) es la única manera un desahucio. Ellos ya venían de un desahucio, nos informamos que venían de un desahucio con un parte de lesiones por la dueña anterior de este tío, con lo cual se había vuelto a repetir lo mismo, la misma situación; ellos saben que tienen ahí vivienda gratis, por la cara, porque saben que un desahucio tarda en venir, y no tienen ni la menor intención de conseguir una casa ni nada, porque saben que ahí están gratis, entonces es lo que pretenden. Después de la última oportunidad nos dice el MPDL que para delante, que renueva el MPDL que ellos nos apoyan y que vayamos con todo para adelante, nosotros más que nada era por coherencia interna, porque es que con qué criterio un tío que llega tarde, llega borracho, te monta un lío y le dices que está expulsado porque... se te va el piso de las manos, porque esos usuarios que están viendo eso, de hecho hubo usuarios que se fueron del piso por broncas con este tío y luego tenías otras familias con situación de emergencia que no podían entrar porque este tío estaba ocupando una plaza

(...)

TS: este era un tío violento, agresivo y que podía ser problemático, le pedimos a la organización, el mismo día que tenemos pensado sacarle las cosas al tío que nos pusiera un vigilante, porque ya teníamos miedo, total que ya hubo un día mi jefa yo y gente de la organización que pedimos apoyo para que estuvieran ahí; ah! porque anteriormente les habíamos ofrecido una pensión en Galapagar, nosotros les pagábamos una pensión durante unos días hasta que ellos encontraran una vivienda y tal para irse, accedieron a ver la pensión, una pensión de lujo, dos habitaciones con un salón tal, bueno, pues no la quisieron porque como no tenían comida, pero puedes ir a un restaurante, es que tienes dinero, tenía ya dinero ahorrado de tres meses, tenía más de cinco mil euros ahorrados, el tío, bueno pues, no hubo manera, ya ahí (...) A todo esto estabamos muy preocupado por la situación de los niños, hablamos con el "y bueno tú qué tienes pensado, si te vas" y dice, "pues nada, a la calle", pero bueno, cómo que a la calle, desde luego pensamos que es mejor la pensión y tal... Entonces hablamos con comisión de tutela por prevenir un poco el tema de los niños, "mira tenemos esta familia pero creemos que los niños se van a quedar en la calle" y ellos decían en cuestión de prevención comisión de tutela no actúa, solamente actúa con hechos consumados, cuando los niños están en la calle. Total que servicios sociales tampoco quería mover nada, servicios sociales a pesar de todo esto

de lo que íbamos a hacer, lo único que hicimos fue reuniones conjuntas, lo que hablaba la jefa de servicios sociales y yo con él o con la mujer, venga, tenéis que abandonar y tal, nada más. Hasta que un día le sacamos todo a la calle, en bolsas, se lo pusimos al lado del coche que no le había dado la gana de sacar, y cuando llegó la mujer al piso para hacer la comida como cualquier otro día, se encontró con un vigilante de seguridad en la puerta, y que estaban todas las cosas en la calle, total que quería llamar al marido, le dijimos que sí, que le llamara, pero que nosotros no le íbamos a facilitar llamarle, entonces ya consiguió localizar al marido, y cuando la cocinera fue a entrar la empujaron y se metieron dentro con los niños. Ahí ya es allanamiento de morada, llamamos a la Guardia Civil y la Guardia Civil por primera vez, después de cinco o seis veces de llamarles, les saca, y no les permite entrar, por primera vez, le dicen que ellos tienen derecho a denunciar si quieren, que nosotros también denunciemos pero que no vuelven a entrar en la casa, (...) Total, ellos nos denuncian nosotros los denunciamos, todo un lío, y no más irse la Guardia Civil se ponen en la puerta del piso la mujer con los niños y él diciendo que en cuanto entre o salga del piso ellos se van a volver a meter, con el vigilante de seguridad ahí...

E: ¿El vigilante ahí también?

TS: No, el nos hizo amenazas, ante de todo esto que tenemos denuncias, de que si el no seguía en el piso iba a quemar el piso de emergencia con toda la gente adentro, que iba a correr sangre y que él iba a acabar en la cárcel, y que mi cabeza y la de mi jefa iba a ... que no íbamos a continuar trabajando, estas amenazas las denunciamos... esto antes

E: Antes de que estuviera afuera

TS: Total que por la noche ya el vigilante de seguridad, por aquel momento no estaba contratado para por las noches, a las once de la noche sale el vigilante de seguridad del piso, y esta familia, hay una tapia, saltan la tapia, y se vuelven a meter. Otra vez llamar a la Guardia Civil, rollo hasta las dos y media, y los vuelven a sacar; entonces pretendían quedarse a dormir con los niños en la calle y la Guardia Civil les dice que si se queda con los niños en la calle que la policía se los va a quitar, porque no pueden estar con menores en la calle, que se vayan a la pensión, que está pagada, llegan a la pensión, esa noche duermen en la pensión, y a la mañana siguiente este hombre se va a hablar con la trabajadora social de los servicios sociales de Galapagar, ésta no lo recibe, evidentemente, el hombre va a la ferretería y compra un hacha, se viene a la oficina del CASI, nosotros estabamos cerrados con llave, porque teníamos miedo, empieza a golpear con el hacha toda la puerta del CASI y como en las películas de miedo, consigue meter la mano, da la vuelta la llave y se mete con el hacha en la oficina, total que ahí, a mi no me pilló, yo estaba alojando a otra familia en el piso,

E: ¿Tú no estabas adentro?

TS: No, salen mis compañeras de allí, mi jefa cuando lo vio dice que pensaba que les iba a matar, y se queda destrozando mi despacho y el de mi jefa con el hacha, y espera a la Guardia Civil, a que vengan a detenerle, total que, la Guardia Civil lo detiene, esa noche la pasa en el calabozo, al otro día en un juicio rápido, nos ponen una medida de alejamiento, igual que las mujeres maltratadas, no se puede acercar a menos de ochocientos metros de nosotras, ni mío ni de las cuatro personas que estaban dentro, ni de la oficina ni del piso de emergencia, y se espera un juicio en toda regla para trece días después. Total que como él no se puede acercara ni a la oficina ni al piso, la mujer con los niños se quedan durmiendo dentro del coche, en la puerta del piso de emergencia durante cinco días, los servicios sociales no intervienen ni hacen nada, porque están cagados, a mi me dijo directamente la trabajadora social, dice "mira yo no voy a decretar una medida de tutela porque este tío viene a por mí y me mata" me dice, y yo, bueno, "y no puedo volver a trabajar en Galapagar," entonces ¿tú no puedes volver a trabajar en Galapagar y yo sí? O sea, es que te corresponde a ti hacer la tutela, no a mí, eres la única que puedes hacerlo... Bueno pues la cosa se queda así, él como no puede acercarse al piso, pues no

puede dormir en el coche...

E: ¿La pensión ya no estaba pagada?

TS: Si, y no la utilizaba..... Y bueno, pues una tensión bestial, estamos cerrados a estas alturas todavía en el CASI porque el tío está ahora mismo en la calle, bueno se fueron a vivir a Torrelodones, a casa de, sale el juicio y tal, el tío no se presenta, y estamos todavía esperando la sentencia y tal, porque todavía no ha salido. Mientras tanto este hombre se va a una casa en Torrelodones a vivir, la mujer les termina echando también y se meten a vivir en una casa abandonada en Galapagar derruida, ahí ya la policía va directamente a servicios sociales, y servicios sociales les quita los niños, el día que le quita los niños este tío por lo visto drogado, con coca o con alguna historia, superviolento, nos llaman de servicios sociales que cerremos inmediatamente el CASI este tío está superviolento que en cualquier momento puede ir y que cerremos, que nos vayamos. Total que ya una tensión y una psicosis bestial, cerramos nos vamos, todo el fin de semana que además amenazó con quemar el piso, la organización nos pone también un vigilante durante 24 horas, hasta el momento del juicio, después del juicio ya nada, y nada, ese tío está ahora mismo en la calle, estamos esperando la sentencia todo y así está la cosa...

E: ¡Qué fuerte!

TS: Muy fuerte, muy fuerte, la Comunidad de Madrid no han querido ni preguntar que ha pasado o que ha dejado de pasar, se lo hemos comentado y tal, pero no ha querido meterse, no quieren ningún tipo de líos ni de problemas. A mí me llamó esta Alejandra un día para preguntarme el dato de no se qué y ya me cabreó y le dije "oye mira, tengo la mesa llena de cristales, y no te puedo dar el dato este ahora", es que la tía ni me pregunta qué tal, ¡fue muy fuerte! Es de la Comunidad de Madrid, ¡de la Comunidad de Madrid!, caso omiso, como si no hubiera pasado nada, o sea, ni pregunta ni nada de nada, y servicios sociales acojonados de hacer nada, cuando ya no le queda otra a servicios sociales que ejercer la tutela.

E: Lo hacen porque la policía de alguna manera provoca eso, ¿no?

TS: Si, si no, no lo hacen, porque están acojonados, de que éste les hiciera algo. Total que la situación que tienen ahora mismo es que este hombre está ahí viviendo en una casa abandonada con la mujer y los niños están tutelados, pero el tío sigue en la calle, seguimos esperando la sentencia y seguimos con la amenaza de que a este tipo algún día ya le de por hacer algo, porque Galapagar es un pueblo, es pequeño, lo mismo le da por salir a la calle y te lo encuentras, que ya nos ha pasado

E: Y tú, ¿qué tal estas?

TS: Yo estoy de baja

E: ¿Y el resto? ¿tus compañeros?, porque la coordinadora también...

TS: La coordinadora lo malo que tiene es que es jefa...

E: Pero ella también estará amenazada

TS: Si, si, ella y yo, ella está fatal, me han dicho que está fatal pero no ha querido darse de baja, un poco por el tema de la responsabilidad, lo que sí que nos dijeron tanto en la Comunidad de Madrid, como el MPDL es que es un servio público y tiene que estar abierto, que no podíamos cerrar, entonces bueno, vale, abrimos pero con un mínimo de seguridad, poner un vigilante, o hacernos algo, porque esto está funcionando y ya no por nosotros, es que media hora antes de este hombre entrara con el hacha la oficina estaba llena de mujeres con niños, quiero decir, que

es un servicio público, que es una historia para cualquiera poder parar a un loco, o sea que ya no es solamente de cara a los profesionales que trabajamos allí, sino a cualquiera que esté allí, es que es un peligro... Entonces nada, no han puesto nada y ahí están los pobres,

(...)

TS: ... la experiencia que tenemos con la Comunidad de Madrid es que si nosotros les decimos "oye mira, este tío es problemático porque ya viene de un desahucio con un parte de lesiones anterior, a ver si va a haber problemas con él" y tal, y les decimos "no acabamos de verlo que sea el perfil", y se ponen farrucos porque esta familia entre, pollo [con la]Comunidad de Madrid (...) "hacer lo que servicios sociales os diga", si servicios sociales quería meterlos, como son nuestro jefe, te los mete, por lo cual no tienes ningún criterio para decir "mira, no", estás vendido a lo que te quieran meter. (...) O sea el problema lo teníamos nosotros con esta familia, pero servicios sociales asumen la responsabilidad, entonces servicios sociales bueno, pues están ahí de una manera digamos, testimonial, para citarle y decirle que fuera y tal, pero no, o sea, en el momento en que nosotros sacamos todas las cosas a la calle, en el momento en que cada reunión que nosotros tenemos con ellos, para la entrevista, servicios sociales tenía que haber estado ahí, dando la cara, no solo nosotros, nos lo deja, no se quiere mojar. Ellos dicen que su responsabilidad es cuando esta persona salga del piso, en el momento en que sale del piso y los hijos están durmiendo cinco noches sigue siendo responsabilidad de ellos y no hacen nada, es decir que tampoco. Servicios sociales ahí se lava las manos ampliamente, la Comunidad de Madrid muchísimo más, la Comunidad de Madrid no quiere ningún rollo, que la organización se las agencie como le de la gana agenciárselas, y la organización pues va a criterios económicos (...)y punto. O sea aquí cada uno va para su lado y no quiere saber nada de líos. Entonces el panorama lo tienes tú con ese usuario, incluso yo creo que la organización se podía haber mojado con este hombre y en vez de que fuéramos mi jefa y yo quienes estuviéramos físicamente dando la cara cada vez que teníamos que hablar, es que este tío nos tiene localizadas, es que nos ve (...) lo que no puede ser es que nos vea físicamente a nosotras, porque si ya estamos amenazadas si ya estamos viendo que el tío es un violento... pues que la organización venga y ponga ahí a tres tíos que le citen y que él vea como que hay más gente, una organización más potente detrás, pero no nosotras, que somos las que nos hemos mojado, al final...

E: ¿Y las personas del piso?

TS: [una situación] horrorosa, claro también el miedo de llegar al piso y que el tío las estuviera esperando, imagínate L., que las conociste, que llegaba a las once de la noche, y todo oscuro y tal... (...)

E: ¿Qué vas a hacer tú?

TS: Yo no voy a renovar, o sea yo ahora mismo estoy aprovechando la baja que ya

E: Tú ¿tendrías que renovar el contrato ahora?

TS: El nueve de enero

E: Y ¿no lo vas a renovar?

TS: No voy a renovarlo,

E: ¿Y vas a seguir de baja hasta entonces?

TS: Sí, yo creo que sí, hasta que a este hombre no lo metan en la cárcel a mi, paso de estar en la situación de tensión, ¿tú sabes como están? ¡Puf!, están acompañándose una a otra a coger el

coche cuando se van, sin salir ni a tomar un café, porque se lo pueden encontrar y con la puerta cerrada. Muy fuerte. Yo aparte, más que nada, además de por el miedo concreto ya de este tío en sí, es que aquí estás vendido, porque qué pasa mañana, si viene otro tío y vuelve otra vez a querer quedarse más tiempo, y resulta que ni la Comunidad de Madrid tiene nivel legal ni nada, ninguna norma legal potente para los CASI en lo que un tío si no se quiere ir se vaya legalmente, que no haya que iniciar un tema de desahucio que lleva, o sea, no protege el dispositivo a nivel legal de tíos como este o de otro tipo de tíos, o personas, lo que sea. Eso no está previsto, entonces, estás vendido a volver a tener cualquier problema con cualquier otro usuario pasado mañana y que no se quiera ir, y desde luego después de todo lo hecho, porque fue muy fuerte, sacar todas las cosas a la calle, la Guardia Civil, los niños llorando, la mujer, es que fue fuertisimo; no es mi papel, yo no tengo por qué estar sacándole las cosas de las taquillas, es que ése no es mi papel, pero un poco por coherencia tiras pa'lante y dices "mira, a por todas ya con este tío porque no puede ser", ¿no? Y las consecuencias son esto y dices mira, no compensa esto, llega un momento de desequilibrio, que tu vida personal, familiar y todo se ve alterada y por un salario de mierda! y tal. No. Entonces estás vendido, yo me he dado cuenta, estás vendido, en primer lugar de los servicios sociales que te pueden meter lo que a ellos les da la gana, luego a la hora de, si tú tienes un problema, esta clarísimo que no hay nadie que te vaya a atender, ni servicios sociales, ni la Comunidad de Madrid, ni nadie, y que luego a nivel legal no hay nada que te sujete... Me parece una chapuza, vamos. Si no tienes problemas cruzas los dedos y sigues tirando, pero eso en ningún CASI.

E: Evitarán que se sepa también, ¿no?

TS: Hombre, yo le decía a F. que han dicho que no salga para nada fuera, que no quieren, vamos, que no quieren que salga esto. El MPDL, la Comunidad de Madrid, los servicios sociales, como si no hubiera pasado nada, no quieren. Es escandaloso, vamos, esto es para salir en un reportaje en los medios de comunicación y que salga, y que a la Comunidad de Madrid se le salgan los colores, ¿no? Porque la Comunidad de Madrid está pasando de todo. Esa doble lectura, es que por un lado ellos te exigen una responsabilidad y por otro lado te dejan ahí... es que el papel es muy jodido. Tú eres el responsable del piso, pero cuando tienes un problema (...) te llega un tío con un expediente bestial y si servicios sociales lo quiere meter, lo meten. (...) Me imagino que en otra organización, tipo Cruz Roja y tal, pues a lo mejor dicen, yo no me voy a mojar. Si la Comunidad de Madrid pasa de todo, si a nivel legal yo no puedo hacer nada y tal.

(...)

E: F. me contó también de otra familia, con malos tratos

TS: Hombre, esa familia ya venía con antecedentes de malos tratos detectados por la maestra de la de niña y tal, servicios sociales no quiso meterse porque no quiere el tema de tutela, es que es muy jodido el tema de tutela, es que es muy jodido, es que servicios sociales es la responsable para tutela, entonces ya cuando no hay tu tía, cuando físicamente se les ha visto pegarles, cuando has visto heridas en el cuerpo, y se ha visto de todo, no le queda otra que tirar pa'lante, pero mientras tanto, tú tienes el marrón tú te las apañas...

BIBLIOGRAFÍA

Adelantado, José; Brugué, Quim; Gallego, Raquel; Gomà, Ricard; Losada, Antón y Rosetti, Natàlia (2002): "Las políticas públicas autonómicas: capacidad de autogobierno y Estado de Bienestar", Subirats, Joan y Gallego, Raquel (eds.) *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (203-249).

Adelantado, José; Brugué, Quim; Gallego, Raquel; Gomà, Ricard; Losada, Antón y Rosetti, Natàlia (2002a): "Las políticas públicas autonómicas: las formas de gestión del Estado de Bienestar", Subirats, Joan y Gallego, Raquel (eds.) *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública,* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (251-289).

Adelantado, José y Gomà, Ricard (2000): "El contexto: la reestructuración de los regímenes de bienestar europeos", Adelantado, José (ed.) *Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdad en España*, Barcelona, ICARIA (63-).

Adelantado, José y Jiménez, Aïda (2003): "Las políticas de servicios sociales en las Comunidades Autónomas", Gallego, Raquel; Góma, Ricard y Subirats, Joan (eds.) *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas*, Madrid, Técnos (164-185).

Adelantado, José y Noguera, Antonio (2001): "Polítiques de serveis socials i rendes mínimes d'inserció: les assignatures pendents de la ciutatania social", *Govern y polítiques públiques a Catalunya (1980-2000), Autonomia i benestar.* Servei de publicacions Universidad Autónoma de Barcelona-Universidad de Barcelona. Barcelona, Proa (159-194).

Agamben, Giorgio (1999): *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Pre-textos.

Agamben, Giorgio (2000): "Políticas del exilio", Silveira Gorski, Héctor (ed.), *Identidades comunitarias y democracia*, Madrid, Trotta (81-93).

Agamben, Giorgio (2005): "Una biopolítica menor. Entrevista con Giorgio Agamben", Ugarte Pérez, Javier (comp), *La administración de la vida. Estudios biopolíticos*, Barcelona, Anthropos (171-190).

Agrela, Belén (2002): "La política de inmigración en España: Reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural", *Migraciones Internacionales*, (1), 2.

Agrela, Belén (2004): "Las políticas públicas desde una perspectiva de género", *Seminario Políticas Públicas de inmigración: estrategias para la integración*, Bilbao, Harresiak Apurtuz, Coordinadora de ONG de Euskadi de apoyo a inmigrantes.

Agrela Romero, Belén (2005): "Políticas de inmigración y prácticas sociales con mujeres inmigrantes: discursos, representaciones y significaciones", Martín Palomo, Mª Teresa; Miranda López, Mª Jesús, Vega Solís, Cristina, *Delitos y fronteras. Mujeres*

extranjeras en prisión, Institutos de Investigaciones Feministas, Universidad Complutense de Madrid (139-182).

Agrela, Belén y Dietz, Gunther (2005): "Emergencia de regímenes multinivel y diversificación púbico-privada de la política de inmigración en España", *Migración y Desarrollo*, (primer semestre), 4 (20-41).

Agrela Romero, Belén y Gil Araújo, Sandra (2005): "Constructing Otherness: The Management of Migration and Diversity in the Spanish Context", *Migration. A European Journal of International Migration and Ethnic Relations*, 43/44/45 (9-34).

Agustín, Laura (2005): "Cruzafronteras atrevidas: otra visión de las mujeres migrantes", Martín Palomo, Mª Teresa, Miranda López, Mª Jesús y Vega Solís, Cristina (eds.), *Delitos y Fronteras. Mujeres extranjeras en prisión,* Madrid*,* Instituto de Investigaciones feministas, Universidad Complutense de Madrid (79-90).

Ajuntament de Barcelona, (1997): *Un Pla Municipal per a la Interculturalitat*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

Alarcón, Amado (2005): "Idiomas minoritarios e integración socioeconómica", Solé, Carlota y Izquierdo, Antonio, *Integraciones diferenciadas. Migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*, Barcelona, Anthropos (314-331).

Alegret, Ricard Morén (2002): "Gobierno local e inmigración extranjera. Aproximación a los casos de Barcelona y Lisboa durante los años 90", *Migraciones*, 11.

Alonso Benito, Luis Enrique (1998): *La mirada cualitativa en sociología*, Madrid, Fundamentos.

Alonso Benito, Luis Enrique (2000): "Las transformaciones del Estado de Bienestar: participación social, sociedad civil y ciudadanía", Garde, Juan Antonio (dir.) *Políticas sociales y Estado de bienestar en España*, Madrid, Fundación Hogar del Empleado (327-360).

Alonso, Javier (2003): "Comunidades autónomas y políticas de inmigración. Presentación", Aubarell, Gemma (coord.) *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Barcelona, ICARIA (49-53).

Alonso, Javier (2003a): "Identidad y territorio. Presentación", Aubarell, Gemma (coord.) *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Barcelona, ICARIA (79-80).

Alvarado, Emilio (1998): "La crisis del Estado de bienestar en el marco de la crisis de fin de siglo: algunos apuntes sobre el caso español." Alvarado Pérez, Emilio (ed.) *Retos del Estado de Bienestar en España a finales de los noventa,* Madrid, Técnos (21-57).

Álvarez Dorronsoro, Ignasi (1994): "Estado-nación y ciudadanía en la Europa de la inmigración", VVAA, *Extranjeros en el paraíso*, Barcelona, Virus (219-234).

Álvarez, Ignasi (2002): "La construcción del inintegrable cultural", de Lucas, Javier y Torres, Francisco (coords.) *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) prácticas*, Madrid, Talasa (168-195).

Álvarez Junco, José (1990): "Introducción", VV AA, *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (9-23).

Álvarez Junco, José (2000): "Spain: a Product of Incomplete Nation-building", Hagendoorn, Louk (ed.), *European Nations and Nationalism. Theoretical and historical perspective*, Hansts, Ashgate (183-213).

Álvarez Junco, José (2001): "El nacionalismo español: las insuficiencias en la acción estatal", *Historia social*, 40 (29-52).

Álvarez Junco, José (2006): "La nación post-imperial. España y su laberinto identitario", *Circunstancias*, 9 (1-13).

Álvarez-Uría, Fernando (1986): "Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del siglo XIX", VV AA, *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social. Seminario de historia de acción social,* Madrid, Siglo XXI (117-146).

Álvarez-Uría, Fernando (1997): "En torno a la crisis de los modelos de intervención social", VV AA, *Desigualdad y pobreza hoy*, Madrid, Talasa.

Álvarez-Uría, Fernando y Varela, Julia (2000): *La Galaxia Sociológica. Colegios invisibles y relaciones de poder en el proceso de institucionalización de la sociología en España*, Madrid, Endimión.

Anderson, Benedict (1993): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Anthias, Floya y Lazaridis, Gabriella (1999): *Into the Margins: Migration and Exclusion in Southern Europe*, Hants, Ashgate.

Anthias, Floya y Lazaridis, Gabriella (2000): *Gender and Migration in Southern Europe. Women on the move*, Oxford, Berg.

Aparicio, Rosa (1996): "Las exigencias de la integración: implicaciones de las distintas áreas de gestión: educación, cultura, salud, vivienda, empleo y servicios sociales", *Migraciones*, 0 (25-44).

Aparicio, Rosa y Tornos, Andrés (2001): *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes llegados a España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Arango, Joaquín (2000): "Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: the case of Spain", King, Russell; Lazaridis, Gabriella y

Tsardanidis, Charalambos (eds.) *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe, Hampshire*, New York, Macmillan-St. Martin's Press.

Arango, Joaquín (2002): "Cataluña en la España actual: percepciones y actitudes ciudadanas", VV AA, *Cataluña hoy. Ciclo de Conferencias de la Universidad Menéndez Pelayo,* celebrado del 23 al 29 de julio de 2001, Barcelona, Generalitat de Catalunya (77-102).

Arango, Joaquín (2004): "Inmigración, cambio demográfico y cambio social", *Información Comercial Española*, 815 (31-44).

Arango, Joaquín (2004a): "La población inmigrada en España", *Economistas*, 99 (6-14).

Arendt, Hannah (1999): *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus.

Assier-Andrieu, Louis (1997): "Frontières, culture, nation. La Catalogne comme souveraineté culturelle", *Reveu Européenne des Migrations Internationales*, (13), 3 (29-46).

Aubarell, Gemma (coord.) (2003): *Reflexions i experiences sobre les polítiques d'immigració a Catalunya,* Barcelona, Instituto Europeo del Mediterráneo.

Aubarell, Gemma (coord.) (2003a): *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Barcelona, ICARIA.

Autés, Michel (2004): "Tres formas de desligadura", Karsz, Saül (ed.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona, Gedisa (15-54).

Ayuntamiento de Barcelona, (2003): *Plan Municipal de Inmigración*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.

Ayuntamiento de Madrid, (2005): Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.

Azurmendi, Mikel (2001): "Inmigración y conflicto en El Ejido", *Claves de la Razón Práctica*, 116.

Azurmendi, Mikel (2003): *Todos somos nosotros. Etnicidad y multiculturalismo*, Madrid, Taurus.

Azurmendi, Mikel (2003a): "Globalización, democracia e inmigración: la inclusión del inmigrante", Alonso Ponga, José Luis y Rice, Mitchell (corrds.), *Más allá de nuestras fronteras. Cultura, inmigración y marginalidad en la era de la globalización*, Valladolid, Vicerectorado de Relaciones Internacionales de la Universidad de Valladolid/Race and Ethnic Studies Institute, Texas A&M Univeristy (91-105).

Badiou, Alain (2004): "Foulard", *Ciudadanos. Revista de Crítica Política y Propuesta*, (4), 7 y 8 (25-32).

Balfour, Sebastian (1996): "'The Lion and the Pig': Nationalism and National Identity in Fin-de-Siècle Spain", Mar-Molinero, Clare y Suitle, Angel (eds.), *Nationalism and the Nation in the Iberian Peninsula. Competing and Conflict Identities*, Oxford, Berg (107-117).

Balibar, Etienne (1991): "La forma nación: historia e ideología", Balibar, Etienne y Wallerstein, Immanuel, *Raza, nación y clase*, Madrid, IEPALA (135-167).

Balibar, Etienne (2003): *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa? Las fronteras, el estado, el pueblo*, Madrid, Técnos.

Banting, Keith G. (2000): "Looking in three directions. Migration and the European welfare state in comparative perspective", Bommes, Michael y Geddes, Andrew (eds.), *Immigration and welfare challengings. The borders of the welfare state*, Londres, Routledge (13-33).

Banton, Michael (1985): *Promoting Racial Harmony*, Cambridge, Cambridge University Press.

Barcells, Albert (2004): *Breve historia del nacionalismo catalán*, Madrid, Alianza.

Barry, Andrew; Osborne, Thomas y Rose, Nikolas (1993): "Liberalism, neo-liberalism and governmentality: introduction", *Economy and Society*, (22), 3 (265-266).

Bastardas i Boada, Albert (1986): *Llengua i immigració. La segona generació immigrant a la Catalunya no-metropolitana*, Barcelona, La Magrana.

Bauböck, Rainer (2004): "Cómo transforma la inmgiración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales", Aubarell, Gemma y Zapata Ricard (coords.), *Inmigración y proceso de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Barcelona, ICARIA (177-214).

Bauböck, Rainer (2004a): "Migracions internacionals i democrácies liberals: el repte de la integració (EUA, Canadá, Israel y la UE)", *Revista d'etnologia de Catalunya*, 24 (86-99).

Bauman, Zygmunt (1999): *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Bauman, Zygmunt (2000): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa.

Bauman, Zygmunt (2001): *La sociedad individualizada*, Madrid, Cátedra.

Bauman, Zygmunt (2003): *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Bauman, Zygmunt (2003a): *Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo hostil*, Madrid, Siglo XXI.

Bauman, Zygmunt (2006): *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*, Barcelona, Arcadi.

Baumann, Gerd (2002): "¿Cuán alemán o francés es un turco?", *La Vanguardia*, 8 de diciembre.

Benhabib, Seyla (2005): "'El derecho a tener derechos': Hannah Arendt y las contradicciones del Estado-nación", *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Gedisa.

Bertossi, Christophe (2003): "La ciudadanía francesa: debates, límites y perspectivas", *Revista de Occidente*, 268 (83-102).

Bhabha, Homi K. (2000): "Narrando la nación", Fernández Bravo, Álvaro (comp.) *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*, Buenos Aires, Manantial (211-219).

Birls, Ursula y Solé, Carlota (coords.) (2004): *Migraciones e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Barcelona, Anthropos.

Blanco Fernández, Cristina (2002): "Los inmigrantes y su integración. Apuntes en torno a una creciente nebulosa de conceptos, modelos y políticas", García Castaño F.J. y Muriel López, C (eds.) *La inmigración en España: contextos y alternativas. Actas del III Congreso sobre la Inmigración es España*, Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales (71-80).

Blommaert, Jan y Verschueren, Jef (1998): *Debating Diversity. Analyzing the discourse of tolerance*, Londres, Routledge.

Bommes, Michael (1995): "Migration and Ethnicity in the National Welfare-State", Martiniello, Marco (ed.) *Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union,* Aldershot, Avebury (120-143).

Bommes, Michael y Geddes, Andrew (2000): "Introduction: Immigration and the welfare state", Bommes, Michael y Geddes, Andrew (eds.) *Immigration and welfare challengings. The borders of the welfare state*, Londres, Routledge (1-12).

Bonelli, Laurent (2005): "Revuelta en los suburbios franceses. Las razones de una cólera", *Mugak*, 30 (7-11).

Bonet i Martí, Jordi (2005): "Ciutat de vendes, benestar de pagament. De les politiques socials al comerç dels serveis", Unió Temporal de'Escribes, *Barcelona. Marca registrada. Un model per desarmar*, Barcelona, Virus (113-124).
http://www.investigaccio.org/barcelona2004/textos/cap8.pdf (consulta del 15/05/06).

Bouamama, Saïd (1995): "The Paradox of the European Social and Political Ties: 'Nationalitarian' Citizenship and Identity Ambiguity", Martiniello, Marco (ed.), *Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union*, Averbury, Aldershot (53-69).

Bourdieu, Pierre (1997): *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.

Bourdieu, Pierre (1998): "Um analista do inconsciente", Sayad, Abdelmalek, *A imigraçao ou os paradoxos da alteridade,* San Pablo, Editora da Universidade de Sao Paulo.

Bourdieu, Pierre (dir.) (1999): *La miseria del mundo*, Madrid, Akal.

Bourdieu, Pierre (1999a): *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*, Madrid, Akal.

Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (2005): "Sobre las astucias de la razón imperialista", Wacquant, Loïc (coord.) *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*, Gedisa, Barcelona.

Braidotti, Rosi (2003): "La Europa que podría hacernos soñar", *Archipiélago*, 58 (69-75).

Brochmann, Grete (1996): *European Integration and Immigration from Third Countries*, Oslo, Scandinavian University Press.

Brochmann, Grete (1999): "The mechanisms of control", Brochmann, Grete y Hammar, Thomas, (eds.) *Mechanism of Immigration Control. A comparative Analysis of European Regulation* Policies, Oxford, Berg.

Brubaker, Rogers (1999): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge MA, Harvard University Press.

Cabré, Anna (1989): *Les migracions a Catalunya, 1900-2000, Centre d'Estudis Demografics*, Universitat Atuonoma de Barcelona, Barcelona.

Cabré, Anna (1999): *El sistema catalá de reproducció. Cent anys de singularitat demogràfica*, Barcelona, Proa.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (2002): "La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía", *Revista Española de Sociología*, 97 (95-126).

Calavita, Kitty (1998): "Immigration, Law and Marginalization in a Global Economy: Notes from Spain", *Law & Society Review*, (32), 3 (529-565).

Calero Vaquera, María Luisa (2000): *La insidencia del "Foro de Babel" en la sociedad catalana* en http://elies.rediris.es/elies16/FBabel.html, consultado el 8 de octubre de 2005.

Calvo, Ángel y Vega, Eulàlia (1978): "Generalitat, partits polítics i immigració durant la Segona República", *Quaderns d'alliberament. Las migració als països catalans*, 2/3 (17-27).

Calvo Buezas, Tomás (1986): "Servicios sociales y minorías étnicas", VV AA, *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social. Seminario de historia de la acción social*, Madrid, Siglo XXI (387-413).

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (1998): *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.

Carmona García, Juan Ignacio (1986): "La asistencia social en la España de los Austrias", VV AA, *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social. Seminario de historia de la acción social*, Madrid, Siglo XXI (69-88).

Carrilo, Ernesto y Delgado, Leticia (1998): *El entorno, los instrumentos y la evolución de la política de Inmigración en España (1985-1996*), Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Casey, John (1997): "Les associacions i la integració d'immigrants estrangers", *Revista Catalana de Sociología*, 6 (9-22).

Casey, John (1998): *Non-Gevernmental Organization as Policy Actors: The Case of Immigracion Policies in Spain*, Tesis doctoral presentada en el Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público,Universidad Autónoma de Barcelona.

Castel, Robert (1984): *La gestión de los riesgos. De la anti-psiquiatría al post-análisis*, Barcelona, Anagrama.

Castel, Robert (1986): "De la peligrosidad al riesgo", Varela, Fernando Álvarez-Uría y Varela, Julia (comp.), *Materiales de sociología crítica*, Madrid, La Piqueta (219-243).

Castel, Robert (1992): "Políticas sociales en las sociedades industriales avanzadas", Álvarez-Uría, Fernando, *Marginación e inserción. Los nuevos retos de las políticas sociales*, Madrid, Ediciones Endymion (125-136).

Castel, Robert (1995): "El advenimiento de un individualismo negativo. Entrevista con Robert Castel", *Debats*, 54.

Castel, Robert (1996): "Para entrar en el siglo XXI sin liquidar el XX", Debats, 57-58 (66-71).

Castel, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Barcelona, Paidós.

Castel, Robert (2004a): *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*, Buenos Aires, Topía Editorial.

Castel, Robert (2004b): "Encuadre de la exclusión", Karsz, Saül (ed.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona, Gedisa (55-86).

Castel, Robert (2004c): *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?,* Buenos Aires, Manantial.

Castellanos, Rafael (1978): "El debat sobre la integració dels immigrants a la societat catalana", *Quaderns d'alliberament. Las migració als països catalans*, 2/3 (173-230).

Castellanos Ortega, Mari Luz y Pedreño Cánovas, Andrés (2006): *Los nuevos braceros del ocio. Sonrisas, cuerpos flexibles e identidad de empresa en el sector turístico*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Castillo, Juan José (dir) (2005): *El trabajo recobrado. Una evaluación del trabajo realmente existente en España*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Castles, Stephen (1995): "How national-states respond to immigration and ethnic diversity", *New Community*, (21), 3 (293-308).

Castles, Stephen (2003): "Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global", *Ciudadanía e Inmigración. Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37 (9-33).

Cesarini, David y Fulbrook, Mary (eds.) (1996): *Citizenship, nationality and migration in Europe*, Londres, Routledge.

Chaib, Mohamed (2004): "La diversitat cultural i la integració social de la població immigrant", *Revista d'etnología de Catalunya*, 24 (33-43).

CIS (2001): *Resultados de los barómetros: año 2001*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

CIS (2002): *Resultados de los barómetros: año 2002*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Colectivo IOE (1999): *Inmigrantes, Trabajadores, Ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España,* Valencia, Universidad de Valencia.

Colectivo IOE (2001): *Mujer, inmigración y trabajo*, Madrid, IMSERSO-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Colectivo IOE (2003): *Inmigración y ciudadanía. España en el contexto de las migraciones internacionales*, Madrid, Editorial Fundamentos.

Colomer, Josep M. (1986): *Cataluña como cuestión de Estado. La idea de nación en el pensamiento político catalán (1939-1979),* Madrid, Técnos.

Comín, Francisco (1996): "Las formas históricas del Estado de Bienestar: el caso español", VV AA, *Dilemas del Estado de bienestar*, Madrid, Fundación Argentaria (29-57).

Comisión Especial sobre la Inmigración y la Extranjería del Senado (2002): *Comparecencia del profesor de la Universidad del País Vasco, Don Mikel Azurmendi Inchausti, para que informe en relación con la materia objeto de estudio de la comisión (713/000450),* Comisión Especial sobre la Inmigración y la Extranjería del Senado, Madrid.

Comisión Europea (2005): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

Comisión de Asociaciones y Organizaciones no Gubernamentales de las comarcas de Girona (1992): *Informe Girona: cincuenta propuestas sobre inmigración*, Departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Cataluña, Barcelona.

Comunidad de Madrid (2003): "Ley 11/2003, de 27 de marzo de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid", *BOCM, 88,* 14 de abril (6-22).

Consell Assessor d'Immigració (2003): *Per un model d'acollida dels immigrants: necessitats i propostes,* Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Consejería de Asuntos Sociales de la CM, (2001): *Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003*, Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, Madrid.

Cook Martín, David (2005): *Proactive Recruitment and Retentionist Patterns of Migration and Nationality Policy in Argentina, Italy and Spain (1850-1919),* Department of Sociology, Theory and Research in Comparative Social Analysis, University of California, Los Angeles.

Cook Martín, David (2006): "Soldiers and Wayward Women: Gendered Citizenship and Migration Policy in Argentina, Italy and Spain since 1850", pendiente de publicación en *Citizenship Sutides*.

Covas Bonino, Carla; Aragón Medina, Jorge y Rocha Sánchez, Fernando (2003): *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*, Madrid, Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

CRID (2001): *Municipio y diversidad. Estrategias, políticas y servicios municipales para la integración de personas inmigrantes no comunitarias*, Consorci de Recursos i Documentació per a l'Autonomia Personal, Diputació de Barcelona, Xarxa de municipis de Barcelona.

CRID (2002): *Pla Interdepartamental per a la Immigració i la Ciutadania*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

Cruells, Manuel (1965): *Els no catalns i nosaltres,* Barcelona, Mediterrania.

Dal Lago, Alessandro (2000): "Persona y no-persona", Silveira Gorski, Héctor (ed.), *Identidades comunitarias y democracia*, Madrid, Trotta (127-144).

De Azúa, Felix (2001): "Verdaderas palabras de una dama", *El País*, 3 de marzo.

De Carreras, Francesc (2001): "Los nuestros y los otros", *El País*, 22 de febrero.

De Lucas, Javier (1997): "La desaparición del extranjero y su sustitución por el inmigrante. Estrategias de legitimación en la Unión Europea hoy", Delgado, Manuel (coord.), *Ciutat e immigració*, Barcelona, CCCB (189-208).

De Lucas, Javier (2002): "Problemas teóricos y sociológicos de la inmigración en España", *Sociología del Diritto*, (XXIX), 2 (81-103).

De Lucas, Javier (2002a): "Condiciones de legitimidad de la política de inmigración. El lugar de los derechos", ponencia presentada en las jornadas, *Movimientos migratorios en el Mediterráneo occidental. ¿Un fenómeno o un problema?,* Córdoba, Ayuntamiento de Córdoba.

De Lucas, Javier (2003): "Inmigración y globalización. Acerca de los presupuestos de una política de inmigración", Martínez de Pisón, José y Giró Miranda, Joaquín, *Inmigración y ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*, Logroño, Universidad de La Rioja.

De Lucas, Javier (2004): "Inmigrantes, extraños a la comunidad, enemigos. Ida y vuelta en la respuesta del derecho a la inmigración", *Sociología del Diritto*, (XXI), 2 (23-34).

De Lucas, Javier (2004a): "Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes", Aubarell, Gemma y Zapata Ricard (coords.), *Inmigración y proceso de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Barcelona, ICARIA (215-236).

De Lucas, Javier y Torres, Francisco (2002): " Introducción", de Lucas, Javier y Torres, Francisco (coords.), *Inmigrantes: ¿Cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*, Madrid, Talasa.

De Marinis, Pablo (1999): "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (Un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)", García Selgas, Fernando y Ramos Torre, Ramón (coords.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (73-103).

De Marinis, Pablo (1999a): "La disolución de lo social y la reinvención de la comunidad (apuntes para una sociología de la 'postsocialidad'", *XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS),* Universidad de Concepción, Concepción, Chile.

De Marinis, Pablo (2002): "Ciudad, 'cuestión criminal' y gobierno de poblaciones", *Política y Sociedad*, (39) 2 (319-338).

De Marinis, Pablo (2003): "Los estudios sociales del trabajo y las tecnologías de gobierno de poblaciones", Bialakovsky, Alberto, *Disolución o mutación del trabajo en América Latina. O trabalho: entre a perenidade e superfluidade*, Buenos Aires, Editorial Revista Herramientas (19-25).

De Marinis, Pablo (2005): "16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es)", *Papeles CEIC*, 15 (1-38).

http://www.ehu.es/CEIC/pdf/15.pdf . Consulta del 05/09/05.

De Marinis, Pablo (2005ª): "De la sociedad disciplinaria a la sociedad del control", *Inter. Criminis. Revista de Ciencias Penales*, 13, abril-junio (147-195).

Dean, Mitchell (1999): *Power and Rule in Modern Society*, Londres, Sage.

Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (2000): *Programa GRECO*, Madrid, Ministerio del Interior.

Deleuze, Gilles (1995): *Conversaciones 1972-1990*, Valencia, Pre-Textos

Deleuze, Gilles y Foucault, Michael (1994): "Un diálogo sobre el poder", *Un diálogo sobre el poder*, Madrid, Alianza (7-19).

Delgado, Manuel (1997): "Introducció: Qui pot ser "immigrant" a la ciutat?" Delgado, Manuel, *Ciutat i immigració*, Barcelona, Centro Cultural Ciudad de Barcelona.

Delgado, Manuel (1998): *Diversitat i integració*, Barcelona, Empúries.

Departament de Benestar Social, (2000): *Informe sobre el desenvolupament del Pla Interdepartamental d'Immigració, setembre 1993-setembre 2000*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.

Desrosiéres, Alain (1995): "¿Cómo fabricar cosas que se sostienen entre sí? Las ciencias sociales, la estadística y el Estado", *Archipiélago*, 20 (19-31).

Dietz, Gunther (2000): *El desafío de la interculturalidad. El voluntariado y las ONG ante el reto de la inmigración. El caso de la ciudad de Granada*, Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales. Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Granada.

Donzelot, Jacques (1990): *La policía de las familias*, Valencia, Pre-Textos.

Donzelot, Jacques (1991): "The mobilization of Society", Burchell, Graham; Gordon, Colin y Miller, Peter (eds.), *The Foucault effect. Studies on governmentality*, Londres, Harverter/Wheatshea (169-179).

Doty, Roxane Lynn (1996): "Immigration and national Identity: constructing the nation." *Review of International Studies*, (22), 3 (235-255).

Doty, Roxane Lynn (1996a): "The Double-writing of Statecraft: Exploring State responses to Illegal Immigration", *Alternatives*, 21 (171-189).

Doty, Roxane Lynn (2003): *Anti-Immigrantism in Western Democracies. Statecraft, desires and the politics of exclusion*, London, Routledge.

Duchesne, Sophie (2003): "French Representation of Citizenship and Immigrants: the Political Dimension of the Civic Link", *Immigrants & Minorities*, (22), 2 y 3 (262-279).

Epstein, A. L. (2003): "Cotilleos, normas y red social", Requena, Felix (coord.), *Análisis de Redes Sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones*, Madrid, CIS (184-195).

Equip Técnic del Mhic, (2005): "Un motiu per fer un museu. El museu d'història de la immigració de Catalunya", *L'avenç*, 298.

Favell, Adrian (1997): "Citizenship and immigration: pathologies of a progressive philosophy", *New Community*, (23), 2 (173-195).

Favell, Adrian (2000): *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain,* Houndmills Basingstoke, Macmillan.

Favell, Adrian (2001): "Integration Policy and Integration Research in Europe: A Review and Critique." Aleinikoff, T. Alexander y Klusmeyer, Douglas (eds.), *Citizenship Today. Global Perspective and Practices*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace (349-399).

Favell, Adrian (2001b): "Multi-ethnic Britain: an exception in Europe?", *Patterns of Prejudice*, (35), 1, enero (35-57).

Favell, Adrian (2001c): "Multicultural nation-building: "integration" as a public philosophy and research paradigm in Western Europe", *Swiss Political Science Review*, (7), 22 (116-24).

Favell, Adrian (2003): "Integration Nations: the Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe", *Comparative Social Research*, (22), (13-42).

Favell, Adrian (2006): "The nation-centered perspective", Giugni, Marco y Passy, Florence (eds.), *Dialogues on Migration Policy*, Lanham, MD, Lexington (45-56).

Federación Española de Municipios y Provincias (1995): *Los municipios y la integración social de los inmigrantes. Análisis y propuestas de Actuación*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.

Fernández Bravo, Álvaro (2000): "Introducción", Fernández Bravo, Álvaro (comp.), *La invención de la nación. Lecturas de identidad de Herder a Homi Bhabha*, Buenos Aires, Manantial (11-23).

Fernández Bravo, Álvaro y Garramuño, Florencia (2000): "Entrevista con Homi K. Bhabha", Fernández Bravo, Álvaro (comp.), *La invención de la nación. Lecturas de identidad de Herder a Homi Bhabha*, Buenos Aires, Manantial (223-230).

Ford, Peter (2001): "Xenofobia follows US terror", *The Christian Science Monitor*, 11 de noviembre.

Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, (1998): *Informe sobre la Inmigración y el Asilo en Estado español*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/IMSERSO.

Foucault, Michel (1985): "Nuevo orden interior y control social", *Saber y verdad*, Madrid, La Piqueta (163-165).

Foucault, Michel (1985a): "El juego de Michel Foucault", *Saber y verdad*, Madrid, La Piqueta (127-162).

Foucault, Michel (1985b): "El interés por la verdad", *Saber y verdad*, Madrid, La Piqueta (229-242).

Foucault, Michel (1985c): "Seguridad social: un sistema finito frente a una demanda infinita", *Saber y verdad*, Madrid, La Piqueta (209-228).

Foucault, Michel (1985d): "A propósito de las palabras y las cosas", *Saber y verdad*, Madrid, La Piqueta (31-37).

Foucault, Michel (1985e): "Las redes del poder", *Farenheit*, primavera.

Foucault, Michel (1986): "Por qué hay que estudiar el poder: la cuestión del sujeto", Álvarez-Uría, Fernando y Varela, Julia (comp.), *Materiales de sociología crítica*, Madrid, La Piqueta (25-36).

Foucault, Michel (1987): *Historia de la sexualidad. Tomo I*, México, Siglo XXI.

Foucault, Michel (1990): "Fobia al Estado", *La vida de los hombres infames*, Madrid, La Piqueta (307-311).

Foucault, Michel (1991): "La Gubernamentalidad", VV AA, *Espacios de poder*, Madrid, La Piqueta (9-26).

Foucault, Michel (1992): *Genealogía del racismo. De la guerra de razas al racismo de Estado*, Madrid, La Piqueta

Foucault, Michel (1992a): "Del poder de soberanía al poder sobre la vida", *Genealogía del racismo. De la guerra de razas al racismo de Estado*, Madrid, La Piqueta (247-273).

Foucault, Michel (1992b): *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta.

Foucault, Michel (1994): "No al sexo rey", *Un dialogo sobre el poder*, Madrid, Alianza (146-165).

Foucault, Michel (1995): *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa.

Foucault, Michel (1996): *Tecnologías del yo y otros textos afines*, Barcelona, Paidós.

Foucault, Michel (1996a): *Las redes del poder*, Buenos Aires, Almagesto.

Foucault, Michel (2006): *Seguridad, territorio y población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Fox, Inman (1997): *La invención de España. Nacionalismo liberal e identidad nacional*, Madrid, Cátedra.

Freedman, Jane (2004): *Immigration and Security in France*, Hants, Ashgate.

Gallego Calderón, Raquel; Góma Carmona, Ricard y Subirats Hume, Joan (2002): "Conclusions. Diferents règims autonòmics de benestar?" Gallego Calderón, Raquel; Góma Carmona, Ricard y Subirats Hume, Joan (coords.), *Els règims autonómics de Benestar*, Barcelona, Generalitat de Catalunya/Institut d'Estudis Autonómics .

Gallego, Raquel; Góma, Ricard y Subirats, Joan (coords.) (2003): *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas*, Madrid, Técnos.

Gallego, Raquel; Góma, Ricard y Subirats, Joan (2003a): "Conclusiones. Políticas sociales y gobierno multinivel", Gallego, Raquel; Góma, Ricard y Subirats, Joan (coords.), *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas*, Madrid, Técnos (213-229).

García Borrego, Iñaki (2000): "Acerca de la teoría y la práctica de investigación sobre inmigración en España", *II Congreso sobre la inmigración en España*, Madrid.

García Borrego, Iñaki (2005): "La construcción social de la inmigración: el papel de la universidad", Pedreño Canovas, Andrés y Hernández Pedreño, Manuel (eds.), *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia (19-32).

García, Carmen (1997): "La politique nationaliste et l'identification territoriale des immigrants de l'intérieur", *Reveu Européenne des Migrations Internationales*, (13), 3 (85-98).

García, Iñaki (2003): "Los hijos de inmigrantes extranjeros como objeto de estudio de la sociología", *Anduli. Revista andaluza de ciencias sociales*, 3 (27-46).

García Padilla, Margarita (1990): "Historia de la acción social: seguridad social y asistencia (1939-1975)", VV AA, *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (398-447).

Garell, Daniel; Salvadó, Toni y Vives, Josep (2000): "Formación laboral y políticas activas de empleo", Adelantado, José (ed.), *Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdad en España*, Barcelona, ICARIA (135-169).

Garrido, Luis y Toharia, Luis (2004): "La situación laboral de los españoles y los extranjeros según la Encuesta de Población Activa", *Economistas*, 99 (74-86).

Gellner, Ernest (1994): *Naciones y nacionalismos*, Madrid, Alianza.

Generalitat de Catalunya (2001): *Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004*, Secretaria per a la Immigració, Barcelona.

Generalitat de Catalunya (2002): *Connecta amb Catalunya. Guia d'acollida*, Barcelona, Secretaria per a la Immigració. Departament de la Presidència. Generalitat de Catalunya.

Gil Araújo, Sandra (2001): "Diario de un viaje por la Región de Toscana", *OFRIM Suplementos*, 8, junio (129-142).

Gil Araújo, Sandra (2002): *Inmigración y gestión de la diversidad en el contexto europeo. Informe comparado sobre las políticas migratorias en los Países Bajos y el Estado español*, Madrid, Embajada del Reino de los Países Bajos/IECAH/TNI.

Gil Araújo, Sandra (2002a): "Extranjeros bajo sospecha: lucha contra el terrorismo y política migratoria en EEUU y la Unión Europea", Aguirre, Mariano y González, Mabel (eds.), *De Nueva York a Kabul. Anuario CIP 2002*, Barcelona, CIP-ICARIA (127-144).

Gil Araújo, Sandra (2002b): "Fútbol y migraciones. La Sentencia Bosman en el proceso de construcción de la Europa comunitaria (crónicas desde España)", *Migraciones Internacionales*, (1) 3 julio-diciembre.

Gil Araújo, Sandra (2002c): "Políticas públicas como tecnologías de gobierno: las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración", Clavijo, Claudia y Aguirre, Mariano (eds.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*, Madrid, Fundación Hogar del Empleado (147-190).

Gil Araújo, Sandra (2003): "Las migraciones en las políticas de la Fortaleza. Sobre las múltiples fronteras de la Europa comunitaria," Gil Araújo, Sandra y Dahiri, Mohammed (eds.), *Movimientos migratorios en el Mediterráneo occidental. ¿Un fenómeno o un problema?,* Córdoba, Ayuntamiento de Córdoba (31-58).

Gil Araújo, Sandra (2004): "¿De qué hablan cuando hablan de integración? Propuesta para el análisis comparado de las políticas autonómicas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid", *VIII Congreso Español de Sociología. Transformaciones Globales, Confianza y Riesgo*, Alicante, Federación Española de Sociología.

Gil Araújo, Sandra (2004a): "Gobernando a distancia. El papel de las ONG en la gestión de la integración de inmigrantes", *IV Congreso de Inmigración en España*, Gerona, Universidad de Gerona.

Gil Araújo, Sandra (2005): "Cartografías migratorias: migraciones internacionales en el marco de las relaciones Norte-Sur", Zúñiga, Nieves (coord.), *La migración. Un camino entre el desarrollo y la cooperación*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz (13-52).

Gil Araújo, Sandra (2005a): "(Re)definiendo las fronteras de Europa. Sobre la deslocalización del control migratorio comunitario", *Seminario Respuestas a la exclusión: políticas de inmigración, interculturalidad y mediación*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, 16 y 17 de abril.

Gil Araújo, Sandra (2005b): “Inmigración e integración en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” *El punto de vista de Le Monde Diplomatique, edición española. Europa momentos decisivos*, febrero (46-49).

Gil Araújo, Sandra (2005c): “Muros alrededor de ‘El Muro’. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción de la política migratoria comunitaria”, Martín Palomo, Mª Teresa, Miranda López, Mª Jesús y Vega Solís, Cristina (eds.), *Delitos y Fronteras. Mujeres extranjeras en prisión,* Madrid*,* Instituto de Investigaciones feministas, Universidad Complutense de Madrid (113-138).

Gil Araújo, Sandra (2006): "Construyendo la nación. Las políticas catalanas de integración de inmigrantes como operaciones de *nation-building*", *Seminario Discursos políticos y sociales sobre la inmigración: La UE y España en perspectiva,* Fundación CIDOB-GRIIP, Barcelona, 17 de marzo.

Gil Araújo, Sandra (en prensa): "Construyendo otras. Normas, discursos y representaciones en torno a las *mujeres inmigrantes no comunitarias*", VV AA *Mujeres migrantes: viajeras incansables,* Bilbao, Harresiak Apurtuz.

Gil Araújo, Sandra y Dahiri, Mohammed (2003): "Introducción", Gil Araújo, Sandra y Dahiri, Mohammed (eds.), *Movimientos migratorios en el Mediterráneo occidental. ¿Un fenómeno o un problema?,* Córdoba, Ayuntamiento de Córdoba (9-14).

Giménez Romero, Carlos (1995): "Inmigración e interculturalidad en Madrid. Apuntes para un balance social", *Economía y Sociedad*, 12 (171-202).

Giménez Romero, Carlos (coord.) (1993): *Inmigrantes extranjeros en Madrid,* Madrid, Comunidad Autónoma de Madrid.

Giner, Salvador (1999): "Classe, poder i privilegi a Catalunya", *Revista Catalana de Sociología*, 9 (7-26).

González Vilalta, Arnau (2002): "La immigració vista pel catalanisme (1931-1936)", *Revista de Catalunya*, 193 (9-36).

Gregorio, Carmen (1998): *Migración femenina. Su impacto en las relaciones de género*, Madrid, Narcea.

Guibernau, Montserrat (2004): "El paper dels intel-lectuals en la construcció del discurs nacionalista a les nacions sense estat: el cas de Catalunya", *Revista d'etnología de Catalunya*, (23-33).

Guillot, Jordi (dir) (2003): *Immigració y poders locals. Ciutat y persones*, Barcelona, Institut de Ciències Politiques i Socials Barcelona.

Guiraudon, Virginie (2001): "De-Nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control", Guiraudon, Virginie and Joppke, Christian (eds.), *Controlling a New Migration World*, London, Routledge.

Hadj, Nathalie (2003): "El síndrome del converso. Comentarios sobre el análisis de la situación ejidense de Mikel Azurmendi", *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, (VII), 437.

Hansen, Randall (2003): "Citizenship and Integration in Europe", Joppke, Christian y Morawska, Ewa (eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Hampshire, Macmillan (87-109).

Hardt, Michael y Negri, Antonio (2005): "La producción biopolítica", Hard, Michael y Negri, Antonio, *Imperio*, Barcelona, Paidós (43-62).

Herranz González, Yolanda (1996): *Formas de incorporación laboral de la inmigración latinoamericana en Madrid. Importancia del contexto de recepción*, tesis doctoral presentada en el Departamento de Sociología y Antropología Social, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid.

Herranz González, Yolanda (1997): "Transformación del mercado laboral de Madrid y feminización de la inmigración latinoamericana", Maqueira, Virginia y Vara, María J. (coords.), *Género, clase y etnia en los nuevos procesos de globalización*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid (171-182).

Herrera, Encarna (1994): "Reflexiones en torno al concepto de integración en la sociología de la inmigración", *Papers*, 43.

Herrera Gómez, Manuel (2001): "Las políticas sociales en el *welfare mix*", *Revista Española de Sociología*, 96 (71-93).

Hobsbawm, Eric (2000): *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica.

Hobsbawm, Eric (2000a): "Etnicidad y nacionalismo en Europa hoy", Fernández Bravo, Álvaro (comp.), *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha,* Buenos Aires, Manantial (173-184).

Hobsbawm, Eric (2003): "La construcción de naciones", Hobsbawm, Eric, *La era del capital, 1848-1875*, Buenos Aires, Crítica (93-108).

Hobsbawm, Eric (2003a): "Las migraciones", Hobsbawm, Eric, *La era del capital, 1848-1875*, Buenos Aires, Crítica (202-216).

Hobsbawm, Eric (2003b): "El nacionalismo", Hobsbawm, Eric, *La era de la Revolución, 1789-1848*, Buenos Aires, Crítica (129-150).

Holm, Ulla (2002): *The implication of the Concept of the French State-Nation and 'Patrie' for French Discourses on (Maghrebi) Immigration*, Academy for Migration Studies in Denmark-Aalborg University, Aalborg.

Huntington, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order,* Nueva York, Simon & Schuster.

Hyndess, Barry (1997): *Disertaciones sobre el poder. De Hobbes a Foucault*, Madrid, Talasa.

Ibáñez, Tomás (2002): "Prólogo", Santamaría, Enrique, *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la "inmigración no comunitaria",* Barcelona, Anthropos (IX-XII).

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2005): "Resumen últimos datos", *Nota de prensa INE*, 28 de octubre.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2005a): "Boletín Mensual", *INE Base*, 164/5.

Immi 1, 2003, Secretaria per a la Immigració, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya.

Immi 2, 2003, Secretaria per a la Immigració, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya.

Immi 3, 2003, Secretaria per a la Immigració, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya.

Izquierdo, Antonio (2001): *Ponencia presentada en el Workshop Prioridades de una política europea de inmigración*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 10 y 11 de mayo, Oñati.

Izquierdo, Antonio (2003): "El GRECO suspende un parcial (Balance de la inmigración en España 2000-2003)", *Seminario El Estado de Bienestar en España*, Universidad Menéndez Pelayo de Barcelona.

Izquierdo, Antonio (2002): "El éxito de lo impreciso", *El País*, 5 de agosto.

Izquierdo, Antonio et al. (2002a): "Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España", García Castaño F.J. y Muriel López, C (comp.)*La inmigración en España: contextos y alternativas. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias),* Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales.

Jacobs, Dirk (1998): "Discourse, Politics and Policy: The Dutch Parliamentary Debate about Voting Rights for Foreign Residents", *International Migration Review*, (32), 2.

Jenson, Jane y Phillips, Susan D. (1999): "De la estabilidad al cambio en el derecho de ciudadanía canadiense", García, Soledad y Lukes, Steven (eds.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación,* Madrid, Siglo veintiuno editores (93-124).

Jofre, Pere (1978): "Precedents de la immigració als països catalans", *Quaderns d'alliberament. Las migració als països catalans*, 2/3 (9-27).

Joppke, Christian (1999): "How migration is changing citizenship: a comparative view", *Ethnic and Racial Studies*, (22), 4 (629-652).

Joppke, Christian (2001): "The legal-domestic source of immigrant rights. The United States, Germany, and the European Union", *Comparative Political Studies*, (34), 4 (339-366).

Joppke, Christian y Morawska, Ewa (2003): "Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices", Joppke, Christian y Morawska, Ewa (eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Hampshire, Macmillan (1-36).

Juliano, Dolores (1994): "La construcción de la diferencia: los latinoamericanos", *Papers* 43.

Juliano, Dolores (1998): *Las que saben. Subculturas de mujeres*, Madrid, Horas y horas.

Karsz, Saül (2004): "La exclusión: concepto falso, problema verdadero", Karsz, Saül (ed.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona, Gedisa (133-214).

King, Russell; Lazaridis, Gabriella y Tsardanidis, Charalambos (eds.) (2000): *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Hampshire, New York, Macmillan-St. Martin's Press.

King, Russell y Zontini, Elisabetta (2000): "The role of gender in the South European immigration model", *Papers*, 60 (35-52).

Klusmeyer, Douglas (2001): "A "guiding culture" for immigrants? Integration and diversity in Germany", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (27), 3 (519-532).

Kofman, Eleonore y Sales, Rosemary (1998): "Migrant Women and Exclusion in Europe", *The European Journal of Women´s Studies*, 5, (381-398).

Koopmans, Ruud (1999): "Germany and its immigrants: an ambivalent relationship", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (25), 4 (627-647).

Koopmans, Ruud (2002): "Good Intentions Sometimes Make Bad Policy. A Comparison of Dutch and German Integration Policy", *Friedrich Ebert Stiftung Forum Scholars for European Social Democracy on Migration, Multiculturalism and Civil Society*, Berlin.

Koopmans, Ruud and Duyvene de Wit, Thom (2000): "New Pillars in the Polder: Ethnic minority Claims-Maiking in the Netherlands", *Politische Partizipation und Protestmobilisierung im Zeitalter der Globalisierung***,** Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, 30 de junio-1 de Julio.

Koopmans, Ruuds y Statham, Paul (1999): "Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany", *American Journal of Sociology*, (105), 3 (652-696).

Koopmans, Ruud y Statham, Paul (2000): "Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach", Koopmans, Ruud y Statham, Paul (eds.) *Challenging Immigration and Ethic Relations Politics: Comparative European Perspectives*, Oxford, Oxford University Press (13-56).

Koopmans, Ruud y Statham, Paul (2001): "How national citizenship shapes transnationalism. A comparative analysis of migrant claims-maiking in Germany, Great Britain and the Netherlands", *Reveu Européenne des Migrations Internationales*, (17), 2 (63-100).

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

Lapuente Perarnau, Jordi y Ortiz de Villancia Rebollo, Daniel (2000): "Las políticas laborales", Adelantado, José (ed.), *Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdad en España*, Barcelona, ICARIA (99-169).

Lemke, Thomas (2001): "'The birth of bio-politics': Michel Foucault's lecture at the Collége de France on neo-liberal governmentality", *Economy and Society*, (30), 2 (190-207).

Lewkowicz, Ignacio (2004): *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*, Buenos Aires, Paidós

Lochak, Daniéle (1997): "Buenos 'extranjeros' y malos clandestinos", *Le Monde Diplomatique*, noviembre.

López Alonso, Carmen (1986): "La acción social medieval como precedente", VV AA, *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social. Seminario de la historia de la acción social*, Madrid, Siglo XXI (47-68).

López Keller, Estrella (1990): "Hacia la quiebra de la mentalidad liberal: la resistencia al cambio", VV AA, *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (137-160).

López Sala, Ana María (2005): *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos.

Lutz, Helma (1997): "The limits of European-ness: Immigrant women in Fortress Europe", *Feminist Review*, 57 (93-111).

Lutz, Helma; Phoenix, Ann y Yuval-Davis, Nira (1995): "Introduction. Nationalism, Racism and Gender. European Crossfires", Lutz, Helma; Phoenix, Ann y Yuval-Davis, Nira, *Crossfires. Nationalism, Racism and Gender in Europe*, Londres, Pluto Press (1-25).

Macagno, Lorenzo (2004): "Mitologías sobre 'raza' y nación", *Ciudadanos. Revista de Crítica Política y Propuesta*, (4), 7 y 8 (43-67).

Malgesini, Graciela (comp.) (1998): *Cruzando Fronteras: migraciones en el sistema mundial*, Barcelona, FUHEM-ICARIA

Maqueira D'Angelo, Virginia; Gregorio Gil, Carmen y Gutiérrez Lima, Elena (2000): "Políticas públicas, genero e inmigración", Pérez Cató, Pilar (coord..), *También somos ciudadanas,* Madrid, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer.

Mar-Molinero, Clare (1996): "The Role of Language in Spanish Nation-Building", Mar-Molinero, Clare y Suitle, Angel (eds.), *Nationalism and the Nation in the Iberian Peninsula. Competing and Conflict Identities*, Oxford, Berger (69-106).

Martín, Emma (2002): "El Ejido, dos años después. Realidad, silencios y enseñanzas", de Lucas, Javier y Torres, Francisco (coords.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas,* Madrid, Talasa (74-97).

Martín, Emma (2003): "Mercado de trabajo e inserción social: reflexiones sobre las difíciles condiciones para la integración social de los extranjeros no comunitarios en Andalucía", Gil Araújo, Sandra y Dahiri, Mohammed (eds.) *Movimientos migratorios en el Mediterráneo occidental. ¿Un fenómeno o un problema?,* Córdoba, Ayuntamiento de Córdoba (65-93).

Martín Palomo, María Teresa; Miranda López, María Jesús y Vega Solís, Cristina (2002): "Nuevos y viejos elementos en el debate sobre las drogas", *Política y Sociedad*, (39), 2.

Martínez Buján, Raquel (2003): *La reciente inmigración latinoamericana a España*, CEPAL, Serie Población y Desarrollo 40, Santiago de Chile.

Martínez Mazzola, Ricardo (2003): "¿Cuestión social o cuestión nacional? Los debates en torno al naciente movimiento obrero", Villavicencio, Susana (coord.), *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario,* Buenos Aires, Eudeba (91-108).

Martiniello, Marco (1995): "Inmigración y Construcción europea: ¿hacia una ciudadanía multicultural de la Unión Europea?" Lamo de Espinosa, Emilio (coord.), *Cultura, estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*, Madrid, Alianza Editorial.

Martiniello, Marco (2003): "Estado, mercado y diversidad cultural", *Revista de Occidente*, 268 (62-81).

Martiniello, Marco (2003): *La Europa de las migraciones. Por una política proactiva de la inmigración,* Barcelona, Bellaterra.

Mas, Artur (2002): "Presentación", VV AA, *Cataluña hoy. Ciclo de Conferencias de la Universidad Menéndez Pelayo,* celebrado del 23 al 29 de julio de 2001, Barcelona, Generalitat de Catalunya (7-8).

Mc Roberts, Kenneth (2002): *Catalunya: una nació sense estat*, Barcelona, Proa.

McDowell, Linda (2000): "El género y el Estado-nación", McDowell, Linda, *Género, identidad y lugar. Un estudio de las geografías feministas*, Madrid, Ediciones Cátedra (251-297).

Mestre, Ruth (1999): "Por qué las inmigrantes no trabajan. Breve crítica feminista al derecho de extranjería", *Jueces para la Democracia*, 36.

Mestre, Ruth (2005): Intervención en el *Debatate-protesta sobre la situación de las trabajadoras sexuales*, Centro Cívico Pati Llimona, 8 de febrero, Barcelona.

Mestre i Mestre, Ruth (2005a): "Estrategias jurídicas de las mujeres migrantes", Martín Palomo, Mª Teresa, Miranda López, Mª Jesús y Vega Solís, Cristina (eds.), *Delitos y Fronteras. Mujeres extranjeras en prisión,* Madrid*,* Instituto de Investigaciones feministas, Universidad Complutense de Madrid (217-252).

Miley, Thomas Jeffrey (2002): "The Discourse of Language and Nation in Catalonia", *Berkeley Journal of Sociology*, 46, (46-78).

Miller, Peter y Rose, Nikolas (1990): "Governing economic life", *Economy and Society*, (19), 1 (1-31).

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS), (2005a): "Trabajadores extranjeros afiliados a la seguridad social en alta laboral", *Boletín de Estadísticas Laborales*, octubre.

Miret, Naïk (1997): "L'évolution du panorama migratoire en catalogne sud, 1950-1975", *Reveu Européenne des Migrations Internationales*, (13), 3 (47-69).

Montagut, Teresa (2003): *Voluntariado: la lógica de la ciudadanía*, Barcelona, Ariel.

Montero, Feliciano (1986): "Catolicismo y reforma social en España en el tránsito del siglo XIX al XX", VV AA, *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social. Seminario de historia de la acción social*, Madrid, Siglo XXI (167-76).

Montero García, Feliciano (1988): *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Moreau, Gilles (2004): "Formación profesional: el fracaso de un proyecto emancipador", *Le Monde Diplomatique*, (24-25).

Moreno, Luis (2001): "La "vía media" española del modelo de bienestar mediterráneo", *Papers*, 63-64.

Moreno, Luis (2003): "Ciudadanía, desigualdad social y Estado de bienestar" *Documento de Trabajo 03-08*, Madrid, Unidad de Políticas Comparadas, CSIC.

Moreno, Luis (2004): "Reforma y reestructuración del Estado de Bienestar en la Unión Europea", *Documento de Trabajo 04-09*, Madrid, Unidad de Políticas Comparadas, CSIC).

Moreras, Jordi (1998): "Raval: espacio de convivencia espacio de negociación", *Conferencia Escenas de los extranjeros,* Barcelona, 31 de marzo. http://www.acteon.es/raval/e4a4/frame.htm

Moreras, Jordi (2001): "El factor religioso musulmán en la definición de las políticas locales de integración", *Workshop Prioridades de una política europea de inmigración*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 10 y 11 de mayo, Oñati.

Moreras, Jordi (2001a): "¿Del asentamiento a la integración?" *Arxius de Ciènces Socials*, 5 (93-110).

Moreras, Jordi (2002): "Islam y ámbito político local. Una lectura desde la antropología política", ponencia presentada en el *III Congreso de inmigración del Estado español, La inmigración en España: contextos y alternativas*, Granada.

Moreras, Jordi (2005): "¿Integrados o interrogados? La integración de los colectivos musulmanes en España en clave de sospecha", Pedreño Canovas, Andrés y Hernández Pedreño, Manuel (coords.) *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia (226-240).

Morice, Alain (2005): "Europa entierra el derecho de asilo", *Europa: momentos decisivos. Le Monde Diplomatique,* edición española, febrero (41-45).

Morice, Alain (2005): "Las revueltas urbanas de octubre-noviembre de 2005 en Francia. Comprender antes de juzgar", *Mugak*, 33 (13-20).

Morris, Lydia (1997): "A cluster of contradictions: the politics of migration in the European Union", *Sociology*, (31), 2 (241-259).

Morris, Lydia (1997a): "Globalization, migration and the nation-state: the path to a post-national Europe?" *British Journal of Sociology*, (48), 2 (192-209).

Morris, Lydia (1998): "Governing at a distance: The elaboration of Controls in British Immigration", *International Migration Review*, (XXXII), 4.

Morris, Lydia (2000): "Rights and controls in the management of migration: the case of Germany", *The Sociological Review*, (224-240).

Morris, Lydia (2003): "Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrant's Rights", *International Migration Review*, (37), 1 (74-100).

Naciones Unidas (2004): *Grupos e individuos específicos: trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos. Visita a España.,* Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos, 60º período de sesiones.

Nadal, Mónica; Oliveres, Rosa y Alegre, Miquel Àngel (2002): "Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración" *Documents Pi i Sunyer*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.

Nash, Mary (1996): "Political Culture, Catalan Nationalism, and the Women's Movement in early Twentieth-Century Spain", *Women's Studies International Forum*, (19), 1/2 (45-54).

Navarro, Vicenç (1997): *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*, Barcelona, Ariel.

Negre, Pere (1979): "La problemàtica actual de la immigració a Catalunya: un nou model d'estudi cultural", *Papers: Revista de Sociología*, 12 (39-52).

Noguera, José Antonio (2000): "La reestructuración de la política social en España", Adelantado, José (ed.) *Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona, ICARIA (475-502).

Noguera, José Antonio (2000a): "Las políticas de garantía de rentas. Protección por desempleo y restas mínimas de inserción", Adelantado, José (ed.) *Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España* Barcelona, ICARIA (213-248).

Núñez Seixas, Xose Manoel (1999): *Los nacionalismos en la España contemporánea (siglos XIX y XX),* Barcelona, Hipótesis.

Obiols i Gras, Salvador (2003): "Posición y aportación en Cataluña en materia de inmigración extranjera", Aubarell, Gemma (coord.), *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Barcelona, ICARIA (55-58).

OFRIM (2001): *Info-Extranjería*, OFRIM, Madrid.

O'Malley, Pat (1999): "Consuming Risk. Harm Minimization and the Government of 'Drug-users'", Smandych, Russel (ed.), *Governable Places. Readings on Governmentality and Crime Control,* Hants, Ashgate/Datmouth (191-214).

Ortí, Alfonso (1993): "La perspectiva y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo", García, F. Ibáñez, J. y Alviria, F. (comps.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Madrid, Alianza Universidad Textos (171-203).

Oso, Laura (1998): *La Migración hacia España de mujeres jefas de hogar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.

Pajares Alonso, Miguel (2004): *Inmigración y políticas de integración social*, Fundación Alternativas, Madrid.

Palacio Morena, Juan Ignacio (dir) (2004): *La construcción del Estado Social. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social.

Pallach, Antonia (2000): *La identitat catalana. El fet diferencial: assig de definició*, Barcelona, Proa.

Parella Rubio, Sonia (2000): "El trasvase de desigualdades de clase y etnia entre mujeres: los servicios de proximidad", *Papers*, 60.

Parella i Rubio, Sònia (2003): "La inserción laboral de las mujeres inmigrantes en los servicios de proximidad en Cataluña", *Revista Internacional de Sociología*, 36 (85-113).

Parlament de Catalunya, (2001): *Documento de la Comisión de Estudios sobre la Política de Inmigración en Cataluña*, Parlament de Catalunya.

Parlament de Catalunya, (2005): "Proposta de refomra de l'Estatut d'autonomia de Catalunya", *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, Parlament de Catalunya.

Pascual, Aguelo Navarro (2002): "Los derechos de los inmigrantes tras el 11 de Septiembre", *Reicaz*, 10.

Pascual de Sans, Àngels y Cardelús, Jordi (1998): "Migracions a Catalunya: entre la mobilitat y l'assentament", Giner, Salvador (coord.), *La societat catalana*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (189-199).

Pedreño Cánovas, Andrés (2005): "Sociedades etnofragmentadas", Pedreño Cánovas, Andrés y Hernández Pedreño, Manuel (coords.), *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia (75-103).

Pérez Garzón, Juan Sisinio (2001): "Los mitos fundacionales y el tiempo de la unidad imaginada del nacionalismo español", *Historia social*, 40 (7-28).

Phizacklea, (1998): "Migration and Globalization: A Feminist Perspective", Koser, Khalid y Luts, Helma, *The New Migration in Europe. Social Construction and Social Realities*, Londres, McMillan.

Portes, Alejandro y Böröcz, Jozse (1992): "Inmigración contemporánea: perspectivas teóricas sobre sus determinantes y modos de acceso", *Alfoz*, 91-92 (20-33).

Prieto, Joaquín (2005): "El 'apartheid' francés", *El País*, 28 de noviembre.

Procacci, Giovanna (1991): "Social economy and the government of poverty", Burchell, Graham; Gordon, Colin y Miller, Peter (eds.), *The Foucault effect. Studies on governmentality*, Londres, Harverter/Wheatsheaf (151-167).

Procacci, Giovanna (1999): "Ciudadanos pobres: la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar", García, Soledad y Lukes, Steven (eds.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo veintiuno editores (15-44).

Provansal, Danièlle (1997): "Le nouven "autre" en Catalogne et ailleurs. Innovations politiques, discours anthropologique", *Reveu Européenne des Migrations Internationales*, (13), 3 (11-28).

Provansal, Danièlle (1998): "Autòctons, migrants i ciènces socials", *Revista Catalana de Sociología*, 6 (85-93).

Pujol, Jordi (1976): *La immigració, problema i esperança de Catalunya*, Barcelona, Nova Terra.

Pujol, Jordi (2000): *Ante el gran reto de la inmigración: Casino de Madrid 4 de julio de 2000*, Barcelona, Departamet de la Presidencia, Generalitat de Catalunya.

Pujol, Jordi (2002): "Cataluña, tierra de acogida", VV AA, *Cataluña hoy. Ciclo de Conferencias de la Universidad Menéndez Pelayo,* celebrado del 23 al 29 de julio de 2001, Barcelona, Generalitat de Cataluña (13-28).

Precarias a la Deriva (2004): *A la deriva (por los circuitos de la precariedad femenina),* Madrid, Traficantes de sueños.

Ramoneda, Josep (1998): "Cataluña y el tabú de la lengua" *El País*, 5 de julio.

Ramoneda, Josep (2005): "Del Estado social al Estado penal", *El País*, 8 de noviembre.

Ramos, Juan Antonio; Bagaza, Isabel; Delgado, Leticia y Del Pino, Eloísa (1998): *La política para la integración social de los inmigrantes: una perspectiva intergubernamental*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Ribas i Mateos, Natàlia (1998): "Immigració a Catalunya als anys noventa, quelcom de nou?" *Revista Catalana de Sociología*, 6 (33-48).

Ribas Mateos, Natalia (1998a): "Política social: inmigración y género", *OFRIM Suplementos*, diciembre (85-102).

Rigau i Oliver, Irene (2003): "La inmigración extranjera en Cataluña: presente y futuro", Aubarell, Gemma (coord.), *Perspectiva de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Barcelona, ICARIA.

Roche, Richard (2004): "De la exclusión a la inserción: problemáticas y perspectivas", Karsz, Saül (ed.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona, Gedisa (111-132).

Rodríguez Cabrero, Gregorio (1991): "Estado de bienestar y sociedad de bienestar. Realidad e ideología.", Rodríguez Cabrero, Gregorio (coord.), *Estado y privatización y bienestar. Un debate en la Europa actual*, Barcelona, ICARIA/FUHEM (9-46).

Rodríguez Cabrero, Gregorio (1997): "Conflicto, gobernabilidad y política social", Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (eds.), *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel (113-132).

Rodríguez Cabrero, Gregorio (1998): "El estado de bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional", Gomá, Ricard y Subirats, Joan (coords.) *Políticas pública en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel (135-152).

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2000): "La economía política de las organizaciones no lucrativas", *Economistas*, (año XVIII), 83 .

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid, Fundamentos.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004a): "Situación actual y perspectiva de desarrollo de las organizaciones voluntarias de acción social en el Estado de bienestar", *Documentación social*, 132 (203-230).

Rodríguez i Villaescusa, Eduard (2002): *Inmigración y política urbana en la región metropolitana de Barcelona*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

Roig Obiol, Joan (1998): *El nacionalismo catalán (1800-1939*), Madrid, Arco Libros.

Roque, Maria-Àngels (2003): "Identidad y territorio. El reto de la integración en Cataluña. La interculturalidad como reto y como posibilidad." Aubarell, Gemma (coord.), *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Barcelona, ICARIA (155-174).

Rosanvallon, Pierre (1995): *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.

Rose, Nikolas (1993): "Government, authority and expertise in advance liberalism", *Economy and Society*, (22), 3 (283-299).

Rose, Nikolas (1996): "The death of the social? Re-figuring the territory of government", Economy and Society, (25), 3 (327-356).

Rose, Nikolas (1997): "El gobierno en las democracias liberales "avanzadas": del liberalismo al neoliberalismo", *Archipiélago*, (25-40).

Rose, Nikolas (1999): *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge, Cambridge Univesity Press.

Rose, Nikolas y Miller, Peter (1992): "Political power beyond the State: problematics of government", *The British Journal of Sociology*, (43), 2 (173-205).

Rovira, Marta (dir) (2004): *El catalá y la immigració. Anàlisi de l'oferta de cursos de catalá als immigrants adults extracomunitaris*, Barcelona, Mediterrània.

Rubiol, Gloria y Vilá, Antoni (2003): *Marc historic dels servei socials locals de Catalunya*, Barcelona, Diputació de Barcelona. Area de Benestar Social.

Ruíz López, Blanca y Ruíz Vieytez, Eduardo J. (2001): *Las políticas de inmigración: la legitimación de la exclusión*, Bilbao, Universidad de Deusto.

Rumí, Consuelo (2004): "La política de inmigración del Gobierno", *La Factoría*, 24.

Ryner, Magnus (2000): "European welfare state transformation and migration", Bommes, Michael y Geddes, Andrew (eds.), *Immigration and welfare challenging. The borders of the welfare state*, Londres, Roudletge (51-71).

Salih, Ruba (2003): *Gender in Transnationalism. Home, longing and belonging among Moroccan migrant women,* Londres, Routledge.

Sánchez, Jordi (2004): "La immigració a Catalunya. Una visió de conjunt", *Idees. Revista de temes contemporanis,* 22 (80-).

Santamaría, Antonio (1998): "Lengua propia, conducta impropia", *El Viejo Topo*, 18 (42-49).

Santamaría, Enrique (1994): "'Extranjero' nada menos que una palabra mayor", *Papers* 43 (63-70).

Santamaría, Enrique (1997): "Del conocimiento de propios y extraños. (Disquisiciones sociológicas)." Larrosa, Jorge y Pérez de Lara, Nuria (eds.), *Imágenes del Otro*, Barcelona, Virus (41-58).

Santamaría, Enrique (2002): *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la "inmigración no comunitaria*", Barcelona, Anthropos.

Santamaría, Enrique (2002ª): "Inmigración y barbarie. La construcción social y política del inmigrante como amenaza", *Papers* 66 (59-75).

Santamaría Lorenzo, Enrique: (2002) "Imaginación sociológica y migraciones transnacionales", García Castaño F.J. y Muriel López, C. (eds.) *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la Inmigración en España (Ponencias)*, Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales, (371-380).

Sarasa, Sebastián (2000): "La última red de servicios personales", Adelantado, José (ed.) *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona, ICARIA (349-377).

Sarrible, Graciela (2005): "Cataluña: de la inmigración interna a la internacional", Solé, Carlota y Izquierdo, Antonio (coords.), *Integraciones diferenciadas. Migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*, Barcelona, Anthropos (39-55).

Sartori, Giovanni (2001): *La sociedad multiétnica*, Madrid, Taurus.

Sassen, Saskia (1999): *Migranti, coloni, refugiati. Dell emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Milán, Campi del sapere, Fetrinelli.

Sassen, Saskia (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra.

Sassen, Saskia (2003): *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Sassier, Monique (2004): "La exclusión no existe, yo la encontré", Karsz, Saül (ed.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona, Gedisa (87-132).

Sayad, Abdelmalek (1996): "Entrevista colonialismo e migraçoes", *Mana. Estudos de Antropologia Social*, (2), 1 (155-170).

Sayad, Abdelmalek (1996a): "L'imigration et le pensee d'Etat. Reflexion sur la 'double peine", VV AA *Immigrant deliquency*, Bruselas, Comisión Europea.

Sayad, Abdelmalek (1998): *A imigraçao ou os paradoxos da alteridade*, San Pablo, Editora da Universidade de Sao Paulo.

Sayad, Abdelmalek (2000): "O retorno como producto do pensamento de Estado", *Travessia. Revista do migrante*, especial (20-23).

Sayad, Abdelmalek (2000a): "Imigraçao de trabalho e imigraçao de povoamento", *Travessia. Revista do migrante*, especial (24-26).

Sayad, Abdelmalek (2000b): "As caracteristicas genéricas ou as constantes do fenômeno migratório", *Travessia. Revista do migrante*, Especial (7-10).

Sayad, Abdelmalek (2002): *La doppia assenza. Dalle illosioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato,* Milán, Rafaello Cortina Editore.

Schiffauer, Werner; Baumann, Gerd; Kastoryano, Riva y Vertovec, Steven (2004): *Civil Enculturation: Nation-State, Schools and Ethnic Difference in the Netherlands, Britain, Germany and France*, Nueva York, Berghahn Books.

Schnapper, Dominique (1994): "The Debate on Immigration and the Crisis of National Identity", Baldwin-Edwards, Martin y Schain, Martin A. (eds.), *The Politics of Immigration in Western Europe*, Essex, Frank Cass (127-139).

Schnapper, Dominique (1995): "Integración 'a la francesa'", *Debats*, (42-45).

Schnapper, Dominique (1995a): "The significance of French Immigration and Integration Policy", Heckmann, F. y Bosswick, W. (eds.) *Migration Policies: a comparative perspective*, Stuttgart, Enke (99-111).

Secretaría de Estado para la Inmigración y la Emigración (2006): *Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor a 31 de marzo de 2006*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 5 de abril.

Secretaría para la Inmigración (2005): *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008*, Barcelona, Departamento de Bienestar Social, Generalitat de Cataluña.

Seifert, Wolfgang (1997): "Admission policy, patterns of migration and integration: the German and French case compared", *New Community*, (23), 4 (441-460).

Servicio de Inmigración, (sin fecha): *Manual de procedimiento metodológico de la intervención social en los Centros de Atención Social a Inmigrantes*, Madrid, Comunidad Autónoma de Madrid.

Shore, Cris y Wright, Susan (1997): "Policy. A new field of Anthropology", Shore, Cris y Wright, Susan (eds.) *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power*, Londres, Routledge (3-39).

Simancas, Victor y Elizalde, José (1969): *El mito del gran Madrid*, Madrid, Guadiana de Publicaciones.

Smith, Anthony D. (2000): "¿Gastronomía o Geología? El rol del nacionalismo en la reconstrucción de las naciones", Fernández Bravo, Álvaro (comp.) *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*, Buenos Aires, Manantial (185-209).

Sojo, Ana (2001): "El combate de la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógica del aseguramiento en América Latina", *Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre política social*, 5, (33-51).

Solana, Miguel et al (2002): "Migraciones en Cataluña (1975-2000) Reflexiones sobre el estado de la cuestión desde las Ciencias Sociales", *Migraciones*, 11.

Solana Ruiz, José Luis (2002): "Análisis y reflexiones en torno a una década (1990-1999) de intervención y trabajo social con población inmigrante. (Un ejercicio de antropología aplicada al trabajo social)", Checa, Francisco (coord.), *Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales*, Barcelona, ICARIA (257-311).

Solé, Carlota (1982): *Los inmigrantes en la sociedad y en la cultura catalanas,* Barcelona, Península.

Solé, Carlota (2005): "Sociedades de emigración-Sociedades de inmigración. Inmigración interior, comunitaria y no comunitaria", Solé, Carlota e Izquierdo, Antonio (coords.), *Integraciones diferenciadas: migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía,* Barcelona, Anthropos (13-21).

Solé, Carlota et al (2002): "El concepto de integración desde la sociología de las migraciones", *Migraciones*, 12 (9-41).

Solé, Carlota e Izquierdo, Antonio (coords.) (2005): *Integraciones diferenciadas: migraciones en Cataluña*, Galicia y Andalucía, Barcelona, Anthropos.

Solé Tura, Jordi (1985): *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomía, federalismo y autodeterminación*, Madrid, Alianza.

Soler i Litrán, Isabel y Parreño i López, Encarna (1987): *Sobre la integració dels immigrats*, Barcelona, El Llamp.

Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994): *Limits of Citizenships. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press

Soysal, Yasemin Nuhoglu (1996): "Changing citizenship in Europe: remarks on postnational membership and the national state", Cesarini, David y Fulbrook, Mary (eds.) *Citizenship, nationality and migration in Europe*, Loncres, Routledge (17-29).

Stolcke, Verena (1994): "Europa: nuevas fronteras, nuevas retóricas de exclusión", VV AA, *Extranjeros en el paraíso*, Barcelona, Virus (235-266).

Stolcke, Verena (1997): "The 'nature' of Nationality", Bader, Veit (ed.) *Citizenship and Exclusion*, Londres, Macmillan (61-80).

Stolcke, Verena (2000): "La 'naturaleza' de la nacionalidad", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 157 (23-43).

Taguieff, Pierre-André (1988): *La force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*, Paris, La Découverte.

Tamayo D'Ocón, Gloria L. (2003): "Evolución reciente y perfil de la población extranjera en Madrid", *Migraciones*, 13 (7-59).

Tamayo Sáez, Manuel y Delgado Godoy, Leticia (1998): *La definición del problema de la inmigración en España*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Termes, Josep (1984): *La immigració a Catalunya i altres estudis d'hisotria del nacionalisme catalan*, Barcelona, Empuries.

Torpey, John (2000): *The Invention of the Passport. Survillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press.

Torres Pérez, Francisco (2001): "Intervención social e inmigración. Integración, modelos de intervención y servicios sociales", *Jornadas Técnicas de Intervención Social con Inmigrantes*, Logroño.

Torres, Francisco (2002): "La integración de los inmigrantes y algunos de los desafíos que nos plantea", de Lucas, Javier y Torres, Francisco (coords.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*, Madrid, Talasa (49-73).

Torres Pérez, Francisco (2002): "Inserción laboral e inserción social de los inmigrantes en las áreas agroexportadoras mediterráneas. La importancia de los contextos locales", *AREAS. Revista de Ciencias Sociales*, 22 (129-139).

Triadú, Joaquim (2002): "Globalidad e identidad: el caso de Cataluña", VV AA, *Cataluña hoy. Ciclo de Conferencias de la Universidad Menéndez Pelayo*, celebrado del 23 al 29 de julio de 2001, Barcelona, Generalitat de Catalunya (103-117).

Triandafyllidou, Anna (2001): *Immigrants and National Identity in Europe*, Londres, Routledge.

Trinidad Fernández, Pedro (1986): "Asistencia y previsión social en el siglo XVIII", VV AA, *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social. Seminario de historia de acción social*, Madrid, Siglo XXI (89-115).

Tusell, Javier (2002): "España y Cataluña ante el nuevo milenio", VV AA, *Cataluña hoy. Ciclo de Conferencias de la Universidad Menéndez Pelayo,* celebrado del 23 al 29 de julio de 2001, Barcelona, Generalitat de Catalunya (29-50).

Ugarte Pérez, Javier (comp.) (2005): *La administración de la vida. Estudios biopolíticos*, Barcelona, Anthropos.

Vandellós i Sola, Josep (1935): *La immigració a Catalunya*, Barcelona, Consursos Patxot y Ferrer.

Varela, Julia y Álvarez-Uría, Fernando (1988): *Sujetos frágiles. Ensayos de sociología de la desviación*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Vázquez García, Francisco (1998): "Racionalidad política del liberalismo y genealogía del Welfare State. Un estado de la cuestión", *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social*, 2, (49-58).

Vázquez García, Francisco (2005): *Tras la autoestima. Variaciones sobre el yo expresivo de la Modernidad Tardía,* San Sebastián, Gakoa.

Vázquez García, Francisco (2005a): "'Empresarios de nosotros mismos' Biopolítica, mercado y soberanía en la gubernamentalidad neoliberal", Ugarte Pérez, Javier (comp.), *La administración de la vida. Estudios biopolíticos*, Barcelona, Anthropos (73-103).

Vázquez Montalbán, Manuel (1982): "Prólogo. Para una nueva conciencia nacional catalana", Solé, Carlota, *Los inmigrantes en la sociedad y en la cultura catalana*, Barcelona, Península (9-13).

Vega Solís, Cristina y Gil Araújo, Sandra (2003): "Introducción: Contrageografías, circuitos alternativos para una ciudadanía global", Sassen, Saskia, *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de Sueños (11-26).

Velos Medeiros, Leticia (1998): "'No asesinamos ciudadanos' Violencia policial y el doble discurso de la ciudadanía en Brasil", *Análisis Político*, 34 (46-62).

Vermeulen, Hans (1997) *Immigrant Policy for a Multicultural Society. A Comparative Study of Integration Language and Religious Policy in five Western European Countries*, Bruselas, MPG/IMES.

Vermeulen, Hans (1999): "Immigration, integration and the politics of culture", *The Netherlands Journal of Social Sciences*, (35), 1 (6-22).

Vermeulen, Hans y Penninx, Rinus (2000): *Immigrant Integration. The Dutch Case,* Amsterdam, Het Spinuis.

Vertovec, Steven (2003): "Desafíos transnacionales al 'nuevo' multiculturalismo", *Migración y Desarrollo,* 1 octubre (32-48).

Vicens Vives, Jaume (1980): *Noticias de Cataluña*, Barcelona, Ediciones Destino.

Vukov, Tamara (2003): "Imagining communities through immigration policies. Governmental regulation, media spectacles and the affective politics of national borders", *International Journal of Cultural Studies,* (6), 3 (335-353).

VV AA (1980): *Immigració i reconstrucció nacional a Catalunya*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.

VV AA (1997): *II Informe sobre inmigración y trabajo social*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

VV AA (2001): *Por una Europa abierta e integradora II. Jornadas sobre migraciones e identidad cultural. Zaragoza 16 y 17 de febrero de 2001*, Madrid, Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, Delegación Española.

VV AA (2001a): *Prendiamo la parola. Il Campus delle culture delle donne un anno dopo*, Florencia, Nosotras Firenze.

VV AA (2003): *Debats d'Immigració a Catalunya. Aportacions de la societat civil*, Barcelona, Secretaria per a la Immigració, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya.

VV AA (2004): *Hogares, cuidados y fronteras. Derechos de las mujeres inmigrantes y conciliación*. *Informe transnacional*, Madrid, Traficantes de sueños.

Walters, William (2001): "Governing Unemployment: Transforming 'the Social'?", Wickham, Gary y Pavlich, George(eds.), *Rethinking Law, Society and Governance. Foucault's Bequest*, Oñati International Series in Law and Society, Oxford, Hart (61-75).

Weil, Patrick y Crowley, John (1999): "Integration in Theory and Practice: A Comparison of France and Britain", Vertovec, Steven (ed.), *Migration and Social Cohesion***,** Aldershot: Edward Elgar (101-116).

Wimmer, Andreas y Glick Schiller, Nina (2002): "Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences", *Global Networks*, (2), 4 (301-334).

Wood, Charles H. (1992): "Modelos opuestos en el estudio de la migración", *Alfoz*, 91-92 (35-39).

Wright, Susan (1998): "The politicization of 'culture'", *Anthropology Today*, (14), 1 (7-15).

Yuval-Davis, Nira (1996): "Women en the biological reproduction of 'the Nation'", *Women's Studies International Forum*, (19), 1 y 2 (17-24).

Yuval-Davis, Nira (1997): *Gender and Nation*, Londres, Sage

Yuval-Davis, Nira (1997a): "Women, Citizenship and Difference", *Feminist Review*, 57 (4-27).

Zapata-Barrero, Ricard (2002): "Estructuras institucionales y redes de actores en las políticas de acomodación de los inmigrantes en España: Cultura de la acomodación y cambio estructural", García Castaño F.J. y Muriel López, C (coords.) *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la Inmigración en España (ponencias),* Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales (83-110).

Zapata-Barrero, Ricard (2002a): *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Zapata-Barrero, Ricard (2003): ""The 'discovery' of Immigration in Spain: the politicization of immigration in the case of El Ejido"," *Journal of International Migration and Integration*, (4), 4 (523-539).

Zapata-Barrero, Ricard (2004): "Un marc interpretatiu per gestionar la immigració des de Catalunya", *IDEES. Revista de temes contemporanis*, 22 (76-79).

Zapata-Barrero, Ricard (2004a): *Inmigración, innovación política y cultura de la acomodación en España*, Barcelona, Fundació CIDOB.

Zapata-Barrero, Ricard (2005): "Construyendo una filosofía pública de inmigración en Cataluña: los términos del debate", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, (9-38).

Zapata-Barrero, Ricard (2006): *Immigració i govern en nacions minoritàries: Flandes, el Quebec i Catalunya en perspectiva*, Barcelona.

Zizek, Slavoj (1998): "Multiculturalismo o la lógica del capitalismo multinacional", Jameson, Frederic y Zizek, Slavoj, *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, Buenos Aires, Paidós (137-188).