

# Análisis antropológico de las políticas sociales dirigidas a la población inmigrante

Tesis Doctoral  
Belén Agrela Romero



Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales  
Universidad de Granada  
Septiembre de 2006





UNIVERSIDAD DE GRANADA  
Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales



TESIS DOCTORAL

**ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DE LAS POLÍTICAS  
SOCIALES DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN  
INMIGRANTE**

**Autora**

Belén Agrela Romero

**Dirección**

Carmen Gregorio Gil

Granada, septiembre de 2006



UNIVERSIDAD DE GRANADA  
Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales

**ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DE LAS POLÍTICAS  
SOCIALES DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN  
INMIGRANTE**

Memoria que presenta

**Belén Agrela Romero**

PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA POR LA  
UNIVERSIDAD DE GRANADA

Dirigida por  
Carmen Gregorio Gil

La doctoranda:

\_\_\_\_\_  
Belén Agrela Romero

La directora:

\_\_\_\_\_  
Carmen Gregorio Gil

Granada, septiembre de 2006



*“Galleguita  
la divina  
la que a la playa argentina  
llegó una tarde de abril  
sin más prendas  
ni tesoros  
que tus bellos ojos moros  
y tu cuerpo tan gentil”*

*“Galleguita”. Tango*

*“Son tiempos difíciles y la extranjería es una condición sospechosa.  
El hombre sedentario [...] ignora que la extranjería es una condición precaria,  
transitiva,  
pero también intercambiable;  
por el contrario, tiende a pensar que algunos hombres son extranjeros y otros no.  
Cree que se nace extranjero, no que se llega a serlo”*

*Cristina Peri Rossi*





## AGRADECIMIENTOS

El documento que aquí presento es el resultado de muchos años de trabajo en los que, además de cuánto me he enriquecido intelectualmente, me quedo con la grata recompensa de haberme sentido muy apoyada en el proceso y camino que he recorrido para la elaboración de esta tesis. Soporte y complicidad tanto de compañeras y compañeros investigadores como de quienes me rodean en mi vida más personal.

En primer lugar quiero agradecer a mi directora de tesis, Carmen Gregorio, que se embarcara conmigo en este proyecto, animándome y dándome pistas para establecer un puente entre el Trabajo Social y la Antropología. Junto a ella he aprendido a confrontar mis inseguridades y a valorar mis posibles aportes. Entre otras cosas, a ella le debo el haber contenido las ganas, que en más de una ocasión he tenido, de arrojarme todo por la borda.

Si hay alguien a quien debo *culpar* de estar en la vida académica es a Enrique Raya. A mi querido profesor, y ahora compañero, le corresponde el reconocimiento de ser el primero que creyó en mí hace muchos años, que me enseñó a apasionarme por el Trabajo Social, y me animó a dedicarme a la investigación, acompañándome siempre y en muy diversos momentos. Hay dos personas que también han sido claves en mi almanaque. Una es Gunther Dietz, con quien empecé a descubrir qué es y cómo investigar, pero que además me mostró el lado más humano, siempre tan generoso con su tiempo y dedicación. Otra es Sandra Gil, una amiga y compañera a quien tanto admiro. Desde su lucidez y nobleza, muchas han sido las inspiraciones y sugerencias que me ha aportado para construir este trabajo.

Han sido muchas las y los investigadores que con la lectura de mis trabajos previos, sus valoraciones y conversaciones también me han ayudado a darle sentido a esta tesis. Enrique Santamaría, sin duda, es uno de ellos. No sólo tuve la suerte de tropezarme con sus estudios y planteamientos, sino de conocerlo en persona y de hallar a un tipo inteligente, bondadoso y respetuoso. Palabras muy similares quiero dedicar a José Luis Moreno Pestaña, a quien agradezco haber compartido tantas conversaciones, tantos

ánimos, así como sus lecturas y anotaciones para la mejora de mis análisis. Gracias a Maite Martín, por estar siempre *ahí*, por haberme reforzado en momentos complicados y por sus apreciaciones tan valiosas. Quiero mencionar también a M<sup>a</sup> Ángeles Espadas, otra *atleta* junto a la que corrí el trazado final de nuestras tesis, y a Eugenia Gil, cuyas palabras de aliento y templanza me han servido para llegar a la meta sin unos niveles disparados de enajenación.

Pero, muy especialmente, en este largo trayecto he tenido también la suerte de no sentirme sola gracias a amigas con las que he caminado y quienes me han ayudado a levantarme cuando tantas veces he decaído. Ellas me han enseñado el significado de trabajar de forma conjunta, de construir un proyecto común a partir de las potencialidades de cada una; de que lo intelectual no tiene porqué estar reñido con los afectos y que en las angustias doctorales, también hay espacio para las alegrías. A María García-Cano, Esther Márquez y Eva M<sup>a</sup> González, gracias.

Aprovecho para reconocer de manera entrañable a las personas entrevistadas y a quienes han colaborado con sus conversaciones y opiniones a que yo pudiera explorar e interpretar mi objeto de investigación. Principalmente a las y los trabajadores sociales, que han sido mi fuente de información, y al personal técnico y representantes políticos del Ayuntamiento de La Mojonera, de la Diputación de Jaén y del Ayuntamiento de Granada.

Mi formación se ha visto complementada durante las estancias de investigación que he realizado en diferentes instituciones académicas, donde he podido compartir lecturas, grupos de trabajo, intercambio de ideas y reflexiones. Gracias al *Departament de Travail Social* de la *Université du Québec à Montréal*, donde André Jacob y Marie Lacroix me tendieron una mano tan acogedora. En aquellos años tuve la suerte de encontrarme con René Morales, un amigo que me desenmascaró qué es hacer Trabajo Social *con inmigrantes* siendo “extranjero” en un país cuya identidad se construye a partir de la inmigración. Al *École de Service Social de la Université de Montréal* y a Gisèle Legault por su invitación. Gracias al *Doctoral School for Postgraduate Interdisciplinary Research on Interculturalism and Transnationality* por apostar por mi trabajo y concederme la beca Marie Curie para financiar y realizar una

estancia en la Universidad de Aalborg, Dinamarca. En concreto, quiero mencionar a Ulf Hedetof, Feiwel Kupferberg y a mis entrañables Pablo Cristoffanini, Ana María Macías y Erika Spaich. Con especial deferencia agradezco al *Center for Comparative Immigration Studies*, de la Universidad de San Diego, California, que me premiaran con el reconocimiento de mi proyecto para trabajar en este Centro. Aquí son numerosas también las personas con las que aprendí, me enriquecí y compartí muchas horas de trabajo, y algunas otras de ocio: Wayne Cornelius, Takeyuki (Gaku) Tsuda, Antonio Ibarra, Beatriz Alcubierre, Theresa Alfaro Velcam, Robert McLaughlin, Kathleen Lytle, Carmen Rodríguez, entre muchos. Al *Colegio de la Frontera Norte*, Tijuana, que me permitió mirar los procesos migratorios desde “el otro lado de la frontera”. Allí pude compartir sesiones de trabajo con sus investigadores: Rafael Alarcón, M<sup>a</sup> Eugenia Anguiano, Manuel Ángel Castillo... Y por último, agradezco también al Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Granada, a quienes fueron mis profesoras y profesores, que a lo largo de estos años me han ayudado a seguir formándome, ofreciéndome siempre un lugar, derrochando su tiempo, conocimientos y nobleza para conmigo. Sinceramente, gracias.

Pero ha sido sin duda gracias al apoyo familiar como he podido resolver el proceso inagotable en el que casi se me convierte esta ecuación doctoral. A mi madre, ejemplo de incansable autodidacta, y a mi padre, para quien siempre fui “su catedrática”, les agradezco haberme alentado a seguir trabajando, y haber comprendido y respetado mis tiempos y decisiones. A mis hermanas y hermanos, para quienes espero dejar de ser “la que está siempre muy liá con sus cosas”. Además, a M<sup>a</sup> Ángeles Agrela, la autora de la portada, le agradezco que me cediera una fotografía de la instalación de su proyecto “Construcción de Ida y Vuelta” (*Arte en las Dos Orillas*, Algeciras 2006). Y a José Piñar, que también aportó su pericia.

Sin embargo, es Jorge Casillas, mi compañero del alma, quien ha estado a mi lado siempre, aguantando los altibajos, esperando con paciencia y sin reclamos a que acabara. Gracias infinitas, por comprender tantas ausencias, distancias y por haber permitido que robara tantas horas de nuestra vida personal para dedicarme a esta actividad. Conseguirlo además con tanta

complacencia, y haciéndome reír, no es una tarea fácil. Gracias también por tantas horas dedicadas a la lectura, correcciones gramaticales y edición del texto.

Con todas y todos ellos estoy en deuda y quiero dejar aquí constancia de mi reconocimiento. Este trabajo viene a demostrar que la construcción de una tesis doctoral es ante todo resultado de un *hacer* colectivo. Esta investigación no me pertenece sólo a mí, debe muchas cosas a muchas personas, si bien asumo como propios los errores.

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	1
-------------------	---

## Capítulo I

LA CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN EN CLAVE AUTOETNOGRÁFICA.....	9
---	---

I.1. El contexto en el que adquieren sentido mis primeros intereses de investigación: el estudio de la inmigración y la acción social .....	19
I.2. La vinculación entre la Antropología y el Trabajo Social.....	25
I.3. La perspectiva de género y los interrogantes sobre la construcción social de las diferencias .....	31
I.4. La apuesta por la Antropología de las Políticas como herramienta analítica y metodológica .....	36

## Capítulo II

LA POLÍTICA COMO OBJETO DE ESTUDIO ANTROPOLÓGICO .....	45
--	----

II.1. Las primeras miradas hacia “lo político” desde la antropología .....	45
II.2. Los nuevos enfoques y abordajes antropológicos .....	53
II.3. Las aportaciones de la antropología feminista al análisis de los procesos de diferenciación.....	58
II.4. Las políticas públicas como terreno de indagación antropológica .....	67

<b>Capítulo III</b>	
<b>DEL ESTADO, SUS TRANSFORMACIONES Y TECNOLOGÍAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL .....</b>	<b>81</b>
III.1. El Estado Nación y los elementos que lo sustenta .....	81
III.2. La extranjería y las políticas de gestión del hecho inmigratorio como constructoras de identidad nacional .....	90
III.3. El Estado de Bienestar y las políticas públicas como instrumentos de organización de la sociedad.....	97
III.4. La acción gubernamental a través del sistema público de los servicios sociales .....	106
III.5. La inmigración como nueva “cuestión social” en el marco del Pluralismo del Bienestar .....	116
<b>Capítulo IV</b>	
<b>EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y LA METODOLOGÍA .....</b>	<b>129</b>
IV.1. Haciendo camino al andar: del qué, por qué y cómo de la elección y aproximación al tema.....	129
IV.1.1. <i>Descubriendo</i> la categoría inmigrante.....	132
IV.1.2. Del continuar hacia los Servicios Sociales .....	140
IV.1.3. Explorando las políticas como constructoras de desigualdad.....	146
IV.1.4. Trabajar las políticas públicas y su acción gubernamental como llaves teórico-metodológicas .....	154
IV.2. Los métodos y técnicas de investigación utilizadas .....	157
IV.2.1. El método histórico.....	158
IV.2.2. El método etnográfico y la aproximación cualitativa .....	160
IV.2.2.1. Las entrevistas .....	161
IV.2.2.2. La observación.....	163

IV.2.2.3. La recopilación y análisis documental .....	164
IV.3. La apertura a nuevos espacios para el trabajo de campo .....	165
IV.4. La autoetnografía como recurso añadido de información .....	171
IV.4.1. Dime quién eres y te diré... .....	172

## Capítulo V

### **HISTORIZACIÓN DE LA CUESTIÓN (IN)MIGRATORIA COMO ASUNTO DE GOBIERNO: LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INMIGRACIÓN EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.....179**

V.1. Preámbulos del tratamiento actual de la (in)migración .....	183
V.1.1. La política del “cierre de fronteras”: de “la solución” a la creación de un “problema” .....	186
V.1.2. España: un país <i>en tránsito</i> .....	188
V.2. Los nuevos significados de la noción de extranjería.....	189
V.2.1. Delimitando el perímetro de lo interior.....	189
V.2.2. La primera ley de extranjería española y la invención del “inmigrante” ....	191
V.2.3. Andalucía: “tierra de emigrantes” .....	195
V.3. Los primeros andamios del entramado institucional .....	197
V.3.1. Los inicios de la política de extranjería en la España europea .....	199
V.3.2. La conversión de España en un <i>país de inmigración</i> .....	202
V.4. Apuntalando las múltiples fronteras políticas y simbólicas de la Fortaleza Europa .....	212
V.4.1. La fabricación del <i>ciudadano europeo</i> y la aparición del <i>inmigrante no comunitario</i> .....	212
V.4.2. La demanda de una política social con “inmigrantes” en el escenario español .....	214
V.4.3. Las primeras medidas europeas de integración social: el arranque de un gobernar <i>en distancia</i> .....	220



V.4.4. El nuevo modelo de gestión de la inmigración del gobierno del Partido Popular.....	230
V.5. La politización de la inmigración y la reafirmación de la cuestión nacional/europea .....	233
V.5.1. El proceso de comunitarización de la materia de inmigración y consolidación como asunto de seguridad interior .....	233
V.5.2. La política española de <i>los arraigos</i> .....	237
V.5.3. Tampere y sus condiciones: el co-desarrollo a cambio del freno y el control.....	240
V.5.4. Los cambios legislativos del 2000 y sus reformas: el estrechamiento de los accesos .....	248
V.5.5. La reestructuración político-institucional: del cambio en la mirada sobre inmigración y su tratamiento.....	254
V.6. La emergencia del paradigma del fundamentalismo cultural en los discursos políticos sobre inmigración.....	261
V.6.1. La ordenación multinivel de la gestión de la inmigración.....	261
V.6.2. Las dinámicas internacionales y el fantasma de <i>la musulmanidad</i> como amenaza .....	267
V.6.3. Los discursos de selección de “inmigrantes”: la invención de los <i>buenos</i> (integrables) y los <i>malos</i> (inintegrables) inmigrantes .....	275
V.6.4. El nuevo gobierno del Partido Socialista y ¿la nueva impronta en la gestión de la inmigración?.....	279

## **Capítulo VI**

<b>DE CÓMO SE PIENSA Y RECONSTRUYE AL INMIGRANTE A TRAVÉS DE LOS DECIRES Y HACERES DE LAS POLÍTICAS DE ACCIÓN SOCIAL.....</b>	<b>283</b>
---	------------

VI.1. Descripción del hecho inmigratorio a la luz de las políticas públicas .....	283
VI.1.1. Los fundamentos de la expulsión y sus metáforas .....	284

VI.1.2. Porque “somos país europeo” y las formas del autoretrato .....	293
VI.1.3. La dimensión utilitarista de lo que nos aportan.....	298
VI.2. Las figuras del “inmigrante no comunitario” .....	305
VI.2.1. La encarnación del peligro y la amenaza .....	307
VI.2.2. Los <i>nuevos pobres</i> .....	314
VI.2.3. Del “inmigrante” <i>abusón</i> .....	320
VI.3. El peso de lo cultural para (re)construir e identificar al <i>otro</i> .....	328
VI.3.1. El devenir de lo multi/inter-cultural.....	329
VI.3.2. Sobre los <i>handicaps</i> del enraizamiento cultural .....	335
VI.3.3. La culpabilización de <i>su</i> propio destino.....	341
VI.4. Las imágenes de género e inmigración.....	352
VI.4.1. Las estabilizadoras e integradoras de la unidad familiar .....	354
VI.4.2. Las <i>otras culturales</i> : del sometimiento y la portabilidad de la “cultura de pertenencia” .....	360
VI.4.3. Bajo el signo de la sospecha y la suma de desvalorizaciones .....	370
VI.5. La organización del hacer gubernamental en materia de inmigración .....	377
VI.5.1. La institucionalización del “inmigrante” como <i>nuevo colectivo</i> de atención de los Servicios Sociales Públicos .....	378
VI.5.2. El abordaje de un “problema social”: los dilemas entre la normalización/diferenciación y la articulación entre lo público y la transferencia de competencias a las “entidades especializadas” .....	387
VI.5.3. Decodificando los discursos de construcción del “inmigrante” e integración implícitos en las prácticas .....	402
<b>LAS CONCLUSIONES...</b> .....	<b>421</b>
<b>... Y SUS PROLONGACIONES</b> .....	<b>429</b>

<b>Anexo A</b>	
<b>GUIONES DE ENTREVISTAS .....</b>	<b>437</b>
<b>Anexo B</b>	
<b>DOCUMENTOS DE ANÁLISIS.....</b>	<b>449</b>
<b>Anexo C</b>	
<b>ACCIONES FORMATIVAS Y ENCUENTROS CIENTÍFICOS.....</b>	<b>455</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>459</b>

## PRESENTACIÓN

El trabajo que aquí presento es el resultado de años de investigación que he dedicado a explorar los *decires* y *haceres* en torno a la “inmigración no comunitaria” en España, y muy particularmente, en el contexto andaluz. Enmarcado en la línea de estudios que buscan ahondar sobre la construcción social de las desigualdades y los mecanismos de clasificación y diferenciación de las poblaciones, esta tesis doctoral parte de la consideración de que la “inmigración” es un término cargado de connotaciones sociales, políticas y, sobre todo, simbólicas con el que se califica de una manera *arbitraria* los desplazamientos humanos. Las (in)migraciones y quienes (in/e)migran adquieren significados y valoraciones diversas que les convierten en soluciones o problemas, beneficios o amenazas, un aporte o una carga, a resultas de los contextos sociales, momentos y procesos histórico-políticos y económicos en los que se producen. Es decir, la inmigración se imagina de acuerdo a unas determinadas condiciones sociales que la construyen como realidad colectiva: se discursa sobre ella, se la nombra y adjetiva, se erige como *fenómeno* y se la trata políticamente.

Desde mediados de los ochenta la llegada a España de “inmigrantes”, que más tarde bajo el paraguas de la Unión Europea se rotularía de “no comunitaria”, supuso la entrada en el escenario político de una nueva categoría social que progresivamente irá adquiriendo protagonismo y que hizo emerger un discurso y una respuesta política para gestionar su presencia (cfr. cap.V). Muy especialmente para maniobrar con la dimensión simbólica, esto es, la significación social del cómo se concibió ser *país de inmigración* y la instalación entre *nosotros* de quienes son sujetos a los que se les atribuye toda suerte de distancias, diferencias culturales, problemas y alteridades (cfr. cap.VI).

Hemos dirigido nuestra atención sobre las políticas públicas por la función cada vez mayor que ejercen en las sociedades actuales como constructoras de realidad, de ordenación de sus sociedades, creación de subjetividades y regulación de la vida diaria de las personas. En el caso de las

políticas de inmigración, éstas no sólo regulan y normativizan los derechos de movilidad o de acceso al bienestar social, si no que designan también el sentido de “quién es quién” y el de “qué supone serlo”. Esto es, dotan de significación a la figura social del *inmigrante no comunitario* frente a la del *español y europeo*, fruto de la facultad de las políticas para clasificar y diferenciar a los sujetos. Como toda clasificación, estas categorizaciones, producto de distinción entre unos y otros, dan lugar a la producción de unos efectos sociales. En nuestro caso, nos ha interesado especialmente analizar los mecanismos de producción de los colectivos objeto de las políticas, las identidades específicas a partir de las cuales se le asignan unos determinados derechos y se responde a unas necesidades particulares, y el modo en que se organiza la acción social pública.

En esta memoria básicamente hemos querido plasmar dos preocupaciones que nos han servido de hilo conductor para confeccionar este trabajo. En primer lugar, la reflexión sobre el discurso que construye la inmigración no comunitaria como objeto político, que lo constituye y lo delimita en tanto que materia de acción gubernamental. Si se trata de un nuevo *fenómeno social*, como reiteradamente se le designa, que va más allá de una cuestión meramente cuantitativa, vamos a interrogarnos sobre cuáles son los significados que porta y bajo qué condiciones se producen. No se trata de estudiarla como un hecho dado y objetivo por sí mismo, sino de sacudir los adjetivos, las ideas con las que se le asocia, las acepciones y presunciones que se le infieren, y que también lo construyen como *realidad*. En un *problema* que viene decididamente impuesto de antemano, no se puede dejar pasar por alto una reflexión sobre los condicionantes que hacen que nos llegue y *exista* bajo unas determinadas connotaciones. No podemos sino cuestionarnos el modo en el que se produce, emerge y se le delimita. Proceso en el que los Estados, a través de sus políticas públicas, ejercen un papel fundamental.

Partimos del supuesto de que las políticas no son ideológicamente neutras (cfr. cap. II); se cimientan sobre unos significados, nociones y sistemas culturales a partir de los cuales aparentan (sólo) describir objetivamente los problemas *tal como son*. Sin embargo, la inmigración como objeto de discurso se construye también a partir de lo que no se ve, de lo que se imagina, de las

nociones y temores que incita, y sobre las que igualmente se apoyan las “racionalidades” y filosofías políticas para problematizar la inmigración y crear normativas y actuaciones para controlarla y gestionarla. Nos ha resultado interesante por tanto indagar cómo las políticas colaboran para fabricar aquello que aparentemente describen y explorar las intenciones que buscaban con ello.

Estos esquemas de entendimiento, a su vez, conllevan y alientan unas figuras del “inmigrante” que le retratan como sujeto de intervención política, que hereda y encarna las connotaciones con las que se instituye el *fenómeno* que protagoniza. Es por ello que en nuestro trabajo también hemos querido reflexionar en torno a la producción de las imágenes del “inmigrante” que subyacen en las políticas. Hemos perseguido sacar a la luz cómo son pensados y catalogados, y el modo en que estas nociones parecen determinar los comportamiento del “inmigrante”, sus capacidades personales y profesionales, sus formas de pensar o explicar sus causas de exclusión social. Nos interesaba especialmente advertir cómo se les muestra con imágenes opuestas a las que la sociedad receptora utiliza para referirse a sí misma y su ciudadanía, los elementos sobre los que se articulan dichas figuraciones y los grados en los que esta diferencia y/o extrañeza se aplican con respecto a según que nacionalidad. Es decir, las explicaciones por las que unos/as son más o menos próximos a *nosotros* que otros, y cómo esta jerarquía se formula en términos de un tipo de problema u otro o de unas mayores o menores dificultades de integración social.

La segunda preocupación que nos ha motivado ha sido la de sondear cómo estos pensamientos han servido de argumentos justificadores para diseñar un hacer gubernamental concreto. El decir, el vislumbrar el modo en el que el Estado, a través de sus políticas, concibe los problemas, sus causas y las personas que los portan (*y/o padecen*), condiciona indefectiblemente las maneras con las que aborda su solución e intervención. En las propias *filosofías* políticas y formulaciones suele estar implícita su resolución, siendo a menudo ésta una forma de (re)construir el problema y consolidar desigualdades. Por ello, en este trabajo nos hemos propuesto atender a las prácticas desplegadas e inspiradas por parte de las políticas para detectar cómo la figura del

inmigrante se instituye también *a través* de la acción social. Los discursos y las prácticas se retroalimentan y legitiman unos a otras en sus formas de concebir y gestionar la *realidad* de la inmigración, en los modos de imaginar al “inmigrante” y sus problemas, las razones de su exclusión y la organización del quién ha de resolver y cómo hacerlo para integrarlos.

La razón de ser de esta tesis se explica en el Capítulo I. Comencé a escribirla como una introducción al uso que conforme la desarrollaba fue adquiriendo entidad propia, resultando finalmente una primera parte donde damos cuenta del sentido de esta investigación. Razón por la que esta presentación no es más que unas breves palabras de apertura, porque en este capítulo narramos la construcción del objeto de investigación, los objetivos generales sobre los que proponemos interrogarnos, adelantando las apoyaduras teóricas, miradas analíticas y herramientas metodológicas de las que nos hemos servido. Está escrito en clave autoetnográfica porque quisimos dar cuenta de los distintos bandazos –avances, retrocesos y desvíos– que fui dando a lo largo del trayecto recorrido desde que me inicio en el ejercicio de la investigación sobre inmigración. Pero sobre todo, para observar en el recorrido mismo y sus transiciones las condiciones sociales de producción de nuestro objeto de investigación. Esto es, bajo qué circunstancias llegamos a la investigación sobre las políticas de acción social con “inmigrantes” y cómo fuimos perfilando y *descubriendo* nuestros intereses de estudio. Igualmente pretendemos hacer explícitas las vinculaciones existentes en nuestro enfoque entre la Antropología, el Trabajo Social y la perspectiva de género, así como la pertinencia de servirnos de ellas para adentrarnos en la reflexión que proponemos sobre las políticas de acción social con “inmigrantes”. Entendemos que en este capítulo se resumen las inquietudes, fundamentación y originalidad de la tesis.

A partir de aquí, el trabajo está organizado en cinco apartados. Los Capítulos II y III son los dos ejes en torno a los cuales se apoya el instrumental analítico que nos da pie para sostener nuestra indagación. En el Capítulo II tratamos de enmarcar los antecedentes del estudio de lo político en la Antropología para desembocar en cuáles han sido las aportaciones de los estudios feministas y la Antropología de la Política en el análisis del peso de

las políticas como constructoras de las desigualdades. Es en esta parte donde ahondamos en la propuesta por las políticas públicas y su hacer gubernamental como campo de análisis para comprender las estructuras de entendimiento que subyacen a cómo se piensa y trata la inmigración. En el Capítulo III dejamos apuntados los que consideramos son los ejes que atraviesan el contexto en el que se encuadra la interpretación de nuestros datos. De una parte, los elementos sobre los que se construye el Estado Nación, y que por tanto, dan significación a la noción de extranjería. Nos detenemos a desarrollar algunos de los planteamientos que nos sugieren la vinculación entre inmigración, pensamiento del Estado e identidad nacional. Y de otra, a exponer algunas de las claves para interpretar cómo se imagina y gestiona la inmigración a partir de la conformación del Estado de Bienestar, muy especialmente a partir del debilitamiento del mismo y su reconfiguración en lo que se ha llamado Pluralismo del Bienestar. En España, la recepción de “inmigrantes no comunitarios” acontece bajo unas condiciones particulares, de un débil desarrollo de este modelo de Estado, y bajo unos débiles parámetros del estatuto del asalariado. Enfocamos por tanto nuestra revisión hacia cómo la materia migratoria, problematizada en términos de integración, pasa a erigirse como la nueva cuestión social.

El Capítulo IV, sobre el proceso de investigación y la metodología, está directamente relacionado con el primer capítulo. Siguiendo nuestra apuesta por mostrar cómo esta tesis se ha construido “al andar”, en nuestro caso hemos querido relatar en primer lugar las herramientas que utilizamos a lo largo de los distintos pasos y estudios que hicimos, contextualizando las razones que nos llevaron a ello. Con independencia de que finalmente fueran o no las que directamente nos aportaron la información con la que hemos construido este trabajo. Entendíamos que una mirada atenta sobre este proceder metodológico era un modo de evidenciar que las ideas bajo las que planeamos nuestro objeto de investigación condicionaron las maneras con las que nos aproximamos al mismo para explorarlo. Una vez descritos los métodos, técnicas de investigación y escenarios del trabajo de campo, hemos querido también llamar la atención sobre el modo en el que las relaciones sociales establecidas, y la condición y posición que hemos ocupado en tanto



que investigadora y/o técnica social durante este tiempo, han afectado al proceso de recopilación de los datos.

En el Capítulo V exploramos la historización del tratamiento de la inmigración por parte de los Estados, rastreando el modo en el que, tras el cierre de fronteras de los años sesenta, los gobiernos europeos han problematizado la llegada, instalación e integración de “inmigrantes no comunitarios”. Entender cómo se piensa y gestiona la inmigración en el presente, así como el modo en el que se construye la categoría socio-política del “inmigrante”, implica reconstruir la secuencia de las condiciones bajo las que se crea para recuperar los acontecimientos y significados por los que se le asocia a unas nociones concretas y no a otras. Unas nociones que han sido cambiantes y que revelan la arbitrariedad con la que se favorece un tipo de migraciones frente a otras o se caracteriza al “inmigrante” según diferentes tipos de conveniencias. Nos interesa especialmente reparar en la conformación de una determinada mentalidad de gobierno en el tratamiento de la inmigración y cómo ésta ha sido utilizada para legitimar un discurso y hacer político. Pero sobre todo, nuestra *obsesión* ha sido la de hacer explícita cómo con su entrada a la Comunidad Económica Europea España hereda y mantiene una retroalimentación constante en su esquema de entendimiento, problematización de la inmigración y maneras de representar al “inmigrante”. Nociones que incorpora e institucionaliza en su política de extranjería e inmigración.

En el Capítulo VI nos adentramos por entre los textos, discursos y prácticas de acción social con “inmigrantes” para revelar las maneras de imaginar y retratar la inmigración y los perfiles de la figura social del inmigrante no comunitario. En nuestro análisis hemos buscado establecer una conexión entre cuatro dimensiones: 1) la dimensión epistemológica de estas políticas, es decir, el cómo es descrita la inmigración en tanto que “realidad” y situación social sobre la que se actúa y busca intervenir; 2) la dimensión explicativa que define a los sujetos de las políticas, esto es, la “población inmigrante” como objeto de las políticas y las representaciones simbólicas bajo las que se construye; 3) la dimensión del proceso de institucionalización, el de dónde se incorpora en la estructura institucional y cómo se organiza la gestión

de la acción social; y 4) la dimensión normativa y operativa, a saber, la justificación y modos de entendimiento que legitiman un *hacer* determinado. A través de ellas además de buscar examinar cómo se han organizado las políticas y acción social con “inmigrantes” y porqué, perseguimos sobre todo indagar cómo se ha hecho con arreglo a lo que las autoridades han querido que se hiciera.

Por último, resumimos en las Conclusiones algunas ideas en torno a las cuales hemos conformado este trabajo, así como nos aventuramos a dejar plasmadas unas impresiones sobre los modelos de intervención que inferimos devienen del conjunto de pensamientos y acciones que hemos analizado. Dejamos también anotadas algunas prolongaciones por donde hemos comenzado a merodear.

En el primer anexo hemos adjuntado los guiones de las entrevistas que utilizamos en las primeras investigaciones, ya que los de las últimas se orientaron siguiendo unos interrogantes y cuestiones que dejamos explicados en el capítulo metodológico. En el anexo siguiente hemos recogido los documentos más relevantes que hemos analizado, y en el último, dejamos anotadas algunas de las acciones formativas y encuentros científicos que se convirtieron en espacios para el trabajo de campo y recogida de datos.

Sólo nos queda *avisar* de que, y vaya por delante, con este trabajo he aspirado a dejar planteadas algunas cuestiones para la reflexión acerca de cómo desde las políticas y prácticas sociales pensamos la inmigración, imaginamos la figura del “inmigrante no comunitario”, y ordenamos y diseñamos su intervención en términos de integración. Ideas que nos hemos ido conformando a lo largo de mi investigación y experiencia como estudiosa, practicante y docente sobre la materia, que rondan nuestras preocupaciones y a las que hemos dedicado nuestro tiempo y discurrir. Pero no se trata de una tesis que parte de unas hipótesis que busca comprobar. Ni se trata de un trabajo en el que hemos pretendido evaluar el quehacer con “inmigrantes” o proponer recomendaciones y “soluciones” en torno a las políticas de inmigración. Menos aún nos hemos adentrado a ensayar definiciones sobre qué es la inmigración, un “inmigrante”, la integración social o una buena práctica con “inmigrantes”.

Como decimos, nos hemos movido en el terreno de la exploración, de dar forma a unas inquietudes que nos han rondado durante todo este tiempo y que hemos compactado en estas páginas, procurando dar forma a algunos de los contornos y asuntos con los que las políticas y quienes las aplican significan los decires y haceres con “inmigrantes”. Doy voz a sus narrativas así como a las mías, recogiendo muchos de los pareceres que he compartido y debatido con quienes de una u otra forma están inmersos en este *mundo de la inmigración*. Lo que aquí presento encierra muchas contradicciones, ideas no concluyentes y algunas otras inseguridades sin resolver. Personalmente asumo, y doy por supuesto, que es un ensayo con muchos flecos, lleno de algunos hilos por donde desbaratar y, espero que, algunos otros, por donde seguir tejiendo.

## Capítulo I

# LA CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN EN CLAVE AUTOETNOGRÁFICA

*“...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” (Foucault 1985)*

El presente trabajo de tesis doctoral tiene por objeto indagar sobre el papel que las políticas públicas ejercen, a través de sus discursos y prácticas, en el proceso de construcción de la figura social de la “inmigración no comunitaria”. Nos interesa particularmente indagar en ellas en tanto que mecanismos de categorización y diferenciación de poblaciones a través del andamiaje político-institucional que organiza la atención social. En particular, hemos focalizado nuestra preocupación sobre cómo y sobre qué significados se piensa a la inmigración y “las y los inmigrantes no comunitarios” como categoría socio-política, así como las maneras en las que se explica su exclusión y gestiona su integración social. Partimos de considerar a la inmigración como un hecho social con fuertes cargas materiales pero sobre todo supone un *fenómeno* con importantes marcas simbólicas, construido desde el exterior y colectivamente (Ibáñez 2002). La “inmigración no comunitaria” y las nociones que a la misma quedan asociadas responden no tanto a la naturaleza de los movimientos de población en sí mismos como a la imposición de unas determinadas miradas resultado de procesos histórico-políticos que organizan y clasifican a las poblaciones, sus desplazamientos, sus pertenencias o exclusiones. En consecuencia, tomar por objeto de indagación a la inmigración nos obliga a dirigir nuestra atención sobre los discursos que la definen, delimitan y construyen; esto es, nos obliga a reflexionar y cuestionar las condiciones sociopolíticas en las que la inmigración irrumpe como objeto de discurso, como objeto de gobierno y

después (se refuerza) como objeto de conocimiento (Sayad 1998). Si la inmigración, como este mismo autor advierte, es un problema tan rotundamente impuesto, no podemos obviar los espacios desde donde se construyen y emiten ciertos discursos dominantes que la instituye y hacen llegar a la sociedad. No nos interesa, por tanto, describir la inmigración *tal como es* sino preguntarnos sobre cuáles son los significados con los que se la define y a partir de los cuales se la diferencia, cómo se la *naturaliza* como objeto de acción política, e indagar sobre los procesos que la consolidan como objeto de regulación e intervención social.

El discurso jurídico, mediático y científico participan junto con el discurso de las políticas públicas en la construcción de la inmigración como figura social (Santamaría 2002). Sin embargo, las políticas públicas juegan un papel fundamental en dicha fabricación al erigirse como un maquinaria de poder desde donde se emite un discurso oficial y legítimo sobre *cómo son las cosas*, sobre qué se define como problema social y por qué, que a su vez se sirve de canales de difusión privilegiados. Pero además, nuestra indagación sobre las políticas públicas radica en su poder como constructoras claves de realidad que, de una parte, dan forma a los esquemas de entendimiento a partir de los cuales organizamos la sociedad, los sujetos y creamos subjetividades. Y, de otra parte, una vez construidos sus objetos y problemas de acción gubernamental, estructuran el sistema y aparataje institucional desde donde se aborda la intervención, reforzando con ello los esquemas de pensamiento que dan lugar a las calificaciones y clasificaciones de la población.

Considerando estas premisas, este trabajo tiene por objeto analizar las representaciones y significados que reproducen las políticas públicas y prácticas de acción social dirigidas a la población “inmigrante no comunitaria”. En el uso del concepto “representaciones” hemos seguido la definición propuesta por Enrique Santamaría (2002) para quien “*las representaciones no se reducen a imágenes, a meros reflejos de las cosas, seres o aconteceres, sino que son una dimensión inscrita y sustantiva de los procesos en los que al mismo tiempo que toman por objeto a las migraciones les dan sentido y existencia, las presentan y representan, esto es, las alumbran*” (2002: 11). Se trata de

reflexionar sobre cuándo y cómo la presencia de “inmigrantes” comienza a ser pensada por parte de las políticas públicas como sujetos de gobernación, en términos de integración, la manera en que es tematizada como problema social, y los modos y vías generadas para darle solución.

Llegar a construir mi objeto de preocupación teórica ha sido un proceso con sucesivos avances, retrocesos y ramificaciones. Contrariamente a como suele ser habitual, he acabado formulándolo cuando me encontraba más próxima al desenlace de mi periodo de trabajo de campo etnográfico que a los inicios. Este es un proceso de investigación que dista mucho de ser lineal, definido previamente de forma más o menos cerrada. Razón por la que, este mismo proceso y las transiciones que en él he experimentado así como las circunstancias que lo han provocado, han acabado formando también parte de mi propio análisis, reflexionando con ello sobre las condiciones en las que la “inmigración no comunitaria” se constituye también como categoría científica.

Toda investigación es un proceso de aprendizaje que se construye al tiempo que se avanza en ella. El texto que aquí presento es el resultado de un largo caminar en torno a cuestiones relacionadas con el amplio ámbito de las políticas de acción social con “inmigrantes”, que a ratos ha sido apresurado y desorientado, en otros pausado y en busca de reflexión, en ocasiones me ha provocado momentos de alegría y en algunas otras sensaciones de agobio y muchas ganas de abandonar. Pero, si algo define muy especialmente este transcurrir, es la relación estrecha que se estableció entre mis inquietudes personales y los avatares político-académicos e históricos que acabaron guiándome por un determinado camino.

Por poco ortodoxo que pudiera parecer el *confesarlo*, el curso de esta investigación no se ha realizado siguiendo el orden lógico de elaboración de un estudio, caracterizado por una secuencia de etapas claramente delimitadas donde el paso y avance de una fase a otra implica que la anterior ha quedado, cuanto menos, apuntalada. Me refiero a que, por lo general, al comenzar una investigación ya se tiene definido el *problema* de estudio, encuadrado en un marco teórico desde el que poder abordarlo y analizarlo, seleccionada la metodología adecuada para la recogida de los datos, de los sujetos informantes y los contextos en los que realizar el trabajo de campo y, por

último, poder proceder a realizar el análisis de los mismos. Algo que, en mi caso, ha ocurrido desde un proceso inverso. No partía de un marco teórico y metodológico establecido sino que lo he ido (re)construyendo y definiendo con arreglo a los diversos procesos de los que he formado parte a lo largo de mi trayectoria investigadora.

Tras planear sobre diferentes cuestiones y dirigir mi mirada hacia aspectos diversos, llego por fin a perfilar mi unidad de análisis una vez que consigo comprender y concretar que mi interés al querer estudiar sobre la acción social con “inmigrantes” pasa por reflexionar acerca de cómo las políticas públicas han construido la categoría *inmigrantes* como objeto de gobernanza, transmitiendo una determinada forma de pensarla y gestionarla, pautando a su vez unas determinadas prácticas de actuación. Y que mi propia experiencia como investigadora, trabajando estrechamente como técnica y asesora de distintas administraciones públicas, en unos momentos históricos y contextos institucionales y académicos determinados, se me reveló a posteriori de extraordinario valor para poder darle sentido a este interrogante. Pude así incorporar en mi marco analítico las distintas concepciones histórico-institucionales desde las que se ubicaba al hecho inmigratorio y sus protagonistas como objeto de intervención social, permitiéndome acercarme y reconocer en ellas los paradigmas dominantes en los marcos disciplinares y políticos. Me refiero a el cómo y desde dónde se ha venido pensando a la población “inmigrante” en tanto que objeto de las políticas públicas, las ideas y aspectos con los que de forma reiterada se relaciona, o las formas de definir y explicitar tales nociones cuando se diseñan las acciones de integración. Mi condición de *visitante*, de *outsider* en estas instituciones me ha concedido la oportunidad de desnaturalizar y mirar desde la vigilancia y el extrañamiento antropológico lo que es familiar, está institucionalizado, los códigos y formas de entendimiento y funcionamiento, o lo que viene dado como problematizado para un *insider*.

Es por todo ello por lo que además, en este estudio, me reconozco asumiendo en ocasiones esta orientación institucional y académica; porque entiendo que mi investigación no sólo me retrata a mí sino a las circunstancias que la rodea y desde las que se produce. Razón por la que hemos querido

otorgar relevancia a las circunstancias en las que ha tenido lugar mi transcurrir como investigadora. Con ello me refiero a los contextos, momentos y situaciones donde realizo mi trabajo de campo y desde donde me acerco al conocimiento de las migraciones. Asumimos que, en cierta medida, dar cuenta de todo ello también ayuda a comprender este trabajo, por lo que en este primer capítulo he querido mirarme a mi misma como *sujeto enmarcado* del quehacer científico e institucional que toman por objeto a la “inmigración no comunitaria”; a los marcos teórico-metodológicos desde donde construimos y nos aproximamos al estudio de la inmigración y sus “protagonistas”. Se trata de incorporar y reflexionar desde el lugar de partida de la investigación, el para quién, para qué y cómo investigaba, dando cuenta muy especialmente de los sucesivos giros que me encaminan. Porque, como explicita al respecto Jesús Ibáñez (1993) *“la transformación que se opera en mí es la medida de la transformación que se opera en la sociedad [...] Un sujeto en proceso es la única medida de un proceso social”* (1993: 72).

Los espacios, condicionantes y experiencia de mi trayectoria de investigación sobre las políticas de acción social me han situado en un lugar *privilegiado* de observación y análisis, deslizándome entre el conocimiento de las políticas públicas adquirido desde el ámbito tradicional de producción del saber teórico, como es la Academia, hasta el conocimiento adquirido directamente de un terreno empírico tan aplicado como han sido los Servicios Sociales. Mi participación en varios proyectos de investigación y asesoramiento para diferentes Administraciones Públicas en unos momentos históricos muy determinados de la evolución de la gestión de la inmigratoria en Andalucía, me ha posibilitado estar presente en espacios públicos desde donde se han diseñado e implementado unas políticas de acción social concretas. Si bien se han tratado de contextos andaluces muy específicos, en líneas generales estas actuaciones respondían a un clima histórico-político y social compartido e impregnado de las formas específicas que adquieren en el contexto español las prácticas y discursos en torno a la inmigración y la integración social.

Para relatar el recorrido sobre cómo he llegado a construir el objeto de investigación de esta tesis así como el enfoque por el que definitivamente me



he posicionado, he optado por articular esta introducción con un pequeño ejercicio autobiográfico y de contextualización que dé cuenta de mi proceso vital e investigador, así como del contexto académico e institucional que moduló mi inserción y recorrido por el terreno de la investigación social. Recojo para ello de Jone Miren Hernández (1999) la propuesta del ejercicio auto/biográfico y la reivindicación del “yo” reflexivo y lo “auto-” definido por esta autora como un *“elemento a incorporar en la propia etnografía con el objetivo de reflejar la experiencia y vivencias de la antropóloga en el trabajo de campo o proceso de investigación (...) como ejercicio de reconocimiento de las motivaciones e intereses académicos que han precedido la elección del objeto de estudio, objetivos y espacios de investigación (...) como experiencia reveladora que permite visualizar las consecuencias de la tarea e implicación en el trabajo de campo”* (1999: 54).

Mi propósito es hacer emerger un “yo” reflexivo contextualizado acerca de mi experiencia para establecer un diálogo entre la forma de llevar a cabo mi investigación etnográfica con una serie de situaciones y condicionantes desde los que se ha configurado esta investigación. La idea es mostrarme inserta en unos entornos académico, institucional e ideológico en los que se conforma la investigación, que de forma directa e indirecta han establecido la misma. Más aún cuando nos estamos refiriendo a un campo de estudio complejo, como es el de la inmigración y sus figuras, atravesado por correlaciones de fuerza entre diferentes intereses, agentes e instituciones que lo han consolidado como una enmarañada categoría social, política y de investigación; como una categoría cargada de muy diversos y a menudo contradictorios significados, maneras de describirla, abordarla y dotarla de sentido.

Mi participación en diferentes proyectos de investigación, siempre vinculados de forma muy directa con administraciones públicas, me concedió ser sujeto activo de las prácticas de acción social sobre las que estaba dirigiendo mi mirada interrogante, no quedando ajena del propio proceso que estaba estudiando; circunstancias que han determinado muy particularmente tanto el curso de mi investigación como el contacto con el objeto de estudio, las diversas experiencias de mis trabajos de campo o el enfoque metodológico utilizado. Son éstas las razones por las que concibo que lo personal, lo subjetivo y lo reflexivo de mi propia trayectoria y práctica científica deben ser

incorporadas en el marco del contexto de gestión de las migraciones en el que me involucro y sobre el que a su vez pretendo llevar a cabo mi indagación. Es en consecuencia por lo que, al ser partícipe de los procesos que estudiaba entendía que debía considerarme también como actor social. Así, de ser sujeto investigador me *averigüé* como sujeto investigado, tratando de ensayar en alguna medida la propuesta que Mari Luz Esteban (2004) ha definido como “Antropología desde una misma”.

Comparto con Enrique Santamaría (2002) su reflexión acerca de que, contrariamente a lo que con frecuencia se supone, no hay una separación absoluta entre conocimiento científico e imaginario social. Por el hecho de ser sociólogos/as o antropólogos/as nuestras investigaciones y teorizaciones sociales no son impermeables a la(s) ideología(s), de tal forma que en nuestro discurrir epistemológico y analítico tendemos a portar nociones y teorías que no siempre son ajenas a (o críticas hacia) los espacios desde donde las formulamos (bien sea éste un espacio académico-institucional o político-administrativo). Suele ser habitual el hecho de que las investigaciones sociales se nos muestren planteadas tan sólo desde el “supuesto” espacio de objetividad que pareciera serle propio a la Academia y las y los científicos sociales. Estudios que a menudo son presentados como producciones intelectuales al margen de otro tipo de intereses o contextos en los que se genera y adquiere sentido y legitimidad. Como muestra Pierre Bourdieu (2003) en sus escritos sobre la autonomía de lo científico, las ciencias no se desenvuelven en un territorio aislado ni sus objetos de reflexión brotan misteriosamente sino que están en conexión con un entorno histórico y socio-político con el que se establece una relación dialéctica. En la medida en la que la ciencia es en definitiva una construcción social, se hace pertinente mostrar las condiciones sociales que lo hacen posible.

Ésta es por tanto una investigación que trata de incorporar el proceso en el que muy a menudo nos vemos inmersos investigadores/as del campo de lo social, quienes nos iniciamos de la mano de investigaciones “por encargo”. Esta práctica ha sido, hasta cierto punto, muy habitual en España, tal como ha ocurrido en otros países europeos (Favell 2001, 2003; Sayad 1996, 1998, 2004; García 2000), donde los estudios de inmigración han sido tradicionalmente

encomendados por administraciones públicas con el objeto de validar sus actuaciones y a menudo ausentes de una perspectiva de análisis crítica. La producción científica sobre inmigración está muy ligada a la práctica política y administrativa, lo que se ha traducido básicamente en dos tendencias, que no necesariamente son contradictorias. Esta imbricación entre lo académico y lo político-administrativo da cuenta de cómo las investigaciones sobre la inmigración en España han orientado la acción política en esta materia. Cuando éste era un ámbito de intervención pública apenas inexistente, ya eran significativos los estudios y tesis doctorales que centraban su interés teórico sobre la inmigración. A partir de estos vínculos, en cierta forma pudiera pensarse entonces que la producción científica ha podido alumbrar al campo político.<sup>1</sup>

Sin embargo, suele ser bastante frecuente que nuestros intereses académicos en ocasiones se hallen algo distanciados de las tareas para las que se nos contrata o incluso de los planteamientos iniciales desde donde se enmarca la gestión de los programas, que frecuentemente otorgan al investigador/a un rol desenfocado que lo ubica en una posición incómoda. A menudo surgen discordancias entre las formas de concebir y construir los problemas sociales desde la perspectiva científica y la agenda pública (Bloj 2002). Pero, poder estar presente cuando se explicita la problematización de determinados grupos sociales, cuando se les concibe como “sujetos de las políticas” e intentan buscar alternativas para afrontarlo, es también una posición muy provechosa en la medida en la que revela muchas claves para comprender este complejo proceso. Es por ello que mi análisis sobre el

---

<sup>1</sup> Al respecto, hay sin embargo autores como Adrian Favell (2001: 349-399) que interpretan que este nexo de dependencia no contribuye a un conocimiento crítico sobre las políticas de integración, sino más bien a una forma de justificación e implementación de unas estrategias de integración, reproduciendo un esquema institucional y reforzando un sistema de jerarquía de poder. Con ello, el trabajo intelectual corre el riesgo de formar parte del propio aparato institucional de dominación. De tal forma, concluye este autor, la cercanía entre los académicos y los “*policy-makers*” no es sólo una curiosa muestra de las dificultades para producir un conocimiento independiente en materia de inmigración, sino que además indica cómo las condiciones de producción del conocimiento y las presiones del inmediato contexto político influyen y distorsionan los cimientos de un proyecto de investigación.

contexto en el que realizo mi trabajo de investigación etnográfica pretende también hacer evidente las circunstancias que rodean la génesis y la evolución de mi trayectoria, que han afectado a mis planteamientos, enfoques e interpretación de los resultados. Pretendo mostrar cómo, en la medida en la que mi investigación ha estado tan apegada a las administraciones públicas, las condiciones sociales de producción del conocimiento así como los contextos socio-históricos en los que se gesta un determinado discurso dejan huella sobre la propia investigación.

Otro de los aspectos que podría considerarse particular de esta investigación es que, de algún modo, pretende mostrar una autorreflexión sobre cómo, aún siendo investigadora, soy también parte del propio proceso que estudiaba pues considero que soy igualmente agente productor de *realidad*. Como advierte Adrian Favell (2001b, 2003), los académicos a través de sus investigación contribuyen igualmente a la construcción de los problemas sociales, a cómo son percibidos y a sus soluciones. Asumiendo que la propia experiencia es fuente de conocimiento, como M<sup>a</sup> Luz Esteban (2004) argumenta, hemos querido rescatarla en un ejercicio que trataba de evitar mostrar un proceso teórico-metodológico perfectamente diseñado en los comienzos de la investigación. Toda esta larga trayectoria, que aquí plasmada sobre el papel parece hilvanarse con una cierta premeditación, también se ha sustentado en ocasiones sobre argumentos resbaladizos, contradicciones y desaciertos sobre los que igualmente he aprendido. Quería al menos dejar mención de ello porque, como esta misma autora aclara, lo auto no es sólo una mera reivindicación de la conciencia del abordaje de la experiencia, sino una forma de llegar a la dimensión cultural, política y económica de los fenómenos estudiados, yendo y viniendo de lo local a lo global, de lo individual a lo colectivo (Esteban 2004: 18).

Lo que a continuación desarrollo es una reconstrucción de esta trayectoria en la que, mediante un ejercicio retrospectivo de distanciamiento y *extrañamiento*, relato los aconteceres que forma parte de este estudio. La forma de ordenarlo responde a un intento de dar cuenta de una trama en una dirección determinada, que evidencia los elementos a partir de los cuales hemos analizado la inmigración como categoría de acción política y/o de

investigación en al menos tres niveles: el momento histórico-político y contextos en los que tienen lugar mis trabajos de campo; los espacios de acción social e instituciones en los que me incorporé y desde donde se gestionaban programas de intervención social con “inmigrantes no comunitarios”; y el entorno académico y marcos teóricos desde los que me vi influenciada y desde donde he ido dirigiendo mis indagaciones.

Al tiempo que fui avanzando en mis preguntas al elaborar esta tesis y puliendo los contornos de mis interrogantes, igualmente fui volteando de forma extrema mi mirada: pasé de estudiar a la población “inmigrante” como colectivo de intervención social a dirigir mi exploración sobre quienes piensan y gestionan su integración social. Vuelco al que figuradamente me suelo referir como “ponerme los ojos en la espalda”.<sup>2</sup>

Lo hemos organizado en cuatro etapas, que se corresponden con hechos, hitos significativos en mi biografía. Cada una de estas fases ha supuesto una *crisis*, un *rito de paso*, a partir de la cual he ido redireccionando este trabajo. He querido reflejar en ellas el momento histórico-político en el que me hallaba, los contextos de acción social e institucional con los que estaba vinculada realizando mi investigación, así como el entorno académico y marcos teóricos desde los que me vi influenciada. Aspectos que revelan tanto el *nivel epistemológico* –el para qué o para quién se realiza la investigación–, como el *nivel tecnológico* –el cómo se hace–, y el *nivel metodológico* –porqué se hace de tal o cual forma– (Ibáñez 1993).

---

<sup>2</sup> En tanto que investigadora y técnica social durante la primera parte de mi trabajo de campo me he aproximado al estudio de la integración social de la población inmigrante desde unas instituciones concretas que han dirigido mi mirada: la universidad y diferentes administraciones públicas municipales. Es por ello que me veía posicionada *frente a* mi objeto de estudio -las y los inmigrantes- teniendo detrás de mí a dichas entidades. De ahí que al dar el giro en mi enfoque y objeto de investigación, que no de la posición desde la que me acerco al estudio, a lo que simbólicamente me refiero es a que ese movimiento de ojos me permite mirar, comprender y dar sentido desde un nuevo ángulo.

### **I.1. El contexto en el que adquieren sentido mis primeros intereses de investigación: el estudio de la inmigración y la acción social**

El interés personal por la inmigración y aproximación a los estudios de las migraciones me surge por una serie de inquietudes y suerte de elecciones personales. Me sentía sensibilizada ante un colectivo, definido como el de “los inmigrantes”, que allá por 1996 iba irrumpiendo con cada vez más insistencia en los medios de comunicación, espacios políticos y de acción social andaluces. Y todo ello comenzaba a tener su reflejo en el ámbito académico. Por estos años, había finalizado mis estudios de Ciencias Políticas y Sociología, mi posterior diplomatura en Trabajo Social y comenzaba mis cursos de doctorado en el Instituto de Estudios de la Mujer de la Universidad de Granada. Tras mi formación en Sociología, el Trabajo Social me abrió una puerta a la posibilidad de aplicar (o al menos así lo percibía yo) algunos aspectos y cuestiones teóricas en cuya reflexión ya me había iniciado, como son las políticas de bienestar social, la gestión de la acción social, la integración/exclusión social, la organización de los grupos sociales o el concepto de marginación social. Se trataba, en suma, de otra forma de acercamiento a la realidad social que se me antojaba como más “empírica” que la que había obtenido a partir de mis estudios de sociología. Supongo que en el fondo subyacía una demanda personal de legitimación práctica acerca de mi enfoque sobre lo social o una búsqueda del capital práctico que no había sido capaz de encontrar con anterioridad. Sumergida durante unos años en disciplinas cuyo principal objetivo era la producción de conocimiento intelectual, el Trabajo Social se me presentaba como una nueva disciplina y profesión cuyo conocimiento respondía a la necesidad de intervenir en una situación práctica determinada (Moreno 2004). De igual forma, el Trabajo Social me permitió indagar sobre un aspecto que ha estado muy vigente en mis posteriores interrogantes de investigación, como ha sido la construcción y significación de los “grupos de exclusión social” y la manera en la que las políticas públicas y los servicios sociales se estructuran en torno a estos grupos de población objeto de la acción social.

Recuerdo mis primeros pasos hacia el estudio de las migraciones como una decisión tomada en un contexto de indefinición. Estaba finalizando mis

estudios de Trabajo Social, me había emprendido en la práctica profesional de forma voluntaria a través de la asociación Pro-Derechos Humanos – precisamente en el área de inmigración– y recién regresaba de una estancia de trabajo en los campos de refugiados de la entonces conocida como la ex-Yugoslavia. Alentada por un profesor de la Escuela de Trabajo Social, Enrique Raya, decidí seguir profundizando en la reflexión en torno a la acción social con la población “inmigrante”, sirviéndome de la coyuntura y el apoyo que entonces me supuso el formar parte del *Laboratorio de Estudios Interculturales* (LdEI) de la Universidad de Granada.

Fue precisamente esta incorporación como miembro de este grupo de investigación un primer hito relevante en la medida en la que marca un comienzo y primera elección del tema de estudio: la “inmigración no comunitaria”. Bajo la supervisión de su director, Fco. Javier García Castaño, emprendo mi trayectoria investigadora en 1996 cuando participo en un proyecto de investigación sobre inmigración y exclusión social.<sup>3</sup> Esta primera lectura y buceo por entre la literatura relacionada con el hecho inmigratorio encamina mis motivaciones en torno a la investigación hacia la acción social con “inmigrantes”. Más aún cuando mis primeros trabajos de campo (entre 1998 hasta el 2000) están vinculados con la atención a “inmigrantes” por parte de administraciones locales.

---

<sup>3</sup> De 1996 a 1999 participo en el proyecto de investigación I+D “Inmigración, Exclusión Social e Integración en España”, dirigido por F. Javier García Castaño cuyo objetivo era analizar la literatura científica, y no científica, producida en España sobre temas de inmigración. Dentro del mismo, el profesor Enrique E. Raya y yo nos encargamos de revisar el ámbito relacionado con las políticas públicas de inmigración, trabajo social y servicios sociales, para conocer, analizar y reflexionar acerca de lo escrito sobre las prácticas con población inmigrante. Es en este momento cuando comienzo a dirigir mi mirada hacia “los haceres”; lo que se escribe acerca de lo que se hace en relación a intervención-exclusión social y porqué y desde dónde se hace. Esta revisión de literatura me supuso una primera aproximación documental y análisis bibliográfico, si bien aún no tenía definidos unos interrogantes teóricos y unidades de análisis con los que seleccionar y orientar mi lectura, sí me permitió hacerme una idea aproximada sobre lo que en los textos se decía entorno al quehacer con la población inmigrante.

El primero de ellos tuvo lugar en la provincia de Almería.<sup>4</sup> En 1997 llegó al Laboratorio (LdEI) una misiva por parte de los servicios sociales del Ayuntamiento de La Mojonera, Almería, informando sobre la intención de poner en marcha un plan municipal de inmigración en dicha localidad: Plan Integral de actuación con población inmigrante (1998). Desde esta institución solicitaban la realización de un estudio, evaluación y asesoramiento académico sobre dicho Plan.<sup>5</sup> Tras firmar un convenio de colaboración por un año entre esta administración municipal y el Laboratorio (LdEI), a principios de 1998 asumo la realización de ese trabajo y me incorporo en dicho Ayuntamiento en calidad de investigadora y técnica social. La demanda expresada por los servicios sociales municipales para con el Laboratorio era la de integrar en el equipo técnico a un investigador/a *experta* en temas de inmigración para impulsar y evaluar el recién comenzado Plan municipal. Alguien que pudiera participar en las actividades de dicho Plan al tiempo que realizaba un estudio sobre la población “no comunitaria” residente en el municipio y sobre sus problemas de integración social. Suponía por tanto una experiencia que desbordaba el marco de la mera investigación, dado que habría de asumir tareas relacionadas con el diseño e implementación de acciones sociales.

---

<sup>4</sup> Unos meses antes me había incorporado a trabajar en un proyecto con el profesor Gunther Dietz sobre “Inmigración y Organizaciones No Gubernamentales”. Sin embargo, entonces no teníamos financiación, yo aún no había decidido hacia dónde dirigir mi preocupación teórica y la opción de escoger la investigación en La Mojonera me pareció en aquel momento la más acertada por las posibilidades que me ofrecía. Pero en esa iniciación a la investigación sobre ONGs empecé a tomar contacto con un tema que posteriormente emergería en mi estudio, el dilema entre la acción social pública y/o privada con inmigrantes. Ver también Agrela y Dietz (2004; 2005; 2006).

<sup>5</sup> Quiero aprovechar este espacio para reconocer y agradecer al Ayuntamiento de La Mojonera y a las/os diferentes técnicos/as sociales con quienes trabajé que me dieran la oportunidad de aproximarme al estudio de la acción social con inmigrantes en su institución. Por la buena acogida que me dieron, las horas que compartimos, y el tiempo y las conversaciones que me dedicaron. En especial, quiero mencionar a M<sup>a</sup> Angustias Parejo, la trabajadora social que, preocupada por cómo gestionar mejor la integración de inmigrantes, estableció el contacto con el Laboratorio y me brindó su espacio y experiencia para aprender del Trabajo Social.



La Mojonera era uno de los municipios de la provincia de Almería que más rápido había experimentado un crecimiento demográfico, directamente relacionado con el desarrollo de la economía agraria basada en la horticultura forzada bajo invernadero y la llegada de población extranjera. Siendo el municipio del Poniente con menor número de habitantes y el penúltimo en número de residentes “no comunitarios” contaba, sin embargo, con la mayor tasa de extranjeros por habitantes, presentándose como el de mayor concentración de extranjeros “extra comunitarios”.<sup>6</sup> En estos momentos, la Junta de Andalucía no había elaborado aún el “Plan Integral para la Inmigración en Andalucía”, que no se publicaría hasta el 2001.<sup>7</sup> La colaboración entre administraciones municipales y universidades en materia de inmigración era aún casi inexistente en el ámbito andaluz, por lo que en aquellos años este convenio se consideró como una práctica muy pionera, tanto en su forma como en sus contenidos. La conexión entre el ámbito político-administrativo de los servicios sociales y el ámbito científico y de investigación quedó por aquel entonces a ojos de otros municipios colindantes y de la propia Universidad como la materialización de un puente entre ambos espacios que, con el tiempo, sería imitado por otras instituciones.

Este municipio almeriense se caracterizaba por tener una larga trayectoria migratoria, tanto nacional como extranjera. Sin embargo, en aquellos momentos, la presencia y concentración de “inmigración no comunitaria” se definía como preocupante, por su magnitud y perfil de inmigración. Se trataba de una localidad donde había fuertes contrastes entre población autóctona y extranjera (en lo referente al nivel de renta, tipo de vivienda, uso de lugares públicos y privados, atención social...). Me hallaba en un escenario donde comenzaban a manifestarse los problemas de diversos tipos con los que se topaba la población “inmigrante no comunitaria” en su proceso de incorporación a la vida laboral, social y cultural de las localidades. Y en donde, al igual que ocurría en otros municipios, la atención social y gestión de dichas situaciones de necesidad estaban siendo mayoritariamente

---

<sup>6</sup> Oficina de Extranjeros de Almería (1997).

<sup>7</sup> Por dar una información que sirva de referencia para contextualizar diremos que fue justo el año anterior a los “sucesos de El Ejido”.

cubiertas desde el Tercer Sector, sindicatos y ONGs, quienes decían salir al paso de unas administraciones locales que escasamente dirigían sus servicios y recursos hacia la población extranjera. Precisamente, con el Plan municipal de La Mojonera, se pretendía dar una atención directa por parte de los servicios municipales a la “población inmigrante”, instituyéndola como colectivo de atención pública. Considero por tanto que tuve la oportunidad de participar y aprender de lo que en esos momentos y contexto era “un lugar de ensayo” de las primeras iniciativas públicas municipales de acción directa en materia de inmigración en Andalucía.

El Plan Integral de actuación con población inmigrante (1998) estaba organizado básicamente en seis programas, que paso a enumerarlos y dar una breve referencia sobre mi participación en los mismos:

- *Programa de prevención de conductas xenófobas*, que se realizaba en colaboración con los colegios municipales y que se desarrolló básicamente a través de actividades organizadas con cuentacuentos extranjeras/os. Cuando yo me incorporo, la primera fase de diseño, selección de contenidos y narradores ya se había acabado. Mi participación está relacionada con la puesta en práctica de los mismos y la evaluación.

- *Centro de Día*, recién abierto cuando llego. Tiene horario de tarde-noche, en un local dirigido exclusivamente para la atención de “inmigrantes”. Como todo Centro de Día, es un equipamiento “comunitario” de los servicios sociales donde se ofertan servicios varios (duchas, lavadoras, lugar de encuentro, televisión...) y donde se desarrollan otros programas del Plan. Allí acudía diariamente para realizar tareas diversas relacionadas con el apoyo al programa de asesoramiento jurídico, la gestión de demandas sociales, la organización de los cursos de idiomas, el contacto diario con los usuarios del Centro, etc.

- *Servicio de Información y Asesoramiento Social, Laboral y Jurídico*, realizado por la abogada en el que yo llevaba la parte de asesoramiento social, que consistía en la gestión de las demandas que podían canalizarse a través de los servicios sociales. Tenía además el cometido de registrar y hacer un informe social de cada una de las personas que pasaban por este servicio, al objeto de elaborar para el Ayuntamiento un perfil de usuarios.

- *Programa de Educación y Cultura*, que consistía en organizar las clases de español para extranjeros. Ya funcionaban las dirigidas para hombres cuando yo me incorporo y me encargo de organizar y poner en funcionamiento las clases dirigidas a mujeres, para lo que tuve en primer lugar que contactar con las posibles alumnas. En este programa tenía también planificadas unas sesiones de “cultura española”, que impartiría el mediador intercultural en ambos grupos.

- *Programa de mejora, mediación y acceso a la vivienda*, que vinculado con un programa organizado desde la Federación Andaluza de Vecinos Andaluces, lo desarrollaba directamente la trabajadora social, el mediador intercultural y la técnica de la Federación. Mi labor consistió en llevar a cabo la mediación en aquellos casos de dificultades para el alquiler.

- *Programa de participación ciudadana*, dirigida hacia la población “inmigrante” con el objeto de informar, fomentar y facilitar el empadronamiento municipal de los y las extranjeras que residen de forma habitual en el municipio. Lo realizábamos entre todos, si bien yo era la responsable del mismo.

El cometido de mi actividad, tanto como técnica social como de investigación para con el Ayuntamiento, ya estaba previamente diseñado. Mi objetivo era conocer a las y los “inmigrantes no comunitarios”, sus problemas de inserción social y desarrollar diversas actividades para su resolución. En cierto modo, también habría de tomar una serie de medidas “políticas” en el sentido de tomar decisiones (Apaolaza 2002) sobre qué poder hacer por parte de la administración municipal.

Todo ello acabó filtrándose de alguna forma en mi propia investigación, formas de comprender y conceptualizar la inmigración como categoría de estudio. Durante este primer año de mi trabajo de campo etnográfico, mi preocupación pasaba por conocer a esos *otros/as* que eran considerados como el nuevo colectivo de atención de los servicios sociales. Tanto la interpretación institucional como mi planteamiento teórico podrían concretarse de la siguiente forma: si tenemos que dar respuesta a las necesidades de estos “nuevos” y diferentes usuarios, es preciso conocerlos primero para saber

cómo son y cómo adaptar o crear los recursos sociales apropiados para atención social. Por estas razones dirigí mi mirada hacia el conocimiento socio-antropológico de esos/as “inmigrantes”, sus problemas para conseguir la integración social y los aspectos que les determinaban como colectivo de exclusión social.

Bajo estas circunstancias es como me inicio en este proceso de aprendizaje que supone la investigación. Como reseñaba, era un momento histórico muy particular: la administración andaluza aún no había diseñado el Plan autonómico de inmigración, la diferencia entre provincias con respecto a la presencia de “población inmigrante” era muy significativa, las interpretaciones entorno al *fenómeno inmigratorio* en esta provincia no tenían aún las dimensiones que adquirirían posteriormente una vez que el hecho inmigratorio y los problemas asociados al mismo se incorporaran en la agenda pública y medios de comunicación. En consecuencia, el discurso sobre la inmigración todavía no tenía la resonancia e impacto que comenzaría a tener más de un año después, impulsado por “los sucesos de El Ejido”. Este fue un acontecimiento que agudizó los discursos que vinculaban la inmigración como problema, los discursos xenófobos y el preludio de la inmigración como cuestión de gobierno, tanto a nivel municipal, como autonómico y nacional. En suma, esta experiencia en la provincia de Almería desde un doble posicionamiento, como investigadora pero también directamente implicada en la gestión de los servicios sociales con población extranjera en el marco de un Plan municipal de inmigración, supuso para mi estudio un aprendizaje muy valioso. No sólo por la recogida de datos sino también por las sugerentes claves y pistas que fui hallando para la construcción de mi objeto de estudio y trabajo de campo.

## **I.2. La vinculación entre la Antropología y el Trabajo Social**

Una vez finalizado este proyecto de investigación tuvieron lugar dos hechos significativos que me hicieron comenzar a reconstruir mi perspectiva de análisis. Al tiempo que formo parte de un nuevo estudio en la provincia de Jaén, en el que me intereso de forma más decisiva sobre el Trabajo Social con

la población “inmigrante”, tomo la decisión de complementar mi enfoque con las aportaciones como co-directora de tesis de Carmen Gregorio Gil. Desde hacía tiempo venía siguiendo sus trabajos en materia de inmigración, pero muy especialmente su experiencia en el diseño y puestas en marcha de proyectos de intervención social con inmigrantes como miembro de CATEP,<sup>8</sup> así como sus investigaciones y evaluaciones para la mejora de intervenciones sociales. De alguna forma entendía que sus contribuciones podrían servirme de herramientas analíticas para interpretar mis indagaciones hacia la acción social.

En 1999 me desplacé a continuar el trabajo de campo en la provincia de Jaén, formando parte de un convenio entre el LdEI y la Diputación Provincial de Jaén. En el marco del Programa Europeo Óleo-Integra, la Diputación de Jaén quiso desarrollar un estudio en profundidad sobre la población temporera extranjera que durante la campaña de la recogida de la aceituna recorrían los albergues temporeros de la provincia y hacía uso de las prestaciones ofertadas por los servicios sociales municipales de la provincia.

Me encontraba ante un contexto de inmigración muy diferente al de Almería, fundamentalmente por dos razones. De una parte, la *temporalidad* de su presencia, que se limitaba a los dos-tres escasos meses que duraba la recogida de la aceituna y, por tanto, la demanda de mano de obra que era cubierta en su gran mayoría por extranjeros/as. A pesar de ser la última provincia andaluza con presencia de extranjeros (permiso de residencia y empadronados) es, sin embargo, la que experimenta de manera más significativa un crecimiento (sobre todo durante la época de la recogida de la aceituna, de finales de septiembre a finales de diciembre, mediados de enero). Se trata por tanto de población temporera que se inserta cada vez más en el sector oleícola en “sustitución” a una tradicional mano de obra de origen español. Su incorporación al mercado laboral era casi exclusivamente en el

---

<sup>8</sup> CATEP es una cooperativa de trabajo asociado dedicada a la prestación de servicios de Intervención Social. Se inició en 1999 y es un espacio autogestionado por un equipo de profesionales de la Psicología, la Educación, el Trabajo Social, la Antropología y la Sociología. Tiene su sede en Madrid. Desde aquí quiero agradecerles el tiempo que en mis inicios me dedicaron y la posibilidad que me dieron de conocer su trabajo.

mercado agrario, reemplazando a la tradicional mano de obra de origen español.<sup>9</sup>

El número de extranjeros asentados de forma permanente en la provincia era muy escaso. Estancia poco significativa tanto cuantitativamente –a finales de 1999 los extranjeros con permiso de trabajo eran 3267 (García, Agrela y Martínez 2001)– como a nivel de percepción social, dado que parecía entenderse como “*un fenómeno de temporada [...] un problema que se concentra en dos meses largos pero que luego desaparece*”, como nos explicaba una trabajadora social de la provincia. Así mismo, el perfil de esta inmigración era mayoritariamente masculino. La presencia de mujeres apenas constituía el 30% del total.

De otra parte, toda esta provisionalidad se traducían en una diferente preocupación institucional por la presencia y atención a los/as extranjeras en la provincia de Jaén; las maneras de entender cómo incorporar la cuestión inmigratoria como asunto de gobierno parecían adquirir por todo ello matices distintos.

La demanda de investigación por parte de la Diputación Provincial recogía cuatro pretensiones generales:

- Conocer el hecho inmigratorio en la provincia de Jaén y su incorporación en el mercado laboral: descripción de la población *inmigrante*, perfil, datos socio-demográficos y laborales.
- Elaborar propuestas sobre las posibilidades de formación orientadas a la inserción laboral de los inmigrantes extranjeros.
- Evaluar las acciones sociales desarrolladas desde el marco de los agentes sociales, prestando una especial atención a los programas de albergues temporeros.

---

<sup>9</sup> Los nuevos requerimientos de la UE de buscar un aceite de mayor calidad exige estrategias como la adecuación de un calendario de recolección, que se adelanta y se intensifica en el tiempo. Eso implica que se necesita mayor mano de obra durante un periodo menor de tiempo, y en un mercado laboral algo imprevisible que se va adaptando a las cosechas de cada año. Ello se acompaña de una mayor precariedad en términos laborales, que hace que ‘ya no compense trabajar en el campo ni desplazarse a Jaén para la recogida de la aceituna’. Más mano de obra y menos posibilidades de ofrecer alojamiento por parte del empresario (con las presiones de los sindicatos, ya no sirve tampoco cualquier cortijo sin acondicionar).

- Analizar los discursos entorno a la inmigración de los agentes en contacto directo relacionados con su inserción laboral –empresarios y sindicatos– como de los implicados en la intervención social con inmigrantes – asociaciones, servicios sociales y responsables políticos–.

En esta ocasión, volvía a tratarse de una investigación por encargo pero donde no tomábamos medidas “políticas”, tan sólo estudiábamos y analizábamos *la realidad*, a partir, una vez más, de un objeto de estudio prefijado por parte de la institución pública. Pero en este segundo trabajo de campo, mi rol era exclusivamente de investigadora. Durante un año y medio que duró esta investigación, estuve trabajando en contacto con los servicios sociales de los distintos municipios que contaban con la prestación de un albergue temporero, recabando información acerca del perfil de usuarios, problemas de inserción, necesidades y demandas y evaluando la gestión de la inmigración en la provincia de Jaén.<sup>10</sup>

Otra de las diferencias significativas de esta experiencia de investigación con respecto a la anterior era el hecho de que formaba parte de un equipo de investigación.<sup>11</sup> La mayor parte de la recogida de datos, tanto la cuantitativa como cualitativa, fue un trabajo conjunto, razón por la que entrevisté tanto a representantes políticos, técnicos sociales públicos como a personal de ONGs, sector empresarial, sindical y extranjeros. Sin embargo, cada una de las investigadoras hizo un mayor o menor acopio y análisis de la información de

---

<sup>10</sup> Igualmente quisiera dejar constancia de mi agradecimiento a la Diputación de Jaén por permitirme conocer y explorar sobre cómo diseñaron e implementaron sus diferentes programas de atención a inmigrantes. En especial, no quiero olvidarme del centro de Servicios Sociales de Úbeda y del de Villacarrillo, quienes me permitieron *colarme* en su institución, centros de día, albergues... y con quienes compartí muchas horas en sus despachos, y muchas otras con conversaciones fuera del horario laboral. Entre otras cosas, me dieron muchas claves para empezar a comprender el peso que las/os trabajadoras sociales tienen en los espacios públicos y el papel que juegan como (re)constructores de realidad.

<sup>11</sup> La investigación estaba dirigida por el profesor F. Javier García Castaño, y Raquel Martínez Chichón y yo teníamos una beca de investigación para realizar el trabajo de campo de investigación: recogida de datos y el posterior análisis de los mismos. Quiero expresar mi agradecimiento a ambos por la oportunidad de compartir este tiempo y trabajo.

acuerdo a su interés particular de estudio. El mío, cada vez más escorado hacia los servicios sociales y el de mi compañera hacia el mercado laboral.

Nuevamente volvía a encontrarme con una intención muy clara por parte de la administración: la de conocer a los y las “inmigrantes”; saber quiénes son, de dónde provienen, en qué situación jurídica se encuentran, cómo han llegado... No siendo ajena a este contexto en el que tanto administraciones como espacios académicos compartían esta forma de pensar acerca de los/as “inmigrantes”, los objetivos de mi estudio quedaron igualmente impregnados por tales intereses. Así, como indicaba anteriormente, en estos momentos mis interrogantes de investigación se centraban en el conocimiento socio-antropológico de esos “otros/as” que representaban los nuevos usuarios/as de servicios sociales, sus problemas para la integración y la reflexión acerca de cuáles habrían de ser los programas adecuados para favorecer su adaptación al entorno de acogida. Aún circunscribiéndome al espacio de los servicios sociales, mi foco de análisis era la propia población inmigrante.

Debido a mi “experiencia” previa como técnica de intervención y estando cada vez más identificada con una profesión como el Trabajo Social – en la que el conocimiento se elabora a partir de una práctica que pretende transformar una realidad inmediata–, mi primer propósito fue realizar una investigación empírica que diera cuenta del tipo de prácticas de intervención dirigidas hacia “inmigrantes”. Objetivo que adquiriría cierto sentido en un contexto histórico-académico que alentaba que construyera mi investigación hacia tales intereses. Paso a explicarlo brevemente.

En los primeros años en los que la cuestión inmigratoria comienza a ser objeto de las investigaciones académicas, éstas se centran en explicar las causas que “convierten” a España en un país de inmigración. Pero muy especialmente, los estudios focalizan su atención sobre la descripción de los aspectos demográficos: quiénes y cuántos son los “inmigrantes no comunitarios/as”, los lugares de procedencia, o estudios comparativos según nacionalidad.<sup>12</sup> Estudios centrados fundamentalmente en Madrid y Barcelona,

---

<sup>12</sup> Muestra de ello son los estudios del Colectivo IOE (1987), Izquierdo (1992), López García (1993), Jiménez (1993) o Solé (1994). Para una mayor profundización sobre la incorporación



no siendo hasta los noventa cuando se inicien los primeros estudios en Andalucía (Checa 1999). Sin embargo, avanzados los años noventa, la población inmigrante en España y, en concreto, en Andalucía, iba adquiriendo mayor presencia, pero sobre todo, mayor significación en los ámbitos de gestión social, política y mediática.

El “problema de la inmigración” iba emergiendo en los Ayuntamientos y agendas políticas en un momento en el que, a nivel nacional, arranca el auge de politización de la cuestión migratoria (López 2002, 2005; Zapata 2002, 2004; Agrela y Gil 2005; Agrela y Dietz 2006) y un empuje del desarrollo de los programas europeos de inserción laboral de población inmigrante. Los análisis de corte puramente cuantitativo van quedando “vacíos” para unas administraciones locales que demandan con cada vez más insistencia un conocimiento práctico para la gestión de lo social y asesoramiento en el desarrollo de unos planes de integración social. En consecuencia, cuestiones como la exclusión social, la búsqueda de modelos de inserción adaptados al contexto español, o su integración en los distintos ámbitos de bienestar social pasan a ser nuevo objeto de estudio.<sup>13</sup>

En paralelo, desde el discurso institucional y el primer plan nacional de integración, el denominado como *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes* (1994), el modelo de integración se concebía a partir de una adaptación de la población “no comunitaria” a la sociedad española. La exclusión social era analizada básicamente como una situación generada principalmente por la propia “población inmigrante”, vinculando las causas de su desigualdad social a los propios extranjeros/as. De esta guisa, los aspectos que se hacían necesarios estudiar estaban relacionados con conocer a los “no comunitarios/as”, los problemas que condicionaban su exclusión social, las carencias o especificidades culturales, familiares o de origen que portaban y que les dificultaban su incorporación y “normalización” en la sociedad de instalación. Y hacia estas preocupaciones encaminaba mi estudio.

---

de la inmigración como objeto de estudio ver entre otros Provansal (1998) Checa (1997), Agrela y Raya (1999).

<sup>13</sup> Véanse por ejemplo los trabajos de Tapinos (1993), Aparicio (1996), Martínez Veiga (1997) o Cachón (1997).

En estos comienzos, cuando además aún no tenía claramente definidos mis interrogantes teóricos, me sentía más técnica de intervención que investigadora. Por mi actividad en el Ayuntamiento de La Mojonera como técnica de un Plan local de inmigración, trataba de hallar las herramientas teórico-metodológicas desde donde implementarlo. Me acerqué así a tres de los primeros trabajos que dirigían su atención sobre la acción social y trabajo social. El de Rosa Aparicio quien en 1995 elaboró el *Manual para el diseño de proyectos de acción social con inmigrantes*, financiado por la D.G.Migraciones.<sup>14</sup> El trabajo del Equipo Claves titulado *Propuesta metodológica para el Trabajo Social con inmigrantes*, que publicó en 1996. Y por último, el estudio dirigido en 1997 por Elisabeth Maluquer desde la Diputación de Barcelona titulado *II Informe sobre inmigración y trabajo social*.

Por todo ello, en este primer periodo de mi trabajo etnográfico e investigación me encontraba sumida por este dominante -y a menudo compulsivo- propósito por conocer a los “sujetos de estudio” y sus necesidades como “sujetos de intervención”. Sin embargo, como comentaba más arriba, por estos años ya tenía a Carmen Gregorio como codirectora de mi tesis (la tesis que por aquél entonces pensaba hacer). Tomar contacto con su trabajo y experiencias me permitió ver nuevos ángulos en la exploración sobre la acción social. Con su orientación, empiezo a perfilar un marco teórico cada vez más definitivo con respecto a la manera de aproximarme a mi investigación, en el que empiezan a trabarse y adquirir sentido las conexiones entre cómo abordar desde trabajo social y la antropología el estudio de la acción social con “inmigrantes”.

### **I.3. La perspectiva de género y los interrogantes sobre la construcción social de las diferencias**

Los estudios de género que realicé durante el primer año del programa de doctorado y las aportaciones de la antropología del género me iniciaron en el debate teórico sobre la construcción social de las diferencias. Su enfoque cuestionador redirigió mi mirada hacia los procesos de construcción de las

---

<sup>14</sup> Manual que en 1998 se publicaría con el mismo título.

desigualdades en tanto que dinámicas explicativas de las diferencias, y no a la viceversa. Como Susana Narotsky (1995) acentúa, no son las diferencias las que explican la desigualdad sino que es la desigualdad la que construye tales distinciones y diferenciaciones. Las herramientas teóricas que me aportaron me fueron muy esclarecedoras para poder reflexionar acerca de las formas de diferenciación de género en interrelación con otros procesos de desigualdad social como los de clase, edad, etnia o cultura. Consideraciones que me provocaron nuevos dilemas de investigación tales como: ¿hasta qué punto estas categorías acotadas en las que se nos agrupa en las políticas públicas son elaboradas de manera más o menos consciente como artificios clasificatorios de unos grupos imaginados y a partir de unos contextos determinados?, ¿se trata de sistemas de clasificación que generan diferencias cualitativas que a menudo son el origen mismo de las desigualdades?, ¿qué significados adquieren estas representaciones sociales en el proceso de construcción de las identidades y de qué manera definen su posición dentro de la sociedad? Me resulta muy explicativa la siguiente reflexión que al respecto elabora Tomás Ibáñez:

“La inmigración no comunitaria no es una realidad que viene dada por la mera existencia de ciertos flujos migratorios y que podamos contemplar con sólo abrir nuestra ventana. La inmigración no comunitaria es un fenómeno social, en el sentido fuerte del término ‘social’, es decir, un fenómeno que construimos colectivamente dotándolo con unas características que no le son propias, que no son ‘constitutivas’ de su ‘naturaleza’, sino que nacen de nuestra propia relación con ese fenómeno. No se trata, por lo tanto, de describirlo, o de analizarlo ‘tal y como es’, sino de preguntarnos cómo y por qué lo estamos construyendo con tales o cuales características en lugar de otras” (Tomás Ibáñez 2002: X).

El enfoque teórico de los estudios de género se entrelaza con mis inquietudes de estudio sobre la acción social con “inmigrantes” al tiempo que finalizo el proyecto de investigación en la provincia de Jaén, que me planteo dejar la codirección y quedarme tan sólo con Carmen Gregorio como directora y que diferentes circunstancias me encaminan hacia mi participación en el diseño de programas de intervención social con mujeres “inmigrantes”. En el año 2000, vinculada al Instituto de Estudios de la Mujer de la Universidad de

Granada, formo parte como Secretaria del curso que Carmen Gregorio dirige titulado “*Mujeres de un solo mundo: multiculturalismo y globalización*”. Todo ello me abrió una puerta a nuevas lecturas y aportaciones que me permitieron interpretar la intervención social desde un cuestionamiento que hasta el momento no me había planteado. Sobre cómo, desde los espacios de poder, se clasifica y *naturalizan* las diferencias entre los grupos sociales, haciéndome reflexionar sobre la necesidad de revisar las categorizaciones y construcciones sociales con las que organizamos la realidad. Fue precisamente mi inmersión en la literatura feminista la que me hizo comprender que las clasificaciones, no sólo las de género, se sustentan sobre atributos que nada tienen de natural sino que son producto de imposiciones arbitrarias. Y que en dicho ejercicio y para entender dicha diferenciación, se hace necesario atender al Estado y las políticas públicas desde las que se (re)construye la realidad y con las que se organiza la sociedad.

Cuando voy instalándome en este marco conceptual tiene lugar otro acontecimiento que refuerza este nuevo giro. En el año 2000 me presento a la convocatoria de una beca por parte del Área de la Mujer del Ayuntamiento de Granada para realizar un estudio sobre las *mujeres inmigrantes* en esta ciudad. El objetivo último de esta Concejalía era el de introducir una perspectiva intercultural en el “III Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades entre los Géneros (2001-2005)” para lo cual se manifestó la necesidad de conocer las diferencias culturales y necesidades específicas de las “mujeres inmigrantes y gitanas”. Una vez que la obtengo, durante los seis meses que duró el trabajo de campo que realicé tuve la oportunidad de recoger los discursos, planteamientos y maneras de gestionar la noción de la semejanza y la diferencia de un determinado espacio de gestión política e intervención.<sup>15</sup>

Conforme fui avanzando en mi práctica social y de investigación, reflexionando acerca de mi propio trabajo, mis intereses fueron desplazándose

---

<sup>15</sup> Durante mi experiencia en el Área de la Mujer compartí igualmente muchas horas de trabajo, diálogo y cambio de impresiones con las distintas técnicas que allí trabajaban. Que me dieran la oportunidad de colaborar para el diseño del Plan fue para mi una extraordinaria ocasión para seguir aprendiendo y comprendiendo cómo se conforman las políticas públicas a través de su acción gubernamental. Quiero también aquí dejar constancia de mi agradecimiento.

hacia las propias políticas que construyen a las personas como sujetos de lo político. Comencé a ser consciente de la necesidad de invertir mi mirada, convirtiéndonos a nosotros/as mismos/as y nuestras instituciones en “la materia prima de mi estudio”. Estudiar la inmigración, en tanto que categoría socio-política, a la población inmigrante como sujeto de intervención social, nos obliga a pensar en el Estado, en cómo se incorpora como asunto de gobierno, en los significados a partir de los cuales se construye, en las representaciones en base a las cuales se problematiza.

Me encamino así hacia el interés por desvelar las representaciones simbólicas a partir de las cuales se construyen las políticas de acción social. Ello me facilitó acercarme a una cuestión central en mis posteriores interrogantes de investigación, como ha sido la construcción y significación de los “grupos de exclusión social” y la manera en la que las políticas públicas y los servicios sociales se estructuran en torno a estos grupos. Los significados que adquieren en unos contextos determinados distintos grupos sociales en oposición a otros grupos implican un sistema de clasificación que, como advierte Pierre Bourdieu (1994), está orientado a producir unos determinados efectos sociales; somos categorizados dentro de la estructura social de acuerdo a un estatus particular, siendo diferenciados unos de otros a través de artificios clasificadores y políticas de distinto tipo que nos otorgan diferentes roles y derechos en tanto que sujetos.

La reflexión acerca de estos aspectos supuso el incorporarme unas “nuevas gafas teóricas” para mi mirada interrogante, que comencé a dirigirla hacia los discursos sobre inmigración generados desde los espacios de gestión social y las maneras en las que los/as agentes sociales incorporan en sus programas a la “población inmigrante” como un “nuevo colectivo” de atención hacia el que parecen construirse nuevos dispositivos de acción social. En este sentido, comencé a otorgar una mayor atención al estudio de lo simbólico y las representaciones, preocupada por desentrañar los significados implícitos en las políticas y prácticas sociales que conforman la gestión de la inmigración.

Arranca así una *mirada invertida* sobre mi objeto de investigación que viví como un “proceso de descolonización” en el que la comprensión y

análisis del lugar que ocupa la población extranjera “no comunitaria”, las desigualdades y diferencias que le son asignadas en las sociedades de instalación, pasa por fijar mi atención no tanto sobre los grupos sociales receptores de las políticas como sobre las propias políticas e instituciones desde donde se ordena la realidad; las políticas y prácticas desde donde se construye a la inmigración como una figura social y simbólica sujeta a la regulación política.

He de admitir que, descrito de esta forma, pudiera parecer que este giro en la comprensión de mi objeto de estudio lo realizo de forma fluida. Nada más alejado de la realidad. Llegar a ello significó encontrar un sentido a una de mis primeras grandes crisis de este proceso de investigación, que consigo superar tras un periodo de reflexión sobre lo aprendido hasta el momento así como de distanciamiento y nueva indagación de marcos teóricos.

De una parte, el tiempo que llevaba desarrollando trabajo de campo me permitió visualizar algunas claves, como la forma en la que, una vez visibilizada e institucionalizada la cuestión inmigratoria en los espacios públicos, los discursos y prácticas de intervención comenzaban a etnicizarse. De otra parte, para la comprensión de este proceso y giro en mi investigación, tuvo mucho que ver el acercamiento a determinadas investigaciones que volvieron a redirigir el ángulo de mi marco interpretativo. Trabajos como los de Verena Stolcke (1992, 1993, 1994, 1998), Alexandra Alund (1995, 1997), John Rex (1995, 1997), o Teresa San Román (1996) fueron muy esclarecedores para, desde un marco más teórico, comprender los usos de la cultura en la construcción de las alteridades y como nueva retórica de exclusión social. En esta misma línea pero desde una aportación más empírica, investigaciones como las de Dolores Juliano (1994a, 1994b, 1998, 2000), Carmen Gregorio (1997, 1999), Carmen Gregorio y Adela Franzé (1999), o Letitia Volp (2001) contribuyeron a favorecer mi comprensión acerca de los procesos de categorización de la población inmigrante y el peso que la cuestión cultural adquiere en la construcción de estas demarcaciones.

En estos años, a finales del 2000, tanto en el ámbito académico pero muy intensamente en el ámbito político-administrativo, la cuestión de la diferencia cultural comienza a emerger con fuerza en los discursos que versan sobre la

gestión de la inmigración “no comunitaria”. Se presenta así como un aspecto que parece justificar su exclusión y que por tanto inevitablemente ha de ser abordado si se quiere comprender a quiénes son “los otros culturales”.

A resultas de todo ello, mis intenciones fueron deslizándose hacia la exploración de las formas en las que las administraciones públicas han ido incorporando en sus agendas y estructuras institucionales a la población “inmigrante no comunitaria”. Y muy especialmente, quise indagar sobre la manera en la que la cuestión cultural era argumentada y utilizada como un elemento esencial para la gestión de los programas de acción social. Para este análisis me interesaba reflexionar acerca de los discursos emitidos por parte de las administraciones, entendiendo por discursos tanto los decires (discursos orales y documentos políticos) como los haceres (prácticas sociales) que tienen por objeto a la población “no comunitaria”. Trabajos como los de Enrique Santamaría (1994, 1997, 2002a) y muy especialmente su publicación *La incógnita del extraño* (2002b) sobre la significación sociológica de la “inmigración no comunitaria”; o el de Virginia Maquieira, Carmen Gregorio y Elena Gutiérrez (2000) en torno a las políticas públicas, género e inmigración, me dieron las claves para fijar mi atención sobre el análisis de las representaciones y categorías sociales con el propósito de desvelar los significados que de éstas adquieren como configuradores de una diferenciación. Sus investigaciones me sirvieron para dar sentido a una reflexión acerca de cómo los modos de pensar y tratar a los/as inmigrantes dan lugar a la institución de una nueva figura social que se construye sociopolítica y cognitivamente, y que se (re)produce sobre y a través de la acción social.

#### **I.4. La apuesta por la Antropología de las Políticas como herramienta analítica y metodológica**

Como señalaba anteriormente, en el transcurrir hacia la elección del enfoque definitivo desde el que he interpretado y analizado las políticas de acción social dirigidas a “inmigrantes”, tiene lugar un periodo de tiempo en el que de alguna forma tomo distancia sobre mi trabajo de campo y las sucesivas

experiencias y participación en proyectos de investigación. Me encontraba en un momento “fascinante” de reconstrucción de mi objeto de estudio pero con la gran *crisis* de no saber cómo encajar el trabajo que previamente había venido realizando. La opción de *retirarme* a reflexionar sobre todo ello me viene sobrevenida cuando, siguiendo la sugerencia y propuesta de un profesor, Gunther Dietz, presenté apoyada por él mi candidatura para dos centros de investigación.

La primera respuesta me llega en el año 2001, con la concesión de una beca Marie Curie para la realización de una estancia de cuatro meses en el *Doctoral School for Postgraduate Interdisciplinary Research on Interculturalism and Transnationality* (SPIRIT), en la Universidad de Aalborg, Dinamarca. En dicho centro participé en diferentes seminarios en los que las y los investigadores compartíamos y debatíamos sobre nuestros trabajos; actividades en las que pude conocer experiencias de investigación que tenían también por objeto a la inmigración en el ámbito de las políticas públicas. Igualmente pude llevar a cabo una primera exploración bibliográfica en la que descubrí literatura especializada en la gestión de la inmigración como acción gubernamental. Muy especialmente centrada en las políticas de control de *flujos* y de integración. Pude profundizar así en los trabajos de Cris Shore y Susan Right, Adrian Favell o Alexandra Álund.

Estos trabajos así como mi estancia en este centro y en un contexto académico y político donde el hecho inmigratorio tiene una extensa trayectoria me permitieron dar sentido a una sugerencia que después me fue reforzada durante mi siguiente estancia en Estados Unidos: la necesidad de advertir en mi análisis el carácter histórico; de cómo el tratamiento y problematización actual por parte de las políticas públicas responde a una historización particular de la inmigración en el marco de la construcción, no sólo del Estado Nación, sino de la Unión Europea. De conectar el nivel más micro de la práctica social con “inmigrantes” con la dimensión más macro sobre cómo se piensan y diseñan (y financian) las políticas de inmigración. Más aún cuando se trata de mostrar cómo estos haceres y decires no son naturales, no son espontáneos, sino que se producen a partir de una herencia pasada que las dota de sentido y legitimidad, bajo unas condiciones y en el



marco de un pensamiento más global con el que se ordenan los Estados y sus políticas. Fue a partir de todo ello cuando considero la necesidad de revisar el proceso histórico-político en el que, en el marco de una reestructuración de los Estados de Bienestar europeos y tras un periodo de demanda de mano de obra *externa* que orienta las políticas, se abre paso una nueva etapa de cierre de fronteras e “inmigración cero”; a partir de los años ochenta la inmigración pasa a pensarse (y gestionarse) como un problema público y de amenaza para los Estados y las sociedades europeas. Ello coincide con el momento en el que España entra a la entonces Comunidad Económica Europea y hereda una determinada mirada hacia la inmigración y su tratamiento.

A partir de aquí, empieza a *obsesionarme* el poder vincular, política, histórica y temporalmente las medidas que se habían venido adoptando en el nivel europeo con cómo se fue conformando una determinada filosofía de la política de inmigración española, para poder trazar los efectos que sobre ella tenían determinadas representaciones sobre la inmigración. Me refiero a las similitudes que emergen con relación al marco europeo en la forma de tematizar y problematizar la inmigración en el contexto particular español, bajo unas circunstancias concretas y un modelo particular de conformación del Estado de Bienestar. Indagar, en definitiva, sobre cómo se ha pensado la inmigración a la luz de determinados acontecimientos históricos que han impuesto una determinada visión y significación de la misma, que se ha proyectado y promovido a partir de unas políticas específicas. Precisamente para dar cuenta de que la manera en la que cómo concebimos la inmigración y a las y los “inmigrantes no comunitarios” hoy no es algo casual o natural, sino que responde a unas determinadas ideas y maneras gobernar, y no a otras.

Cuando estaba finalizando mi estancia en Dinamarca me comunicaron que me habían concedido la otra solicitud, en esta ocasión para trabajar en el *Center for Comparative Immigration Studies*, de la Universidad de San Diego, California. En los diez meses que duró mi estancia en este centro de investigación mis actividades fueron varias. Formaba parte de un equipo de investigadores de diferentes países que participábamos en seminarios para exponer y dialogar sobre nuestros respectivos estudios. Una vez más, este ejercicio de crítica y confrontación sobre mi trabajo me fueron de gran utilidad

para pensar en la inmigración y las políticas migratorias desde un nuevo ángulo, directamente pegadas a la construcción de los Estado Nación. En todo ello, merece además una mención especial el haber tenido la oportunidad de participar en dos proyectos de investigación dirigidos por Wayne Cornelius. El primero titulado “*Controlling Immigration: A global perspective*”, que cerramos un año más tarde de regresar de San Diego, y el segundo titulado “*Reluctant host project: Spain, Korea, and Germany as a recent countries of Immigration*”, que concluye hace apenas dos años.

Trabajando con diferentes investigadores me percaté de la relevancia que tenía establecer una comparativa internacional sobre cómo la inmigración irrumpe en distintos países como cuestión política en un ciclo histórico determinado. Lo significativo que podía resultar el contrastar entre las formas en las que la inmigración es tematizada como fuente de problemas políticos en el marco de una combinación de procesos económicos globales y locales. Así como la oportunidad de establecer ciertas similitudes entre lo que Andalucía supone como frontera sur para Europa y California a Estados Unidos; los elementos arbitrarios con los que se construye la otredad musulmana en una y la latina en otra. Igualmente, el haber estado residiendo allá en un periodo post-11 de septiembre y percibir cómo los discursos de la diferencia cultural, emergían cada vez con más fuerza para problematizar la inmigración fue también otro indicador que me mostraba la importancia de cómo detenerme a explorar sobre cómo se piensa e imagina. Todas estas cuestiones me permitieron contemplar *desde fuera* la globalidad y particularidad del caso español, y las potencialidades que podía tener el indagar en clave antropológica sobre los discursos y prácticas políticas que tienen por objeto a al “colectivo inmigrante”.

Es así como vuelvo a retomar el trabajo de Cris Shore y Susan Wright, el de Adrian Favell, Enrique Santamaría, Abdelmalek Sayad o el de Michael Bommers y Andrew Geddes sobre el tratamiento de la inmigración en el marco del Estado del Bienestar. La lectura también del trabajo de Zygmunt Bauman sobre el tratamiento de los nuevos pobres y sus relaciones con el trabajo y consumismo me abrieron los ojos hacia las formas actuales del tratamiento de la pobreza y de dónde se pone el peso de la culpabilización de su miseria para

explicar y ordenar las formas de resolver sus situaciones y la conexión con la actual problematización de la inmigración. La (re)lectura de sus planteamientos me alentó a enmarcar y dar sentido a la reflexión acerca de la significación que las representaciones adquieren en el contexto de las políticas públicas.

De especial relevancia y pilar para el marco teórico y también metodológico me resultó la propuesta de Cris Shore y Susan Wright (1997) de su libro *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. En su trabajo muestran las posibilidades de abordar las políticas públicas como campo de análisis antropológico. Apuestan por leer las políticas públicas como fenómenos antropológicos y textos culturales con diversos sentidos. Según estos autores, las políticas públicas han de entenderse como sistemas culturales que nos permiten profundizar en los procesos de reproducción social y simbólica a partir de las prácticas concretas y las significaciones de los actores implicados. La cultura nacional, la ciudadanía o la seguridad personal es un creciente dominio de gobierno a través del cual los estados modernos intentan organizar y controlar la sociedad civil. Tratadas como llaves analíticas, las políticas han igualmente de ser interpretadas como tecnologías de gobierno y prácticas de poder que actúan sobre y a través de la acción y subjetividad de los sujetos. Visto de este modo, las políticas construyen sus objetos de intervención, al tiempo que dan forma a las estructuras de pensamiento y entendimiento, a los sujetos sobre los que gobiernan así como a sus subjetividades.

Así, el análisis antropológico de las políticas públicas me resultó extremadamente valioso en la medida en la que me concedió una herramienta analítica para ahondar en el ámbito de los significados y las representaciones. El enfoque antropológico siempre ha hecho hincapié en la estrecha relación entre el poder y los símbolos y las formas en cómo se entretajan las relaciones de poder, sus ramificaciones y las prácticas a las que dan lugar. Como apunta Marc Abélès (1997) la antropología de lo político del mundo contemporáneo aporta una dialéctica entre lo político y lo cultural, una mirada sobre “cómo se construyen las representaciones y los procedimientos conceptuales que condicionan las

*modalidades de negociación y de adopción de decisiones y son determinantes en el funcionamiento de la institución” (1997: 19).*

El Estado, a través de sus normativas y políticas, al *crear* al “inmigrante” como categoría jurídica específica, definido por su no pertenencia y con una serie de derechos limitados, construye al tiempo una categoría social colmada de significados que le diferencian frente al nacional. El poder de su discurso sobre las y los “inmigrantes no comunitarios” radica en que los instituye y legitima como *realidad* mediante un discurso dominante elaborado sobre todo un conjunto de representaciones genéricas que se proyectan y refuerzan a muy diversos niveles: en los medios de comunicación, en la organización de la vida laboral, en el sistema público de bienestar social o en las relaciones sociales diarias. Queda así conformada una categoría social global, “*un sujeto sobre el cual se construyen predicados y cuya homogeneidad sobresale por encima del reconocimiento, también existente, de su heterogeneidad*” (Aramburu 2002: 396). Y es precisamente sobre ese proceso de categorización social al que se refiere Mikel Aramburu; sobre cómo se piensa a la “población inmigrante” desde las políticas públicas en torno al cual quise hacer gravitar el interés de este trabajo; el cómo se construye, el tipo de significados que se le atribuyen y la manera en la que éstos operan en la acción social. Más aún cuando, a lo largo de esta trayectoria, he estado (y sigo estando) tan estrechamente vinculada a diferentes administraciones públicas desde donde se diseñan, planifican y gestionan prácticas políticas de acción social con *inmigrantes*.

La propuesta de la autoetnografía, como comentaba al principio, me resolvió el que seguramente fue el dilema que más me ha costado afrontar y por el que a punto estuve de abandonar porque, llegados a este punto y a la luz de este nuevo marco interpretativo, ¿qué hacer y cómo interpretar la experiencia y datos que venía acopiando a lo largo de este recorrido?, ¿de qué forma, lo que llevaba haciendo hasta entonces y que en aquél momento consideraba como un sin sentido, podía ser rescatado?

Cuando me hallaba sumida en este pozo de desconcierto, Carmen Gregorio me pasó el artículo de Jone Miren Hernández sobre lo autobiográfico y reivindicación de incorporar la propia experiencia. De vernos y analizarnos no tanto como sujetos individuales que investigan sino como fruto de

diferentes acontecimientos que nos hacen enmarcarnos teórica y metodológicamente frente a nuestro propio objeto de estudio. Llevar a cabo por tanto un autoanálisis sobre mi posición y participación en determinados procesos y la manera de definir la inmigración me serviría para comprender algo que suele olvidársenos: las propias condiciones sociales de producción. Y muy especialmente, el reflexionar sobre cómo he realizado el proceso de investigación, los diversos frentes de los que me he nutrido, los caminos, atajos y miles de tropiezos que he dado, y sobre cómo lo que estudio y yo misma me he transformado a lo largo de este tiempo. Todos y cada uno de los pasos que di en esta trayectoria –con sus aciertos y desaciertos– me resultaron reveladores en la medida en la que me dieron pistas para entender la significación de las políticas más allá de como meras prácticas de poder. Considerando mi propia experiencia como investigadora-técnica social, a caballo entre el espacio académico *vs.* espacio de gestión social, en unos contextos y unos momentos históricos; pensando y escarbando sobre mi auto/biografía, planteada como una micro-experiencia local con la que observar y reflexionar acerca de procesos más globales del desarrollo de las políticas de acción social.

Resumiendo, podría decir que las direcciones y lugares hacia los que el azar me hizo estar en según qué sitios y vincularme a ciertas personas e instituciones me han proporcionado tanto el tema de preocupación intelectual como las técnicas de investigación y metodología utilizadas para abordar mi estudio. El encuentro y vinculaciones que en mi investigación se estableció entre la antropología y el trabajo social me hizo evidente la convergencia entre ambas áreas de conocimiento que comparten una dialéctica teórico-empírica en lo referente a las políticas de acción social y a las prácticas dirigidas a los colectivos en desventaja social, como es en este caso, la población “inmigrante no comunitaria”. El ejercicio de análisis y cuestionamiento sobre cómo se construyen las diferencias y desigualdades en el marco de las políticas públicas de acción social es un escenario en el que necesariamente convergen la antropología, los estudios de género y el trabajo social. Muy especialmente si tenemos en cuenta que tanto la antropología como los estudios de género se

han preocupado por la teorización de una realidad cambiante así como la teorización del cambio social, directamente influidos por el feminismo y su vinculación con el movimiento político. Estos intereses sobre los problemas sociales y su transformación tienen su reflejo empírico en el quehacer del Trabajo Social.

El Trabajo Social se inserta en el itinerario que se construye desde el sistema de protección denominado Bienestar Social y que se aplica a través de las políticas sociales en las Administraciones Públicas (Pérez 2003). A partir de dicho marco político-administrativo, el Trabajo Social es el resultado de una actividad histórica y socialmente construida, que cumple los requisitos y funciones que la sociedad, sistema político e ideológico del momento reconoce como necesarios.<sup>16</sup>

Si bien la concreción del objeto del Trabajo Social ha sido un tema constante de debate entre las y los teóricos de esta disciplina, coincidimos con M<sup>a</sup> del Carmen Mendoza (1990) en que éste, en el marco de unas determinadas políticas de bienestar social, se construye con la práctica, a través de los *haceres*, en y a través de los *procesos de acción social*. Son por tanto las prácticas profesionales diarias el escenario “cotidiano de la acción social” en el que adquiere sentido su finalidad. Complementando a esta dimensión práctica, no menos relevante –aunque sí escasamente estudiada– es la dimensión conceptual. En este sentido, insiste Lourdes Gaitán en que “*se ha ignorado que la aprehensión intelectual de los problemas es una cuestión previa al modo de resolverlos*” (1991: 66). El cómo se piensan las necesidades y los problemas a los que trata de dar respuesta el Trabajo Social a través de su práctica son los que dibujan unas formas de concebir qué es un problema, y porqué y cómo resolverlo.

---

<sup>16</sup> Resulta muy esclarecedora la definición que a nivel internacional elaboró la Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS) en el año 2000 en Montreal, y que posteriormente adoptarían en el 2002 la Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social (IASSW): “*La profesión del Trabajo Social promueve el cambio social, la solución de problemas en las relaciones humanas y el fortalecimiento y la liberación de las personas para incrementar el bienestar. Mediante la utilización de teorías sobre el comportamiento humano y los sistemas sociales, el Trabajo Social interviene en los puntos en los que las personas interactúan con su entorno*” (IASSW 2002)

La práctica del Trabajo Social es un espacio en el que se hace efectiva la acción gubernamental; su análisis, muy especialmente referida al ámbito de la inmigración, se revela como un lugar privilegiado para indagar cómo se (re)producen las categorizaciones con las que se ordena la realidad y organizan las políticas públicas, cómo se concretan y (re)crean unos discursos y prácticas específicas con “inmigrantes”. En otras palabras, a través de las prácticas sociales que tienen por objeto la integración de inmigrantes ¿pueden reforzarse las desigualdades sociales?; si la organización del sistema público de servicios sociales parte de unos principios como el de la universalidad y la normalización ¿a qué responde que se realice una práctica constante de derivación de su atención hacia el Tercer Sector?; si muchos de los factores que explican la exclusión social de la “población inmigrante” es similar a la de autóctonos/as, ¿por qué se crean servicios específicos para su atención?

El análisis sobre el Trabajo Social en clave de concreción de las políticas públicas, tanto en su dimensión teórica como práctica, ha ocupado un lugar claramente marginal dentro de las temáticas de investigación de las ciencias sociales, en general, y de los estudios sobre migraciones, en particular, cuando, sin embargo, es un terreno abonado de significados, construcciones y evidencias. Muy a pesar de que se trata de un territorio en el que se compendian los discursos, se manifiestan las relaciones de poder, las tensiones y contradicciones, las dinámicas de representación, o de comprensión-organización-gestión de la realidad social. Cuando los *policy makers* diseñan unos planes y programas para la integración de “inmigrantes” que posteriormente serán las y los técnicos sociales quienes hagan efectivos, están inevitablemente pensando desde una determinada perspectiva. Y es precisamente sobre esos planteamientos y supuestos desde los que se planifica y actúa sobre los que se hace necesario indagar. Como al respecto reflexiona Pierre Bourdieu: “La práctica está siempre subvalorada y poco analizada, cuando en realidad, para comprenderla, es preciso poner en juego mucha competencia técnica, mucha más, paradójicamente que para comprender una teoría” (2001: 81).

**II.1. Las primeras miradas hacia “lo político” desde la antropología**

El desarrollo de las políticas públicas está vinculado al nacimiento del Estado de Bienestar. En la medida en la que la organización política se ha presentado como sinónimo de conceptos propios de las sociedades complejas o modernas –tales como Estado Nación, administración pública, instituciones de gobierno o aparato institucional–, el *Policy Analysis* ha estado dirigido hacia el estudio de las sociedades estatales. De ahí que este tipo de análisis se atribuyera a ciencias como la política o la filosofía, que lo han incorporado como su objeto de estudio distintivo y especializado de sus esferas de conocimiento. Sin embargo, el análisis de “lo político”, no es un ejercicio exclusivo de estas disciplinas; otras ciencias sociales, como es la antropología, han dirigido su reflexión sobre las políticas, si bien por su trayectoria histórica, habían estado enfocadas y asociadas hacia un tipo concreto de sociedades “diferentes”.

En sus orígenes, la antropología centró sus investigaciones en el conocimiento de las sociedades pre-industriales y el estudio de otras formas de poder diferentes a las sociedades contemporáneas. La preocupación y aportación de la antropología ha sido explicar lo que designa la diferencia (García Canclini 2004) y el estudio de la otredad, asignado de forma convencional a las sociedades distintas a las del origen de los y las antropólogos. La investigación etnográfica de “las otras sociedades” y “las otras culturas”, en tanto que “mundos tradicionales” que se suponían anteriores, ajenos y opuestos (Santamaría 2002b), se constituyó como el objeto y espacio de investigación propio del conocimiento antropológico.

Tomando la dimensión cultural como materia fundamental de estudio, su preocupación esencial pasaba por comprender y explicar la desigualdad cultural, la construcción de las jerarquías sociales, o el estudio de las relaciones sociales que perpetúan las desigualdades en las diferentes comunidades. En esta tarea de comprensión de la estructura, funcionamiento y significado de



cómo se organizan estas sociedades, a “lo político” se le otorgaba un valor central para profundizar y evidenciar los significados que había detrás de toda estructura social.

Si bien resulta inadecuado considerar que la antropología política surge directamente a consecuencia de una forma de ideología colonial, como Joan Vincent (1990) pone de manifiesto,<sup>1</sup> no obstante, es precisamente la necesidad de consolidación de los colonialismos la que concedió un impulso a los estudios de las llamadas sociedades “sin estado” o “exóticas”. La antropología pareciera quedar inocente o culpablemente instrumentalizada como apoyo de los imperios coloniales, tal como de forma muy perspicaz reflexiona Honorio Velasco:

“(la antropología) mantuvo sin embargo casi siempre una cierta situación incómoda para los administradores coloniales (...) les proporcionó claves suficientes para configurar sus propias identidades culturales, pero también les obligó muchas veces a reconocer que las identidades culturales no tienen siempre la consistencia que suponen los pueblos y en ocasiones se construyen sobre la negación de otras” (Velasco 1995: 11).

En el período posterior a 1940, importantes investigaciones como las realizadas por los antropólogos Malinowski, Radcliffe-Brown, Evans-Pritchard o Gluckman consolidaron la antropología política como subdisciplina dentro de la antropología social. La antropología política comienza a tomar relevancia en un contexto histórico de unos regímenes coloniales de expansión europea y bajo la influencia de las teorías evolucionistas que dominaba el pensamiento del siglo XIX.

Durante este periodo, las pretensiones de ampliación colonial de Occidente tenían por objetivo fomentar gobiernos indirectos en sociedades como las africanas. La antropología busca su espacio y aporte científico en un momento en el que otras disciplinas, como la sociología, la filosofía, la economía o el derecho se ocupaban de las sociedades y la “modernidad occidental”. Estas ciencias estaban más consolidadas institucionalmente,

---

<sup>1</sup> Como esta autora sostiene, las primeras investigaciones etnográficas financiadas por la *British Association* surgen en las comunidades rurales inglesas e irlandesas.

desarrolladas *en y para* el Occidente, frente a cuyos ojos la antropología habría de ocuparse del estudio de las comunidades *lejanas*, las sociedades colonizadas y los “pueblos sin historia” (Gledhill 1999: 26). Bajo este contexto y circunstancias fueron numerosos los argumentos que surgieron para reforzar y justificar, tanto por parte de los y las antropólogos como por parte de científicos ajenos a esta disciplina, el desarrollo de la antropología como estudiosa de “la otredad”, que por aquel entonces se vinculaba con “lo primitivo” que estas sociedades desconocidas portaban.

La cuestión cultural es una preocupación constitutiva de la antropología que, en palabras de Néstor García Canclini, implica *“la extensión del concepto de cultura hasta abarcar la totalidad de los procesos simbólicos especializados y cotidianos; la crítica del saber académico y de los saberes ordinarios desde una reflexión sobre la alteridad; el tratamiento no antagónico de los vínculos entre tradicionales y modernización”* (1993: 5). La importancia teórica que esta disciplina aportaba, y sigue aportando, se basa en el examen de realidades sociales a partir de un marco de referencia intercultural, tratando de desvelar los significados que subyacen a las meras apariencias, formulando claves para interpretar las ideologías y simbologías que organizan y dan sentido a las distintas estructuras sociales. En consecuencia, la antropología política dirigió su mirada hacia el conocimiento de la organización política de estas sociedades, la naturaleza de lo político, la dicotomía entre religión y política, el sistema tribal o los conceptos autóctonos de autoridad y justicia (González Alcantud 1998).

Sus primeros intereses de investigación giraron en torno a cuestiones como la creación y tipos de organización política en las llamadas sociedades pre-industriales y no estatales, evidenciando la existencia de lo político a pesar de la ausencia de instituciones y organizaciones formales de poder tal como eran entendidas desde los países occidentales. Como reflexiona Ana M. Rivas, se trataba de *“descubrir los mecanismos de control social en aquellas sociedades cuyos sistemas políticos no se parecían a los occidentales”* (2002: 225). Misión que quedó encomendada a quienes ejercían la antropología, sigue diciendo esta autora, *“por ser los que mejor estaban en situación de conocer estas sociedades”*. Estas circunstancias que, de alguna forma *empujaron* a la antropología a los andenes

de los entornos occidentales, proporcionaron sin embargo una excelente base para justificar un tipo de investigación muy específica, tanto en su objeto de estudio como en su metodología y perspectiva comparativa, alejada de una pretensión de universalidad más propia de otras ciencias sociales. Se trataba de trabajos realizados en sociedades *remotas* y con sistemas políticos diferentes a los que se desarrollan en las sociedades modernas y que dieron lugar a monografías, síntesis comparativas y reflexiones generales sobre las formas arcaicas de poder (Abélès 1997: 1). Caracterizados tradicionalmente por el análisis de lo etnográfico, el estudio de las poblaciones, sus relaciones sociales, el parentesco, la religión y lo político estuvo básicamente dirigido hacia espacios localizados, muy territorializados y sobre unas comunidades concretas.

Los esquemas de análisis de los primeros estudios de lo político desde la antropología se vieron igualmente impregnados por el pensamiento evolucionista imperante en ese momento, que concebía una serie de fases de evolución dentro de un mismo continuo por las que los distintos grupos sociales habrían de transcurrir. Etapas ordenadas desde un extremo, donde se *posicionan* los grupos más antiguos y primitivos, hasta el radicalmente opuesto, donde se ubican los grupos y sociedades más avanzadas y civilizadas. A cada una de las fases les correspondía un tipo de organización política, económica, social, o familiar, que iba cambiando de acuerdo al grado de desarrollo y evolución en la que se encontrasen: desde lo más simple hasta lo más complejo, o dicho de otra forma, desde las comunidades tribales africanas o americanas hasta las sociedades occidentales europeas o norteamericanas. Así, las descripciones de las sociedades sobre las que se ocupaba la antropología eran definidas básicamente por su “alteridad”, concebida en términos de su “no-occidentalidad”. La mirada etnocéntrica con la que se les instituía las mostraba desde la inexperiencia y las carencias de quién aún está en los inicios del recorrido evolutivo. En el marco de este pensamiento darwinista, la política, al igual que los demás hechos sociales, era analizada como parte del todo evolutivo, dando por supuesto que en este transcurrir, también los sistemas políticos se desarrollan unos a partir de los otros (Cohen 1973).

En este contexto de la antropología clásica tradicional, uno de los primeros estudios etnográficos y trabajos de campo declarados, de acuerdo con las claves que recoge José A. González Alcantud (1998) en su estudio sobre el desarrollo de la antropología política, fue el llevado a cabo por Lewis H. Morgan (1877) en *Ancient Society* (La sociedad primitiva) o *investigaciones en las líneas del progreso humano desde el salvajismo hasta la civilización a través de la barbarie*.<sup>2</sup> Referida a las sociedades sin instituciones gubernamentales ni Estado, Lewis Morgan basó su estudio en los iroqueses, una comunidad indígena india-americana, sirviéndose de la cual trató de exponer los siete estadios o “*Ethical Periods*” por los que atraviesa el género humano, que arranca del estado de naturaleza hasta alcanzar al estado de civilización.<sup>3</sup> Fuertemente influido por las teorías marxistas, Lewis Morgan enfocó su atención en la *patría*, considerada como unidad político-parental que portaba además funciones religiosas y judiciales, y a partir de la cual desarrolla su análisis evolutivo.

Podemos por tanto afirmar que el conocimiento antropológico, influenciado por las corrientes ideológicas imperantes, quedó construido en sus inicios justificando un orden evolucionista de las comunidades, ordenando a partir de las oposiciones entre las sociedades simples vs. complejas, primitivas vs. civilizadas, occidentales vs. las otras culturas, lo cercano vs. lo lejano, lo propio vs. lo extraño...

Asimismo, el peso de la corriente teórica del funcionalismo, junto con el interés por las sociedades *totales* que habían dejado como herencia los estudios de los antropólogos del siglo XIX, sirvieron de condicionantes para que el estudio de la política se abordara como una “categoría independiente” que ayudaba a explicar la sociedad, al igual que la religión, el parentesco o la

---

<sup>2</sup> Dicha investigación puede consultarse en la página web de la *Marxist Internet Archive Reference Archive*, en la dirección siguiente:

<http://www.marxists.org/reference/archive/morgan-lewis/ancient-society/>

<sup>3</sup> Según Lewis H. Morgan (1877) estos siete *ethical periods* se corresponden con: I. Lower Status of Savagery; II. Middle Status of Savagery; III. Upper Status of Savagery; IV. Lower Status of Barbarism; V. Middle Status of Barbarism VI. Upper Status of Barbarism; VII. Status of Civilization.

socialización, pero que por sí misma y por separado no parecía tener utilidad alguna. Lo político se convirtió para los antropólogos/as, como especifica Ronald Cohen (1973), “en una variedad más de entre las categorías funcionales de análisis sobre las cuales podrían basarse sus explicaciones holísticas de tales sociedades”, y más adelante continua matizando, “si hubiera constituido un interés especializado hubiera producido una contradicción al credo holístico-funcionalista” (1973: 495).

Siguiendo esta necesidad por diferenciar entre lo meramente político, planteado como un espacio o subsistema independiente de otros espacios como el social, religioso, o el parentesco, autores como Fortes y Evans-Pritchard, por ejemplo, señalan al respecto de las sociedades pequeñas que “la estructura política y las relaciones de parentesco están completamente fusionadas” (1978: 7). Esta corriente en la manera de estudiar la política como algo separado de la estructura social y como si de una naturaleza claramente objetivada y delimitada se tratara, tuvo un importante impacto sobre los posteriores estudios de lo político. Incluyendo las sociedades occidentales, aún hoy en día. Autores como Ted Lewellen (1994) advierten de los peligros que entraña separar “lo político” de “lo social”, incluso en los análisis de las llamadas sociedades “modernas”, proponiendo incluso el ejercicio de pensar sobre cómo hemos llegado a ver “lo político” como algo independiente. Desde este mismo posicionamiento y referidos al contexto español, autores como José Adelantado *et al.* (2000) proponen no sólo la necesidad de entender política y estructura social en el marco de una relación sino de explicar la misma a partir de una bidireccionalidad.

La más clara excepción a esta investigación funcionalista es la obra *The Origin of State* de Robert H. Lowie (1927), que como indica José A. González (1998), lejos de jerarquizar las sociedades a lo largo de un continuo desde las que carecían hasta las que son poseedoras de una estructura estatal – posicionándose manifiestamente en contra de la consideración evolucionista de Morgan– el poder político estaba en todo lugar. Entendía el “Estado” como la organización política *per se* y que responde a una serie de variables independientes críticas, como el tamaño de la población, la estratificación, la soberanía y la territorialidad. Fue por tanto el primero que, según Roland

Cohen (1973), hizo uso de las instituciones políticas como problema de investigación, razón por la que se le reconoce como el fundador de la antropología política contemporánea.

Para otros estudiosos/as del desarrollo de la antropología política, como sigue explicando J. Antonio González (1998), no es sino con Robert H. Lowie, Meyer Fortes y Edward Evans-Pritchard cuando se inicia el segundo momento epistemológico de la antropología política. Robert Lowie enmarcó a las instituciones políticas en un contexto sociocultural para convertirlas en su problema antropológico de investigación a través de un análisis comparativo. Meyer Fortes y Edward Evans-Pritchard, desde un análisis estructural, describen una dicotomía simple de estructuras políticas -de Estados y no Estados- narrando el modo en que son ejecutadas las funciones políticas en relación con cada estructura. En su monografía sobre los Nuer del Sudán, Edward Evans-Pritchard (1940) enfatiza sobre la significación que adquieren las alianzas y conflictos entre segmentos de linajes parenterales, entendiendo que es precisamente sobre éstos donde se asienta el poder. Referidas como sociedades "segmentarias" los jefes reconocidos no poseían una autoridad real sino que el sistema político se basaba en una "oposición segmentaria" entre clanes y linajes. En consecuencia, este "nuevo" pensar en la política desde los linajes corporativos, como apunta Ronald Cohen (1973), trajo consigo un avance significativo en los estudios de la política de parentesco, en un contexto en el que acontecimientos como las guerras mundiales, la revolución rusa o el auge del colonialismo sirvieron como llamadas hacia la necesidad de comprender la política por sí misma. Fue en el periodo posterior a los años cuarenta cuando los estructural-funcionalistas británicos establecieron oficialmente la antropología política como disciplina (Vincent 1990).

Con su distanciamiento de los principios evolucionistas e influenciado por el pensamiento organicista de E. Durkheim, Radcliffe-Brown (1957) aporta una nueva línea teórica con su análisis antropológico de lo político. Su analogía de la vida social a la vida orgánica le sirve como argumento para entender la sociedad como un sistema total cuyo funcionamiento se establece a partir de las contribuciones de los diferentes subsistemas de los que está compuesto. De entre ellos, el político es un subsistema más dado; todo

agregado social tiene un componente político, con independencia de que exista o no un Estado. Para él, la política son básicamente las acciones encaminadas a mantener el orden, ocupar un territorio o hacer un uso legítimo de la violencia, siendo su propósito el evidenciar las acciones y funciones que tratan con esas funciones (Cohen 1973). Contempla lo político centrado en el poder coercitivo, tanto físico como moral, desarrollado dentro de un marco territorial, siguiendo la definición de actividad política ofrecida por Max Weber (1992): actividad política que se caracteriza por el legítimo recurso de la fuerza dentro de un territorio delimitado por unas fronteras.

Su trabajo supuso un paradigma analítico estructural-funcionalista que marcó un antes y un después en el estudio de lo político; a partir de entonces, se considera que todo grupo social tiene un sistema político para cuyo análisis se hace necesario estudiar las funciones, especialmente las simbólicas, que desempeñan las instituciones políticas. De este modo, se va consolidando un análisis antropológico de los sistemas políticos en el que se concede una estrecha imbricación entre el poder, el ritual y los símbolos (Abélès 1997).

Sin embargo, en el examen que John Gledhill (1999) hace sobre el enfoque tradicional de la antropología política, este autor advierte de la carga de etnocentrismo occidental que seguía presente en los estudios de la antropología política clásica, que tomaban como patrón la estructura de gobierno estatal a partir del cual establecer una clasificación de los tipos de organización política; (el razonamiento) se iniciaba con la organización política de las sociedades “modernas” como punto de partida, y establecía tipología de las “otras culturas” en función de las categorías así definidas” (Gledhill 1999: 34). Utilizando como referente los marcos conceptuales occidentales, lo exótico queda definido en términos *negativos* en tanto que “desprovisto de”, “extraño” o “desconocido”. Al respecto, por ejemplo, del análisis que Radcliffe-Brown presenta sobre los sistemas políticos en las sociedades africanas, John Gledhill afirma que *“empieza con un modelo acerca de cómo se supone que se constituyeron el poder y la organización política en las modernas sociedades occidentales, para pasar después a clasificar a otras sociedades en función de su distancia a ese punto de partida”* (Gledhill 1999: 30-31). Desde la antropología política tradicional, la mayor parte de los estudios de lo político

partían de la concepción ofrecida por Weber acerca del estado moderno y los rasgos distintivos del mismo (Clastres 1987). El punto de partida eran las sociedades modernas, con sus estructuras institucionales, tecnológicas y de organización que terminaban por reducir a las sociedades astateales a meras categorías deficitarias, a simples versiones primitivas del arquetipo occidental, del desarrollo de la organización social y política. De esta suerte, los sistemas políticos y las culturas asignadas a cada sociedad son pensadas en base a unas tipologías y categorías de opuestos; a saber, astateales vs. estatales, simples vs. complejas, subdesarrolladas vs. desarrolladas; primitivas vs. modernas, etc.

## II.2. Los nuevos enfoques y abordajes antropológicos

Desde el inicio de los años sesenta, y en gran medida a consecuencia de la culminación de los procesos de descolonización políticos y desaparición de los imperios coloniales, los paradigmas teóricos propios de los años cuarenta y cincuenta comienzan a ser inapropiados. Arrastrados por los cambios ideológico-políticos, el trabajo antropológico se ve duramente criticado por los sectores intelectuales, tanto internos como externos, de orientación socialista y comunista. Se cuestiona la institucionalización de una disciplina que pareciera haberse construido a partir de unos procesos de dominación política y económica para legitimar unas relaciones desiguales entre colono/colonizado, explotador/explotado, hegemonía/subalteridad (Menéndez 2002). Toda una serie de perspectivas más críticas de nuevos antropólogos se abren paso, quienes además de poner en tela de juicio el papel que la antropología había desempeñado en los regímenes coloniales, sus replanteamientos vienen impulsados en gran medida por un mundo que parece cambiar rápidamente (Gledhill 1999).

Los marcos interpretativos sobre los que se construye el conocimiento antropológico se ven permeados por los cambios experimentados en los modelos teóricos de los años 60 (Ortner 1993). Ubicados en un contexto social y político de cambio,<sup>4</sup> surgen nuevos paradigmas radicales que son

---

<sup>4</sup> A partir de los años cincuenta y sesenta, tuvo lugar una serie de cambios sociales y políticos e ideológicos que van a incidir directamente en el análisis y reflexión acerca de la



incorporados en los esquemas analíticos de la antropología. En un principio tendieron a predominar las explicaciones formuladas en términos económicos, de entre las que surge el paradigma de la dependencia, a la que le sigue la teoría de los sistemas mundiales. Estas, juntos con las críticas de la teoría marxista sobre el imperialismo, posibilitaron el que cuestiones como las relaciones de poder entre los sistemas mundiales y las relaciones internacionales se incluyeran en la agenda de la antropología (Gledhill 1999). Desde los propios países colonizados latinoamericanos surge el que se ha denominado como Movimiento de Reconceptualización, entendido como un proceso de cuestionamiento de la forma de comprender y explicar la realidad, de revisión y de búsqueda de nuevos paradigmas interpretativos y del quehacer de las ciencias sociales. Este descrédito llevó a un profundo estudio de la realidad social, de las causas del subdesarrollo y dependencia económica (Kisnerman 1998).

Toda esta convulsión produjo una crisis epistemológica y metodológica en las ciencias sociales en general y la antropología en particular –al que suele referirse en antropología como “el momento postcolonial”–, que se tradujo en un desmerecimiento de la interpretación que se venía haciendo de los problemas sociales y de la manera de abordarlos. Este periodo provoca una etapa de reflexión acerca del objeto y los objetivos de la antropología así como de la relación con sus sujetos de estudio. Esta revisión de la propia disciplina trató de caminar hacia lo que John Gledhill (1999) ha denominado como “la descolonización de la antropología”.

---

realidad. Estos cambios se debieron entre otras causas, siguiendo a Cristina de Robertis (1988), a una transformación de valores que respondían a las tendencias de reforma y transformación de la Iglesia Católica; la finalización del estalinismo; la insurrección de Polonia y Hungría en 1956; el fin de los imperios coloniales y la aparición del denominado “Tercer Mundo” en América latina, la búsqueda de la identidad latinoamericana en todos los niveles; en Estados Unidos, el surgimiento de diferentes movimientos que pusieron de manifiesto la pobreza y reivindicaban la igualdad; la Guerra de Vietnam, los movimientos feministas, etc. Estos y otros acontecimientos trajeron consigo el “fin” del paradigma funcionalista en las Ciencias Sociales y el surgimiento de nuevas teorías que repercuten considerablemente en el hacer de la antropología.

En este contexto de detracción sobre la herencia histórica de la dominación occidental y sus repercusiones sobre los referentes epistemológicos, metodológicos e intereses de investigación de la antropología, comienza por otra parte a perfilarse un nuevo horizonte que accede y dirige su mirada hacia las propias sociedades definidas como desarrolladas. El “destierro” de la antropología hacia las zonas periféricas en busca de su propia parcela de conocimiento dirigida hacia el estudio de “las sociedades salvajes” es paradójicamente el que la dota posteriormente de una mayor capacidad y legitimidad para el análisis de las sociedades modernas. Su pretensión de universalidad y perspectiva relativizadora la dotaban de una adecuada exploración comparativa de las instituciones y la experiencia humana de la que el resto de ciencias sociales carecían (Gledhill 1999). En el estudio de las sociedades industriales de occidente, el proyecto antropológico, como reflexiona este autor, *“ofrecía los mejores medios para fomentar una mente abierta y crítica, puesto que obligaba al analista a prestar atención a la diferencia y la relatividad culturales [...] la comprensión ‘del otro’ constituye la condición previa para una mayor comprensión de ‘nosotros mismos’”* (Gledhill 1999: 27).

El descubrimiento de las sociedades occidentales como objeto de estudio antropológico ha sido un proceso lento; la génesis de la disciplina por el interés en indagar en la alteridad de las sociedades remotas, su “no occidentalidad” y “no modernidad” aún estaba muy arraigada. Sin embargo, la dimensión intercultural que proporciona al mostrar la gran variabilidad que tiene la construcción de la desigualdad le permitió que ocupara un espacio privilegiado dentro de las Ciencias Sociales. Al esforzarse por trascender una visión del mundo basada únicamente en las premisas de la cultura, como reflexiona John Gledhill al respecto, *“los antropólogos se ven estimulados también a ver más allá de las apariencias y de los presupuestos dados por sentados en la vida social en general (lo que les ayuda a) realizar análisis críticos de las ideologías y las relaciones de poder”* (1999: 24).

La relación directa de la antropología con una realidad social cambiante –tanto por el cuerpo de sus preocupaciones teóricas como por los métodos de investigación etnográfica que les ubican “sobre el terreno” a través del trabajo de campo–, el marco de referencia intercultural sobre el que se apoya y su

propósito por desvelar los significados que subyacen a las estructuras sociales le ha facilitado su análisis de una cada vez más creciente complejidad del objeto de estudio (Luque 1996). La curiosidad de las y los antropólogos por sus propias sociedades les llevó en los años sesenta a ampliar sus campos de investigación, perfilándose un nuevo horizonte de temas relacionados con el interés que suscitan las sociedades occidentales desarrolladas. Las esferas de la vida cotidiana de los espacios rurales y urbanos de su propio entorno, la pobreza y la marginalidad, el campesinado, comienzan a emerger en tanto que ámbitos de estudio hasta entonces alejados de la antropología así como producto de las transformaciones socio-económicas y culturales. Sin abandonar la etnografía y el estudio localizado que le es propio, se camina hacia el análisis de procesos económicos y políticos más globales. Se traspasa el ámbito de la comunidad local como campo idóneo de la investigación antropológica, reconociendo el valor del énfasis analítico sobre lo holístico.

“La importancia de atender a los procesos de carácter global y de larga duración ha implicado, pues, una reflexión acerca del método de la antropología y de sus relaciones con otras ciencias sociales. Se ha planteado la necesidad de conocer y entender la globalidad tanto espacial como temporal, pero asimismo, entender lo global a partir de sus concreciones locales haciendo de la etnografía el instrumento básico de su comprensión” (Maquieira, Gregorio y Gutiérrez 2000: 387).

Surgen nuevos y “aplicados” campos de estudio para la antropología que tratan de equilibrar las dimensiones macro y micro, tradicionalmente no contempladas de forma articulada. El estudio de la “cultura” seguirá siendo el asunto y concepto central que define a la antropología frente a otras ciencias sociales, si bien se relocaliza en nuevos espacios que a su vez se contextualizan en el marco de las múltiples intersecciones, tanto locales como globales, que atraviesan y explican la complejidad de las realidades sociales.

Entre otras transformaciones de índole ideológica, teórica y metodológica, a partir de estos años hemos asistido, de una parte, a la cada vez mayor participación de los antropólogos/as en proyectos aplicados y dirigidos hacia el cambio social, influidos por el acercamiento de la antropología al énfasis marxista de la desigualdad socioeconómica y, muy

especialmente, por la incorporación de la perspectiva feminista a la antropología. Los estudios de género y sus contribuciones en el estudio de la construcción social de la desigualdad y relaciones de subordinación han sido claves para comprender este giro.

En su empeño por reconceptualizar la teoría antropológica ha sido clave revisar y cuestionar sus marcos epistemológicos de análisis de la realidad, así como seguir desvelando los significados y los procesos de construcción de desigualdades, el enfoque de la antropología feminista y los estudios de género. En su interés por “lo cultural” ha tratado de desmontar el peso que los aspectos biológicos han tenido para explicar la ubicación de marginación de las mujeres con el propósito de evidenciar cómo ha sido precisamente la determinación cultural la que aporta las claves para explicar el sistema jerárquico en que se organiza la sociedad.

“Si los papeles sexuales son construcciones culturales, ¿por qué las mujeres siempre están excluidas del poder público y relegadas al ámbito doméstico? Y si los papeles sexuales son determinados biológicamente, ¿qué posibilidades hay de modificarlos? El nuevo feminismo lo formuló acertadamente: ¿por qué diferencia sexual implica desigualdad social?” (Lamas 2000: 201).

La dialéctica y enriquecimiento mutuo que se establece entre antropología y feminismo permite además comprender, desde una óptica diferente a la imperante, una cuestión crucial para el análisis: el cómo las desigualdades se perpetúan y han de entenderse en conexión con otro tipo de diferenciaciones como las de clase, etnia, raza, historia colonial, religión... (Moore 1991; Nash et al 2005; Gregorio 2006).

En el cuestionamiento acerca de todo este proceso de construcción de significados y jerarquización, lo político y las instituciones políticas se han presentado como un campo de estudio prioritario dada su capacidad para construir realidad, organizar la sociedad y sus relaciones sociales.

En consecuencia, la antropología feminista y sus estudios sobre la construcción del género iniciaron un ejercicio de revisión crítica sobre la supuesta “objetividad y neutralidad” de las políticas, de los discursos acerca de la realidad que generan, de los significados y valores que legitiman una

ciertas visiones y di-visiones de la sociedad, y de cómo este supuesto orden social se ve legitimado por unas normas y prácticas administrativas. Su preocupación teórica se centrará, por una parte, en desvelar las concepciones y significados sobre los que las políticas construyen y contribuyen a reproducir las desigualdades sociales, prestando una especial atención a sus implicaciones sociales, políticas y cognitivas. Y por otra parte, en proporcionar las claves interpretativas para favorecer el cambio social.

### **II.3. Las aportaciones de la antropología feminista al análisis de los procesos de diferenciación**

La aparente ineficacia que presentaban las Ciencias Sociales en los años sesenta para abordar y explicar los fenómenos sociales, como hemos mencionado, dio lugar a una crisis epistemológica y metodológica generalizada que afectó igualmente a la disciplina antropológica. Los cambios sociales, políticos e ideológicos que tienen lugar a partir de estos años van a incidir directamente en el análisis y reflexión acerca de los problemas sociales y la búsqueda de explicaciones de la desigualdad. En el análisis tradicional de las desigualdades sociales, la causa de los problemas pasaba por ser interpretada desde un punto de vista individual, culpabilizando al propio sujeto de su situación de marginación (Soydan 2004). Por consiguiente, se responsabiliza al individuo de sus problemas sociales –entendiendo que es generador en sí mismo/a de su situación–, en un ejercicio de naturalización de las diferenciaciones y las desigualdades que producen.

En este contexto de reelaboración de los modelos teóricos de análisis, surge el debate de *sociedad enferma* frente a *individuo enfermo* que cuestiona el énfasis en las características individuales como ejes explicativos de las desigualdades, considerados como argumentaciones demasiado simplistas y esencialistas de unos objetos de estudio que se tornan cada vez más complejos.

El movimiento feminista, y su concreción en la antropología y estudios de género, supusieron una revolución extraordinaria para con los marcos interpretativos de la realidad social. El feminismo como movimiento social y político tuvo un impacto trascendental en el discurso científico y los modos de

conceptualización de la realidad. Como subraya Virginia Maquieira (2001) sus planteamientos críticos y reflexivos influyeron directamente sobre los modos de elaboración del saber y producción del conocimiento en el ámbito de las humanidades y ciencias sociales. Estos esquemas de pensamiento fueron integrados de forma específica en la antropología social porque, como explica esta autora, se trataba de un terreno privilegiado dado que su preocupación teórica pasaba por los fenómenos de poder en la representación y construcción de la alteridad:

“Como es sabido la antropología ha definido desde sus inicios su objeto de conocimiento en torno a la investigación de las sociedades y culturas ajenas, y en ese proceso de conocimiento, muchas veces, la comprensión de lo ajeno se realizó como una forma de control y de dominio en beneficio de lo propio y en otros casos la búsqueda de lo ajeno fue un modo de consolidar las estructuras de desigualdad en la propia sociedad” (Maquieira 1991: 128).

La antropología feminista surge en los Estados Unidos a finales de los años sesenta, y en Europa a inicios de los años setenta como respuesta a la preocupación teórica feministas por incorporar las categorías de género en antropología social (Narotzky 1995). Supone por tanto una reacción desde la preocupación acerca de cómo el conocimiento antropológico se aproximaba a analizar la diferenciación de género. En palabras de Henrieta Moore:

“Comprender la diferencia cultural es algo esencial, pero el concepto en sí no puede seguir siendo eje de una antropología moderna, ya que sólo contempla una de las múltiples diferencias existentes (..) una vez admitido que la diferencia cultural es sólo un tipo de diferencia entre otros muchos [...] la antropología feminista se ha hecho eco de esta insuficiencia al basar sus cuestiones teóricas en cómo se manifiesta y se estructura la economía, la familia y los rituales a través de la noción de género [...] La cuestión de diferencia constituye, no obstante, un problema muy particular para las feministas” (Moore 1991; 22).

Una de las primeras aportaciones que plantea el feminismo es el cuestionamiento del determinismo biológico y su repercusión en el comportamiento humano. Fuertemente influenciado por las teorías darwinistas y las premisas de la sociobiología, se entiende que hay una

predisposición “innata” y configuración genética específica que determinan el comportamiento humano y por ende la posición que se ocupa en la sociedad. En consecuencia, como señala Virginia Maquieira (2001: 131), se asume que los procesos sociales son características biopsicológicas de los individuos, por lo que las desigualdades sociales se basan en las diferencias individuales intrínsecas. Lo intrínseco se entiende como genético, que a su vez se equipara con lo “innato”, y éste a su vez con lo “inmutable”.

Partiendo de estos supuestos, y desde su preocupación teórica por desvelar los procesos mediante los cuales se construye la diferencia de género, el enfoque feminista da un paso más rebatiendo muchas de las concepciones teóricas dadas por supuestas dentro del pensamiento clásico occidental – incluido el de la antropología de la mujer– que ha diferenciado entre lo biológico y lo cultural o la distinción entre lo doméstico y lo público. Mediante esta trampa reduccionista que vincula a los hombres a lo cultural frente a las mujeres y lo biológico, se contribuyó a separar y esencializar las diferencias entre ambos sexos. La mujer queda por tanto relegada de forma “natural” al espacio de lo biológico y las asociaciones que del mismo se desprenden: la reproducción, lo doméstico, la crianza, lo afectivo, lo privado. Mientras que el varón se entiende está “naturalmente” ligado a lo cultural: la producción, lo intelectual, lo político... lo público. En este análisis, como apunta Teresa del Valle (1990) se sigue un sistema binario propugnado por Lévi-Strauss en el que la identidad de la mujer se elabora en base a la identidad del hombre, manteniendo el estereotipo de las categorías hombre-mujer como categorías cerradas.

En la medida en la que lo cultural se asocia a un estadio superior de desarrollo de la sociedad y lo biológico a un orden social inferior, siguiendo esta “naturalización” de la organización entre los sexos, dicha diferencia se utiliza como justificación “lógica” de la dominación de los hombres sobre las mujeres.

“Estos modelos de representación de género se traducen en categorías conceptuales para el análisis social y han tenido y tienen una importante incidencia en la justificación de la desigualdad, ya que cada uno de los polos de los pares dualistas se articulan ideológicamente de un modo jerárquico y a

través de ellos la cultura tiene preponderancia sobre la naturaleza, lo público con respecto a lo doméstico y la producción sobre la reproducción” (Maquieira 2001: 152).

Apoyándose en estos marcos explicativos de la realidad, el mundo y las relaciones de género y diferencias entre hombres y mujeres tienden a “*tomar forma de apariencias ‘naturales’ inevitables*” (Del Valle 1990: 18). Esta atribución desigual de los espacios en los que se ubica a unos y a otras, así como del valor e infravalor que adquieren respectivamente de acuerdo con su hipotética mayor o menor contribución a la sociedad, tiene a las teorías evolucionistas como uno de sus soporte ideológicos fundamentales.

La antropología feminista contemporánea se consolida dirigiendo su interés hacia el análisis de las relaciones el género (Moore 1996), que supone un cuestionamiento de muchas de las referencias, creencias y enfoques fundamentales sobre los que se venía construyendo el conocimiento. La perspectiva feminista posibilita a la antropología comprender que la desigualdad entre los hombres y las mujeres no pasa por lo biológico sino que es algo cultural. Con la contundente frase revolucionaria “*Biología no es destino*” que promulgara Simone de Beauvoir (1949) comenzó a plantearse que la diferencia que se da entre los sexos no es biológica sino social; que el sexo no determina comportamientos que son sociales, y que el sexo no es el género. Por su parte, la antropología ofrece al feminismo la dimensión intercultural, la posibilidad de interpretar cómo se construyen los diversos significados de género en distintos contextos. Con sus estudios, la antropología evidenció las distintas posiciones, comportamientos y roles que las mujeres habían adquirido en distintas sociedades, contradiciendo así la supuesta “universal subordinación” de las mujeres.

La conjunción de ambos planteamientos permitió y posibilitó la revisión de la teoría antropología, mostrando la invalidez analítica de los esencialismos y naturalizaciones elaboradas acerca de la diferenciación sexual. La relación entre la antropología y feminismo supuso un recíproco enriquecimiento e influencia. Del análisis del material etnográfico se extrajo el material básico para, como explica Dolores Juliano (2003), rebatir la “naturalidad” de las asignaciones de roles diferenciados para hombres y mujeres. Se pasa de este



modo del concepto sexo, sustentado en la biología, al concepto género, apoyado en la cultura.

Esta relación con el tiempo fue haciéndose más compleja, propiciando unos cada vez más sólidos marcos analíticos capaces de abordar la dinámica y cambiante realidad social. En este sentido, y dando un paso más allá en el estudio de la diferencia, una de sus aportaciones más sobresaliente reside en comprender los procesos de construcción de las diferencias de género y cultura en conexión con otras diferenciaciones que han estado adheridas a la teoría antropológica –aunque no sólo a esta disciplina– como son las de clase, etnia, raza, edad, extranjería, sexualidad, historia colonial, religión (Gregorio 1996, 2005). Sus análisis parten de la base de que los procesos de diferenciación no son un hecho “natural” sino una interrelación social construida y remodelada constantemente y de forma dinámica a lo largo de la historia. Como señala Henrietta Moore:

“[...] la antropología feminista ha desarrollado unas sólidas posturas teóricas que explican las conexiones entre diferencias de género, culturales, de clase e históricas. Este punto aparece con más claridad en los debates relativos a la penetración del capitalismo, al impacto del dominio colonial y a la variabilidad de la familia” (1991: 223).

Ha sido precisamente la naturalización de las desigualdades, bajo una determinada ideología y valores, la que ha permitido jerarquizar a las personas en función de sus diferencias. Maniobra que funciona al tiempo en que dichas diferencias son asumidas como algo innato, que no puede modificarse o reaccionar en contra. Son diferencias que pasan a ser entendidas como “justas desigualdades” en tanto que el sistema social se ordena de forma jerarquizada y las desigualdades son parte constitutiva del mismo, asumidas como lógicas y necesarias para su funcionamiento.

La apertura a los enfoques sobre los que se apoya la antropología del género han posibilitado desenmascarar los procesos a través de los cuales se construyen como naturales las diferencias entre grupos sociales y cómo posteriormente éstos son subordinados. Cuestión esta última que da un paso más en el estudio de la construcción social de las diferencias, ya avanzado por

los estudios antropológicos –aunque focalizados exclusivamente en la cuestión cultural– y que diversifica y amplifica la perspectiva de análisis a la hora de estudiar los procesos complejos de estratificación social. Como señala Dolors Comas *“las desigualdades basadas en el sexo sólo pueden entenderse en el proceso general de creación de otras desigualdades sociales”* (1995: 14). El potencial de sus aportaciones teóricas pasa por su capacidad para evidenciar la necesidad de tomar en consideración las estructuras de desigualdad existentes desde las que se construyen los espacios de poder y relaciones de subordinación.

A los análisis tradicionales sobre la construcción de desigualdades, centrados en los aspectos de clase y la posición que se ocupa en el mercado laboral, Dolors Comas, en una crítica hacia los análisis marxistas que han obviado otro tipo de diferenciaciones, insiste en el error de otorgar la preeminencia exclusiva a las divisiones de clase, olvidando que las basadas en el género o en la raza se encuentran subsumidas en aquellas (Comas 1995: 39). En sus investigaciones muestra cómo la segmentación laboral, atravesada por elementos de género, etnicidad, edad o formación, ha traído consigo la creación de nuevas desigualdades sociales. Entiende que, para comprender la desigualdad social y el predominio de unos grupos sobre otros (hombres sobre mujeres; nacionales sobre extranjeros; culturas dominantes sobre culturas subordinadas...) es equivocado partir de su ubicación diferencial en la división del trabajo; se hace necesario iniciar el análisis por cómo cada sociedad construye su representación de la diferencia y cómo a través del reconocimiento de las capacidades y habilidades de unos y otros se distribuyen las actividades. Es decir, no es la distribución del trabajo la que explica la subordinación de determinados grupos, sino que éste es el punto de llegada. Se trata de invertir el planteamiento para poder identificar los símbolos y sistemas de significados por los que cada sociedad construye la diferencia.

En esta dirección, siguiendo a Susana Narotzky (1995), las diferencias sociales son productos históricos que los distintos grupos sociales van configurando cuando se relacionan entre sí para acceder a lo que imaginan como recursos necesarios. Por tanto, el género, considerado en su diversidad cultural y social, supone una forma más de entre la creación de la diferencia,

que en interrelación con otras “constituye el sistema de desigualdades de una sociedad”.

Son elementos de orden simbólico, material y político los que en contextos concretos inciden en los procesos de construcción de las diferencias y situaciones de desigualdad. En consecuencia, los estudios de antropología del género provocan un giro importante en los esquemas analíticos cuando plantean que, si las diferenciaciones no están exclusivamente asociadas a lo material, a lo tangible, sino que se construyen a partir de significados “arbitrarios” que adquieren sentido en espacios determinados, no son por tanto las diferencias de sexo, clase, extranjería... las que explican las desigualdades sino que son precisamente las desigualdades las que construyen tales distinciones y diferencias (Narostky 1995, Gregorio 2005). El género, el sexo, la etnia o la raza son categorías construidas socialmente a partir de un conjunto de ideas y representaciones sobre las características humanas y sus diferencias, que a su vez, se encuentran interrelacionadas entre sí (Comas 1995; Stolcke 1993; Moore 1994). No se tratan de realidades objetivas conformadas a través de atributos fijos, sino que se elaboran sobre unos determinados contenidos específicos que cada sociedad les otorga.

Estos desarrollos teóricos permitieron un vuelco extraordinario en los esquemas de análisis de las desigualdades. De modo que, las desigualdades de género, la de cultura o la de extranjería se constituyen en otra diferenciación más, como subraya Carmen Gregorio (2005), de entre las muchas posibles en el análisis de la producción de desigualdad. Asimismo, el enfoque intercultural propio de la antropología ha posibilitado la comparación y comprensión acerca de cómo en distintos contextos se crean las desigualdades. Se hace preciso entenderlas las diferenciaciones a partir del lugar que ocupan en un sistema más amplio de símbolos, significados y creencias compartidas en un espacio -social, político, cultural e histórico-determinado. Precisamente, un mismo hecho puede adquirir diversos significados de acuerdo al contexto y el momento concreto en el que se produce.

Esta contextualización permite, de una parte, el ejercicio de llevar a cabo una mirada global para comprender los procesos de desigualdad social,

evitando universalizar las unidades de análisis y transportar los esquemas teóricos propios. Se pretende de este modo sortear el etnocentrismo que había caracterizado hasta entonces a la antropología, estudiando las diferentes situaciones y sus significados a partir de las propias. Pero de otra parte, esta contextualización y necesidad de incorporar en el análisis de la desigualdad de género en su interdependencia con otras desigualdades, supuso también comenzar a comprender que las categorías no son algo homogéneo sino que albergan a su vez una importante heterogeneidad. Como señala Carmen Gregorio (2001) refiriéndose a la categoría de género, el análisis de la distribución de poder entre géneros se presenta mucho más complejo porque la categoría mujer no es algo homogéneo, sino que aspectos como la edad, la clase o el parentesco afectarán a su posición en la sociedad. Porque las diferentes dicotomías no son universales, y si lo fueran, han de interpretarse como constructos culturales en contextos sociales concretos (2001: 42-42)

Desde este planteamiento, los propios estudios de género vienen a deconstruir la idea de tomar la categoría de género como algo unitario y las relaciones de género en el contexto de estructuras de poder en sociedades cambiantes (Gregorio 2001, 2005; Maquieira 2001). Esta nueva perspectiva con la que se abordaba la cuestión de la diferencia –y que va más allá de la de género– supuso a su vez para los estudios de la antropología la posibilidad de llevar a cabo un ejercicio de retorsión y matización de las definiciones esencializadoras desde las que frecuentemente se elaboran las categorías de análisis. Categorías presentadas como fijas e inmutables que arrinconan tanto la complejidad contextual y de significados desde donde se construyen, como los diversos usos y contenidos que adquieren de acuerdo a un contexto socio-histórico concreto, y los entresijos que se establecen entre las desigualdades que las atraviesan. Se ignora la heterogeneidad y complejidad social que engloban al igual que la diversidad de situaciones que atrapa y a las que refiere una categoría.

En el interés de la antropología feminista por desvelar los procesos mediante los cuales se construye la diferencia de género –y por extensión, las múltiples diferenciaciones–, además de cuestionar los fundamentos sobre los que se sustentaba el conocimiento y revisar los modos de conceptualización,

se ha buscado trabajar sobre los efectos que dicha mirada sobre la realidad causaban en el ámbito de lo político. Desde los marcos analíticos feministas, los procesos de categorización con los que se encaja a los distintos grupos sociales son una expresión misma de poder. Las clasificaciones desde las que se organiza la realidad tienen unas repercusiones políticas y unos efectos sociales que justifican un sistema social organizado en base a un procedimiento de segregación y jerarquización. Y es en dicho ejercicio en el que los procesos políticos adquieren una relevancia especial en el análisis de la producción de las diferenciaciones y las desigualdades.

Las políticas, que inciden de manera directa en la organización de las sociedades, configura las condiciones de vida así como las relaciones sociales entre sus ciudadanos/as. El modelo hegemónico de pensamiento contribuye a (re)producir determinadas categorías e ideas sobre los diferentes grupos sociales, a reproducir las desigualdades sociales con respecto a unos grupos y a mitigarlos en relación a otros. Es por ello que, en el proceso de la construcción social y cultural de las diferencias, las políticas adquieren una posición relevante. Porque construyen realidad, problemas sociales y formas de resolverlos; porque organizan a la sociedad en categorías que jerarquizan y a las que les asignan unos determinados derechos diferenciales; porque se sirven de un complejo entramado institucional con el que organizan las relaciones sociales. Y todo ello, bajo un discurso institucionalizado que porta una ideología, que no es neutra –ni en materia de género ni de extranjería– que lo dota de sentido. Se trata de un conjunto de creencias, actitudes, valores, conductas, actividades... que diferencian a hombres y mujeres, a unos grupos de otros, a través de un proceso de construcción social que se apoya en un proceso histórico instalado a muy diversos niveles (Estado, mercado de trabajo, medios de comunicación, leyes, escuelas...) (Benería y Roldan 1987). Un sistema de diferenciación que supone una jerarquización y dominación que, como indica Pierre Bourdieu (2000), logra tener éxito cuando consigue que la arbitrariedad cultural e histórica que separa a las personas aparezca como una consecuencia de las características esenciales y naturales. De este modo, se invierte la relación causa-efecto, pasando de ser percibido como sistema de dominación a ser apreciado.

Los estudios de la antropología social y del género, por tanto, han tenido al estudio de lo político y sus instituciones como uno de los ámbitos clásicos; el estudio de los espacios desde donde emana el poder, se regula la realidad y se crean y también refuerzan las desigualdades. Muy especialmente, en las llamadas sociedades del bienestar social, cada vez más han dirigido su preocupación hacia el espacio de las políticas públicas, hacia cómo sus ideologías y prácticas políticas mantienen y reproducen los sistemas de jerarquía existentes; hacia los procesos que favorecen el mantenimiento de un estatus de inferioridad; y hacia los discursos y argumentaciones que lo hacen aparecer como natural y justificar su desigualdad. Porque, como subraya Janet Saltzman (1992), para mantener estable un sistema de desigualdad no sólo son necesarios dispositivos coercitivos sino que también, y fundamentalmente, son necesarias definiciones, ideologías, categorías, significados y estereotipos que mantengan la desigualdad.

#### **II.4. Las políticas públicas como terreno de indagación antropológica**

La preocupación antropológica por lo político en las sociedades con Estado tiene lugar a partir de los años sesenta, en el marco de un cambio de conocimiento antropológico. Pero no será hasta los años ochenta cuando ésta se impulse definitivamente, como hace notar Henrietta Moore (1996), influidos por los estudios de Foucault sobre el poder y la gubernamentalidad. Desde la visión *neo-Foucauldian*, el empeño se dirige hacia las prácticas de la gobernabilidad, enfocando su atención hacia “cómo se ejerce el poder” más que estudiando el poder en sí mismo, de forma cosificada. Se trata de pensar en el poder como acto, como “modo de acción sobre las acciones”, lo que requiere que la antropología analice sus raíces en el corazón de la sociedad y las configuraciones que produce (Abélès 1997).

Estudiar el poder político a través del análisis de la gubernamentalidad, como explica Sandra Gil (2006), supone explorar el procedimiento por el cual ciertos aspectos han sido problematizados de una manera particular en un momento histórico concreto. Se trata de dirigir nuestro interés hacia cómo el pensamiento opera en el modo de hacer las cosas y los efectos que provoca.

De, como insiste Michael Foucault (1996), visionar el poder no tanto atendiendo a su dimensión represora o prohibicionista como a su dimensión constructivista y productora de realidad, racionalidades políticas, modos de pensar, problemas sociales, categorías de conocimiento...

Una vez que la curiosidad de los/as antropólogos se dirige hacia sus propias sociedades de origen en su pretensión por conocer las formas de organización política y relaciones de poder, lo político ya viene siendo abordado por otras disciplinas que convergen en un espacio teórico y aplicado (González Alcantud 1998: 173). Sin embargo, la antropología social proporciona una orientación teórica y metodológica ventajosa para el estudio. Si, como reflexiona Abélès (1997), entendemos por antropología el estudio de los procesos y dispositivos de poder de nuestras instituciones así como de las representaciones de las formas de lo político en nuestras sociedades, entonces reconoceremos las aportaciones que la antropología puede ofrecernos en el estudio de las sociedades contemporáneas. La perspectiva antropológica, lejos de considerar una demarcación preestablecida entre lo que es político y lo que no lo es, se centra en los espacios de lo político para entender mejor *“cómo se entretajan las relaciones de poder, sus ramificaciones y las prácticas a las que dan lugar”* (Abélès 1997: 3).

En el estudio de las políticas públicas, el enfoque antropológico viene a desvelar la relevancia de los aspectos simbólicos del poder, los códigos de significación y las representaciones que portan tales políticas. Desentrañar la significación del campo de lo simbólico en la arena de los procesos políticos ha sido una de sus contribuciones más relevantes. José A. González (1998) en sus reflexiones sobre la conveniencia antropológica en la investigación de la naturaleza de lo político, insiste en subrayar la naturaleza *simbólica* de los análisis etnográficos de la política frente a la asimbolía de la sociología tradicional, que en sus estudios de lo político parecía excluir la dimensión alegórica, figurada de la acción humana, núcleo de la acción política no estática y de las relaciones de poder (1998: 35-36).

La antropología occidental puso un especial énfasis en el estudio de las instituciones políticas oficiales del gobierno, dada la importancia y penetración que éstas han ido adquiriendo en la gestión de la vida cotidiana

de las sociedades estatales (Giddens 1985). En el marco de los Estados Modernos, el desarrollo de las políticas públicas está íntimamente ligado al despliegue del Estado del Bienestar, cuyo modelo de gobierno afecta a todos los ámbitos de la vida, pública y privada, y en el que todas las cuestiones sociales quedan politizadas.

Además de una especificidad metodológica, la mirada antropológica muestra un interés por las políticas en tanto que representaciones de un sistema jerárquico de relaciones de poder y organización social. En los estados contemporáneos, la esfera estatal y las políticas públicas que emanan de ella se constituyen como un elemento central en la organización de las sociedades. Sus efectos repercuten de forma directa y cada vez más determinante en la vida de la ciudadanía. Más allá de ser entendidas como meras prácticas objetivas de gestión social y prácticas de poder entre el gobierno y la sociedad, las políticas públicas contienen unos valores sociales, ideológicos y culturales que conforman unos modelos de sociedad concretos, resultado de determinados procesos sociohistóricos de la sociedad que las genera y que a su vez trata de reproducir. Contrariamente por tanto a lo que pudiera parecer, tal como ha evidenciado la antropología, las políticas y el aparato institucional que las implementa no son neutrales, ni neutros, en materia de género, valores sociales, culturales o ideología. Entendiendo por ideología, siguiendo a Theo Van Dijk, como el conjunto de ideas que comparten los miembros de un grupo y que *“constituyen la base de unas creencias específicas sobre el mundo y que guían su interpretación de los acontecimientos, al tiempo que condicionan las prácticas sociales”* (2003: 14).

Las políticas se despliegan dentro del lenguaje. Constituyen una forma particular de argumentar, de presentar e interpretar la realidad, que involucra la actividad de nombrar y clasificar a las poblaciones sobre las que dirigen sus prácticas. El lenguaje político es preformativo: (re)genera concepciones que ayudan a *crear* el fenómeno que tratan. De este modo, a través de las normas jurídicas, sociales, prácticas de gobernación y discursos que emanan de las políticas, se moldean y categorizan a los individuos, generando clasificaciones y distinciones entre las poblaciones, construyendo a las personas como sujetos y objetos de las mismas, regulando sus vidas y generando significados sobre



los distintos grupos a los que quedamos vinculados, o por oposición, excluidos. Como señalan las autoras Virginia Maquieira, Carmen Gregorio y Elena Gutiérrez (2000), las políticas públicas inciden de tal manera que se hace casi imposible ignorar o escapar a su influencia, acabando incluso por moldear *“el modo en que los individuos se construyen a sí mismos como sujetos”* (2000: 388). Como reflexiona al respecto Enrique Santamaría, *“cada estado determina a través de su aparato sociojurídico, a través de esos agentes y agencias que tienen como función definir y regular los límites de las personas y actividades, quienes son (y qué no son) sus miembros, sus ‘nacionales’-es más, sus ciudadanos”* (1994: 43). Las políticas, en tanto que representaciones de la estructura social, contribuyen a la construcción de identidades definiendo la posición de los sujetos y las relaciones sociales entre los mismos (Halkier 2003).

Todo este sistema de clasificación, como advierte Pierre Bourdieu (1994), está orientado a producir unos efectos sociales; somos categorizados dentro de la estructura social de acuerdo a un determinado estatus, siendo diferenciados unos de otros a través de artificios clasificadores y políticas de distinto tipo que nos otorgan diferentes roles y derechos en tanto que sujetos. El individuo es categorizado en tanto que perteneciente al grupo de “ciudadanos”, “nacionales”, “jubilados”, “madres solteras”, “discapacitados”, “tercera edad”, “inmigrantes”, “drogadictos”, “marginados”, etc.

Las categorías vienen a ordenar las distinciones que se establecen entre grupos sociales dentro de una sociedad; clasificaciones que refieren no sólo a la posición que se ocupa en una sociedad sino también al tipo de relación que se establece con el Estado. Estas categorías quedan asociadas a unas determinadas “problemáticas” que se conforman en unos contextos y momentos históricos determinados. Categorías y problemas a partir de los cuales se conforman políticas de distinto tipo que gestionan su vinculación con el Estado y el reconocimiento de sus deberes y derechos (políticas para la tercera edad, políticas de igualdad entre los géneros, políticas migratorias, políticas de integración, políticas carcelarias...). De este modo, crean y organizan toda una serie de relaciones entre individuos, grupos e instituciones; entre lo público y lo privado, redefiniendo qué se entiende por cada uno de estos términos (Gil 2002a).

En el ejercicio de la argumentación gubernamental, las tareas de formulación están estrechamente relacionadas con las de identificación del problema y/o establecimiento de la agenda (Delgado 2006). En esta lógica de construcción de las agendas políticas, en las que se interpretan y construyen problemas a los que dar respuestas de forma “ordenada”, se elaboran e imponen unas determinadas explicaciones y se ofrecen soluciones que, por otra parte, ya están implícitas en la propia formulación de los problemas (Ibáñez 1998):

“... 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).

A través de las representaciones con las que se imagina y ordena la realidad quedan instauradas unas determinadas visiones y di-visiones del mundo. Fragmentación y jerarquización que, además de generar unas distinciones entre las personas, es frecuentemente el origen mismo de las desigualdades; clasificaciones arbitrarias con las que se presenta la realidad que a menudo contribuyen a reproducir aquello que aparentemente describen. Podría entenderse como de una cierta *recursividad* de la estructura social que “actuaría sobre sí misma” a través de la política social (Adelantado *et al.* (2000)).

En este complejo proceso por el que se articula una determinada forma de entender la sociedad, las políticas públicas adquieren un peso específico como configuradoras de una interpretación institucional con la que se describe la realidad. El mundo es objetivizado a través del lenguaje, que lo ordena en base a unos esquemas de entendimiento y categorías con las que se aprehende y da sentido a los hechos sociales y las poblaciones. Con posterioridad, en el curso de la socialización, éstos son internalizados como *verdad objetivante válida* (Berger y Luckman 1984: 89), trabando así de forma satisfactoria el proceso de construcción social de la realidad, que como estos autores analizaron, para su

efectividad, ha de ser institucionalizada y legitimada; ha de ser verificada a través de procesos socialmente legitimados mediante los cuales esta(s) versión(es) de la realidad se hacen ajenas a las personas que la producen.

Resulta por tanto inevitable preguntarnos cómo determinados modos de pensar llegan a convertirse en hegemónicos. En la respuesta debemos otorgar un papel primordial a las políticas públicas; a la imposición y autoridad institucional que es conferida a sus discursos en detrimento de otros. El peso de los significados que porta el discurso institucional-gubernamental en la construcción social de la realidad radica en que la versión que porta de cómo son las cosas que se erige como *dominante*, por la utilización de canales privilegiados para su difusión que excluye formas de pensar alternativas, y *legítimo*, dada la credibilidad que se le atribuye por ser entendido como una teoría objetiva y oficial. El supuesto saber experto que las arroja así como el lenguaje del que se sirve se presenta como neutral: una simple exposición de los hechos que narran *lo objetivo* de los hechos *tal cual son*. Esta *descripción* de la *realidad* propia de las políticas públicas puede ser entendida como una especie de “teoría oficial” que, como señala Adrian Favell (2001: 15): 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) corporiza alguna clase de núcleo de valores que constituye el fin de las políticas, y que será su justificación filosófica subyacente (*normative claims*).

En consecuencia, cuando se trata de un tema que se ha convertido central en el debate público, como es el caso de las (in)migraciones, se produce un proceso de jerarquía en el discurso por el cual algunas palabras son más importantes que otras palabras (Laclau y Mouffe 1985, citado en Halkier 2003). Más aún cuando el marco de las políticas impone tanto un lenguaje como unos esquemas teóricos y epistemológicos sobre qué es un problema, su debate y formas de tratarlo. Estas argumentaciones oficiales elaboradas desde un modelo hegemónico de pensamiento, (re)inventan la realidad y ordenan en unas determinadas categorías que adquieren significados e interpretaciones diversas en función de los escenarios donde se producen. Resulta llamativo, por ejemplo, cómo tanto el lenguaje como las estructuras de pensamiento de

las políticas públicas en torno a la inmigración son asumidas tanto por la sociedad como por el resto de los agentes sociales, produciéndose un consenso nacional en los términos y lógicas dentro de las cuales se produce el debate y toman decisiones. Precisamente, son posibles los desacuerdos entre los distintos actores, como son los partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones (de, pro) inmigrantes e investigadores, porque, como hace notar Adrian Favell (2000), existe previamente un acuerdo fundamental en el lenguaje de las políticas.

Por todo ello, las argumentaciones de las políticas públicas dotan a la retórica institucional de una mayor capacidad para hacer creer que su descripción e interpretación de la realidad es más certera que otros discursos. Concepción a partir de la cual se estructuran las políticas públicas y sus respectivas agendas, se interpretan los problemas y las necesidades sociales, normativiza la práctica o configuran los distintos tipos de respuesta.

El estudio de las políticas públicas, consecuentemente, se consolida como interés antropológico, como *“el estudio de las normas y las instituciones; la ideología y la conciencia; el conocimiento y el poder; la retórica y el discurso, el significado y la interpretación; lo global y lo local”* (Maquieira, Gregorio y Gutiérrez 2000: 388). En esta línea, Cris Shore y Susan Wright (1997) más que estudiar las políticas como un proceso meramente administrativo proponen abordarlas como un fenómeno antropológico que ha de ser interpretado de diversas maneras: como textos culturales con diversos sentidos, como una invención clasificatoria con diversos significados, como narrativas que sirven para justificar o condenar el presente, como elementos retóricos y formaciones discursivas que funcionan para dar poder a algunos sectores y silenciar otros. Estos autores plantean la necesidad de leer las políticas públicas como narrativas que sirven para ordenar los diversos significados de la sociedad, que instituyen retóricas y símbolos de inclusión y exclusión. En tanto que generadoras de unas determinadas normas y valores sociales que contienen unos modelos –explícitos o implícitos– de sociedad, son productoras de constructos culturales, esto es, de un conjunto de enunciados, predicados, significaciones e interpretaciones elaboradas desde una perspectiva que

reviste cierta coherencia, en forma que, aparece como un marco de referencia para una gente determinada (Del Valle 1990: 15).

Tratar las políticas como textos de análisis antropológico implica hacer uso de una nueva clase de materiales como son los documentos políticos que portan sistemas de significados culturales (Shore y Wright 1997). El ejercicio antropológico, por tanto, pasa por desvelar las estructuras normativas sobre las que se sustentan estos textos, para lo que se hace necesario analizar el lenguaje y discurso político, esto es, la configuración de ideas que proporcionan los hilos con los que están tejidas las ideologías (Shore y Wright 1997: 18). El lenguaje, continúan argumentando estos autores, está constituido socialmente y no de forma autónoma e independiente por los espacios de poder. Sin embargo, éstos tienen el “poder de definir” y de hacer prevalecer su argumentación gubernamental, dada la autoridad institucional que les ha sido otorgada.

La mirada antropológica muestra cómo lo político no es algo objetivo, estático, sin valores o ausente de un modelo cultural; se trata, además, de un proceso de enorme complejidad que tiene lugar en un momento concreto, supeditado a profundas vinculaciones históricas que significan el hacer político pero desde donde se trata de dar respuesta a situaciones nuevas y cambiantes. Especialmente cuando, la configuración de las políticas se apoya en artificios clasificadores arbitrarios que diferencian a los sujetos en función de criterios cambiantes según el contexto específico. Todo ello da lugar a unas políticas sociales atravesadas por múltiples contradicciones internas que una interpretación y análisis “objetivante” (Adelantado *et al.* 2000), unívoco y acontextualizado de los significados no es capaz de reflejar.

Desde la propuesta teórico-metodológica de la *antropología de la política* que plantean Cris Shore y Susan Wright (1997), el interés por lo político en los actuales sistemas de bienestar trata de buscar explicaciones a la forma en que las políticas construyen sus sujetos como objetos de poder, y responder a la pregunta sobre qué nuevas clases de subjetividades o identidades están siendo creadas en el mundo moderno (Shore y Wright 1997). El análisis de la retórica y el discurso que emana desde los espacios de poder, del significado y la interpretación de sus contenidos, así como de las prácticas mediante las cuales

se concreta la acción de gobernar pasa a constituirse como una cuestión esencial en el análisis antropológico. Ha de entenderse, por tanto, que existe una cierta vinculación entre las configuraciones discursivas desde las que las políticas piensan y dan sentido a la realidad y las prácticas en las que se concretan; esto es, los modos desde los que miramos condicionan indefectiblemente las maneras en que tratamos. Los discursos, como advierte Foucault (1970), no se circunscriben solamente a los “decires”, sino que están compuestos indisolublemente por los “haceres”, las prácticas sociales y las representaciones que le van asociadas de forma estrecha, tensa e incluso contradictoria.

Esta atención sobre cómo se vincula la retórica del poder político con la acción concreta de hacerlo efectivo refiere al concepto de *governmentality* de Foucault, de “cómo se ejerce el poder”, que como señalábamos, cobra una clara influencia en el enfoque de la antropología política, en sus estudios para comprender y analizar los mecanismos de conocimiento, poder y subjetivación a través de los cuales las autoridades administran la vida individual y colectiva de los individuos, y el modo en que éstos responden. Se trata por tanto de analizar el impacto de la gobernabilidad sobre las formas de vida e instituciones sociales. Pero además, y éste es uno de los aspectos que más nos interesa, este concepto foucaultiano nos indica la mentalidad particular y formas de pensar acerca de los problemas sobre los que el poder político ha de gobernar a través de estrategias particulares. Desde este planteamiento de la gubernamentalidad, el lenguaje nos interesa no tanto por lo que pueda decir o comunicar sino por lo que hace, las cosas que pone en relación y por el tipo de vinculaciones que establece entre ellas (Gil 2006). Nos interesa por la realidad que construye y consolida, y las relaciones y lógicas de causa-efecto que instituye.

Fernando Vallespín (2000) distingue entre “gobierno” y “gobernación”. Por gobierno se alude a una forma de dirigir la sociedad, “*en particular aquella que presupone una relación jerárquica –de arriba abajo– entre quien gobierna y quien es gobernado y se apoya en la facultad normativa del Estado y en su capacidad para hacerla efectiva*” (2000: 16). Y por otra parte, con gobernación se refiere a las diferentes maneras en las que una sociedad podría ser guiada y dirigida,

distinguiendo entre gobernación con el gobierno, gobernación sin el gobierno (ambas en una relación horizontal entre el Estado y la sociedad) y gobernación por el gobierno (que incluye al sistema político-administrativo). En esta línea de argumentación, Cris Shore y Susan Wright (1997) se sirven también del *governance* para hacer referencia al proceso que va “desde arriba” o “desde fuera” por el cual las políticas imponen una serie de condiciones concretas. Pero también pretenden insistir con la acción de gobernar al proceso complejo por el que con sus propias normas de conducta se instrumentaliza, a través de metáforas sobre lo individual y lo social, un determinado modo de gobernar el orden social. De esta forma, *governance* es entendido como un tipo de poder que actúa *sobre y a través* de la diligencia y subjetividad de los individuos como sujetos racionales y éticamente libres (1997: 16).

Esta acción sobre lo individual y la subjetividad de los sujetos queda reforzada mediante las prácticas (a menudo rutinarias) de acción social en las que se despliegan las políticas públicas. Prácticas cotidianas de reproducción social y simbólica que alteran cada día mínimos detalles de las pautas sociales que el tiempo (por medio de muchos procesos históricos) ha sedimentado (Adelantado *et al.* 2000: 27). Prácticas, que legitimadas por la existencia de acciones anteriores, han acabado cristalizando una forma de intervenir y (re)produciendo unos efectos, no siempre esperados, que a su vez repercuten sobre las condiciones de vida de los sujetos.

La construcción de unas determinadas representaciones se produce a través de las *tecnologías de gobierno*, esto es, siguiendo la definición de Michael Foucault “*el 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*” (1985: 128). Mediante estos mecanismos diversos de los que se sirve la acción gubernamental, los sujetos quedamos anclados a unas clasificaciones a partir de las cuales se establece una relación particular con el Estado, desplegada a través de sus políticas, y que impactan sobre las propias subjetividades de quienes son objeto de las mismas. De este modo, una vez internalizadas las categorías, los individuos se construyen a sí mismos con

arreglo a las normas a través de las cuales son gobernados; *“aunque se trata de una ‘imposición’ sobre los individuos, una vez internalizadas (estas normas) les influye de cierto modo a la hora de pensar, sentir y actuar”* (Lukes 1973: 15, citado por Shore y Wright (1997)). Esta categorización suele tener un fuerte reflejo sobre la forma en la que los sujetos acaban viéndose a sí mismos/as, creando sus propias subjetividades de acuerdo con los grupos sociales a los que quedamos encuadrados. Esto nos devuelve al tercer paso de cómo Berger y Luckman (1984) explican la legitimación de la construcción social de la realidad: primero se externaliza la realidad calificándola, luego se objetiva y por último se internalizan a través de las subjetividades e identidades.

Comprender en consecuencia las relaciones de poder en la sociedad implica ir más allá de las instituciones oficiales del estado y de sus discursos y normativas. Como subraya Marc Abélès al respecto, se hace necesario apreciar la complejidad de los múltiples estratos de la realidad política, lo que incluye la acción política en la vida cotidiana y los símbolos asociados a dicha acción, la concreción de la *“cultura política”* allí donde el poder se afirma y se cuestiona en la práctica social (1992: 17, citado en Gledhill 1999).

Se trata por tanto de pensar en las políticas públicas como llaves analíticas para entender sistemas culturales pero también como tecnologías de gobierno *“[...] mecanismos prácticos y reales, locales y aparentemente nimios, a través de los cuales los diversos tipos de autoridades pretenden conformar, normalizar, guiar, instrumentalizar, las ambiciones, aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros, a los efectos de lograr los fines que ellas consideran deseables”* (De Marinis 1999: 89).<sup>5</sup> El análisis de las políticas desde la antropología requiere comprender primero los distintos marcos culturales desde los que se elaboran, que orientan sus acciones y las dotan de significado.

*“Las políticas sociales serían, por tanto, uno de los factores primordiales que contribuyen al proceso de estructuración de las sociedades del capitalismo*

---

<sup>5</sup> Tanto el concepto de racionalidad política como el de tecnologías de gobierno provienen de la obra de Michael Foucault y han sido desarrollados posteriormente por los estudios de la gubernamentalidad, también conocidos como anglofoucaultianos, de quienes existe escasa bibliografía en castellano (De Marinis 1999: 89).



avanzado: surgen de la estructura social a la vez que contribuyen a configurar la misma" (Adelantado et al. 2000: 27).

Las políticas públicas proporcionan a los/as antropólogos una lente para explorar las formas en que el sistema político funciona al nivel de los discursos de poder, recodificando realidades, definiendo nuevas subjetividades y (re)construyendo problemáticas. En la medida en la que pueden ser estudiadas como "hechos sociales totales" (Mauss 1979) con importantes implicaciones económicas, legales, culturales y morales, el análisis de las mismas constituye una nueva herramienta para estudiar la localización de procesos globales en el mundo actual. El análisis antropológico sobre las políticas, en tanto que ciencia interpretativa en busca de significados (Geertz 1988), orienta su finalidad hacia cómo éstas organizan los significados para crear realidad, identidades y subjetividades. Busca identificar los símbolos y sistemas de significados por los que cada sociedad, a través de sus políticas y en un momento y contexto determinado, representa las diferencias.

La antropología puede ofrecernos explicaciones para comprender el peso de las políticas, en tanto que productores de categorías y procesos de diferenciación entre individuos, se traducen en un sistema jerárquico de desigualdades. Especialmente en unos contextos de Estado de Bienestar en los que es evidente la incidencia de las políticas sobre las condiciones de vida de las personas; a través de sus ideologías, prácticas económicas, políticas y jurídicas, pueden contribuir a reproducir o erradicar dichas diferenciaciones y desigualdades sociales. Como al respecto analizan los autores José Adelantado *et al.*:

"La política social no sólo ni fundamentalmente hay que entenderla como un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, sino también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado o de sus finalidades explícitas, 'naturalizando' e institucionalizando las desigualdades de clase, género, edad, etnia, o cualquier otra" (2000: 46).

Parece evidente por tanto adentrarnos en el estudio de los procesos de (re)producción y/o transformación social, y en concreto, a los relativos a las

relaciones y significaciones de extranjería. Los derechos sociales que se asignan a según qué categorías y problemáticas en que se organizan las políticas públicas, así como las posibilidades de pleno acceso y disfrute a determinados recursos y servicios de bienestar se presentan como claro elemento diferenciador y estratificador. Las diferencias de posición de las que parten los sujetos beneficiarios con respecto a los diversos dispositivos públicos pueden constituirse en ejes relevantes de desigualdad social, bien sea por las posibilidades reales para acceder o no, como por la significación que adquieren las diferentes formas de satisfacer las necesidades.

Desde los estudios de la antropología política se profundiza sobre las representaciones simbólicas sobre las que se fundamenta la noción de diferencia como creadora de desigualdad. Y, como toda construcción social, ello es fruto de la producción de ideas (D'Argemir 1995: 39). En este complejo proceso, las políticas públicas –desde sus discursos, normas y prácticas– ejercen un papel como (re)productor de la realidad, de un modelo hegemónico de pensamiento y de sus sistemas de desigualdad.

En tanto que invenciones clasificatorias, el análisis de las mismas nos posibilita desentrañar los significados incorporados a través de los cuales se operan las diferenciaciones en la ciudadanía, siendo una de las fundamentales la sustentada en las representaciones de extranjería, en conexión con otras como las de género, edad, clase, etnia, religión, sexualidad o cultura.



### Capítulo III

## DEL ESTADO, SUS TRANSFORMACIONES Y TECNOLOGÍAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL

### III.1. El Estado Nación y los elementos que lo sustentan

El análisis acerca de cómo se representa la inmigración en las políticas públicas y prácticas de acción social y de cómo se incorpora el hecho inmigratorio a las mismas entendemos que pasa en primer lugar por detenernos a reflexionar sobre la configuración del Estado Nación, como marco desde donde se define y construye la inmigración. Reparar sobre la inmigración implica pensar en el Estado y sus fundamentos, por lo que parece necesario comenzar destacando unos primeros apuntes teóricos sobre la importancia del Estado Nación, y los elementos sobre los que se edifica, en tanto que espacio dominante en la definición de identidades y gestión de diversidades. Nos estamos refiriendo a conceptos (e instrumentos) como nación, historia, cultura, ciudadanía o nacionalidad, que no sólo conforman pilares para el basamento del Estado sino que son nociones con las que pensamos la categoría nacional frente a la de extranjero. Elementos explicativos de los distintos procesos de creación de subjetividades, y de los distintos modos de inclusión y exclusión de la población “inmigrante”. Productos que adquieren una significación fundamental una vez que se desarrolla el llamado Estado del Bienestar y despliegan las políticas públicas y acción social dirigida a “inmigrantes”, que son el objeto que proponemos para nuestro análisis.

La formulación y el modelo político de Estado Nación, de Estado Moderno<sup>1</sup> tal como lo conocemos hoy en día, es un invento relativamente reciente, a partir del siglo XVIII, en las sociedades occidentales. El término

---

<sup>1</sup> Siguiendo a Ernest Gellner (1998) en su obra sobre *Nacionalismo*, la modernidad se asocia con la industrialización. La época moderna es la era del desarrollo industrial y de la nueva sociedad que se conforma a partir del mismo. En este contexto, tienen lugar las condiciones propicias para que se desarrollen fenómenos como el nacionalismo, cuya lógica interna del funcionamiento de la sociedad industrial.

nación fue acuñado durante la revolución francesa como fuente de legitimidad de poder, caracterizado por concentrar el poder de forma territorial y por legitimar su soberanía en virtud del principio de la *voluntad popular* (Colom 2001: 22). Ligada a la idea de nación surge el concepto de nacionalismo, presentado con una significación romántica con ciertas dosis de irracionalidad dado que debía ser sostenido emotivamente:

“El *pueblo* del que metafóricamente emanaba el poder político constituyese una comunidad cultural homogénea era, sin embargo, un dato ajeno a la naturaleza misma de la soberanía. El significado atribuible a la *nación* en el lenguaje moderno como una comunidad políticamente autónoma y culturalmente diferenciada es, por ello, fruto de una auténtica revolución intelectual: la de *purgar* al pueblo de su sentido derogatorio de *plebe* para investirlo con la idea de la *soberanía* e identificarlo con la *nación* elevada al rango supremo de la lealtad política” (Colom 2001: 22).

La novedad que en consecuencia introduce el concepto de nación en relación a otras formas anteriores de organización política pasa por identificar al estado con una comunidad política territorial sobre la que ejerce su soberanía. Una comunidad que es la que detenta el poder a través de un proceso democrático de soberanía del pueblo. En el tránsito de las llamadas sociedades tradicionales a las sociedades modernas, la emancipación de las clases sociales, el nacionalismo en tanto que idea abstracta superior que simboliza unidad, posibilitó el cambio al proponer el acoplamiento de las fronteras políticas y culturales al Estado Nación, asumiendo la responsabilidad de producir y reproducir una cultura común homologada (Colom 2001: 13). Según Benedict Anderson (1993), nación junto con nacionalidad y nacionalismo son conceptos que comenzaron a generalizarse a finales del siglo XIX por parte de una clase particular que lo fue extendiendo. Se trata, para este autor, de artefactos culturales, con los que se dota de sentido a una comunidad política imaginada que es soberana. Imaginada porque, “*aun los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de la comunión*” (Anderson 1993, 23).

En un contexto de cambio social, económico e ideológico, en el que los Estados tratan de concentrar el poder y legitimarlo frente a una sociedad que demanda protección (política, social, económica...), el nacionalismo, observa Clifford Geertz, es *“la materia misma del cambio social, no es su reflejo, su causa, su expresión ni su fuerza motora, sino que es el cambio social mismo”* (1988: 207). Es decir, a pesar de la justificación histórica o moral que se venía haciendo de los nacionalismos como legitimidades racionales, los Estados hubieron de construir un sentimiento de identidad colectiva, pasado histórico y reconocer determinadas tradiciones para despertar y dar sentido al pegamento invisible con el que compactar la idea de comunidad nacional. Así fue como la nación deviene en nacionalismo; cómo, lo que surge producto de la razón se torna en costumbre inmemorial, en instituciones históricas, atemporales e incuestionables. Su poder reside y se acrecienta de forma inconmensurable por su vinculación y presencia viva de tradiciones que encarnan recuerdos, símbolos, mitos y valores de épocas muy anteriores de la vida de una población, comunidad o área (Smith 1997: 18).

Lo que hace a una nación, escribe Eric Hobsbawm (2000), es el pasado, por lo que nación sin pasado es un término contradictorio. Mediante un proceso de elaboración narrativa y discurso común e identitario con respecto a una dimensión histórica y étnica que aportan significado al pasado y justificación al presente, se conformaba la idea de una comunidad de nacionales homogénea sobre las que el Estado Nación ejerce su poder. Proceso en el que la etnohistoria ha jugado un papel primordial como (re)constructor cultural, narrando hiladamente *“los materiales aportados por la memoria selectiva, los mitos de origen, los rituales costumbristas y demás dispositivos mnemónicos”* (Colom 2001: 27). Acudiendo a estos elementos se daba sentido y apariencia de institución continuada en el tiempo y caracterizada por su homogeneidad cultural, histórica o social.

En el contexto de todos estos intereses relacionados con la creación del Estado moderno y los sentimientos nacionalistas, en estos años se cimientan las bases de un sistema educativo que incorpora e institucionaliza un determinado sistema de ideas. Los individuos son alfabetizados de un modo similar, internalizando una cultura que se identifica con una identidad

nacional. Se asume que dicha formación es incorporada plenamente a la comunidad nacional en tanto que ciudadanos, asegurando así la existencia de una cultura homogénea y compartida (Gellner 1993). Ejercicio que, como sugiere este autor, tan sólo el Estado, y a través de sus normas, puede realizar para garantizar su supervivencia.

“Esa lealtad (a las normas) que vertebra el grupo funciona porque es el resultado de un movimiento doble, hacia adentro y hacia afuera. Hacia adentro, lo que mueve a los miembros del grupo a quererse unidos y acatar las normas comunes, es la conciencia de la coincidente identidad en lo que se tenga por más importante. Es una fe compartida la que edifica el nosotros, la creencia de que lo que nos identifica precisamente con este determinado grupo está muy por encima de lo que nos separa en tanto que individuos diversos en multitud de cosas. Esa conciencia del nosotros se puede apoyar en que seamos precisamente ‘nosotros’ los que hablemos una lengua, tengamos ciertos rasgos, profesemos una religión, practiquemos ciertos usos, etc.” (García Amado 2003:4).

La vinculación entre Estado, nación y cultura queda establecida y apuntalada como otra de las patas que dan sentido a la concepción del Estado Nación. Antes del nacionalismo, como señala Modesto Gayo (2002), no había naciones (*naturales*) en espera de ser descubiertas sino culturas más o menos desarrolladas que se interrelacionaban. Con el desarrollo de la industrialización, la construcción política de los Estados Nación y el surgimiento de la idea nacionalista, la relación entre cultura y Estado no sólo se hace necesaria para dar sentido a una cohesión e idea de unicidad sino que “*el nacionalismo la convirtió en legítima*” (Gayo 2002: 14). Algunas tradiciones culturales son utilizadas para el proceso de fabricación de la comunidad nacional, como elementos que dan sentido a su identidad nacional y que a su vez los distinguen de otros grupos nacionales (Triandafyllidou 2001). Esto es, una nación *existe* en la medida en la que, además de contar con un territorio y un pueblo, crea una comunidad nacional con unos rasgos culturales diferenciales. No podemos obviar por otra parte, como nos recuerda Javier de Lucas (2003: 3) que otra de las funciones atribuidas a la identidad cultural es la de proporcionar cohesión. Sin la capacidad de elaboración del imaginario colectivo que proporciona la cultura, continúa argumentando Javier de Lucas,

no puede existir la comunidad social ni, subsiguientemente, la comunidad política. Precisamente por ello la cultura, la identidad cultural, parece el cimiento apropiado para asegurar la legitimidad de un proyecto político.

Estado Nación y nacionalismo surgen como dos figuras enmarañadas de forma relacional; la indisolubilidad de estas dos concepciones, como apunta Ernest Gellner (1988), pasa por entender que los procesos de construcción del estado (*state-building*) y de construcción de la nación (*nation-building*) se han producido prácticamente al unísono. Se podría interpretar que es el Estado el que crea el concepto moderno de nación que le sirve de soporte (García Amado 2003). El estado moderno se ha mimetizado en nación, en una comunidad política y cultural imaginada que se caracteriza por un sentimiento de pertenencia que implica adhesión a lo interior, lo tradicional, y que, en esta propia lógica de supervivencia, conlleva rechazo hacia lo exterior y ajeno a dicho pasado histórico. Son conceptos relacionales que comportan la existencia de una comunidad interior y de unos *otros* diferentes del exterior que hay que evitar, integrar o excluir.

Frente a los diversos temores con lo que se presenta lo exterior, la adhesión hacia lo propio, hacia el *nosotros*, se refuerza bajo la idea de una comunidad imaginaria en torno a la que se aglutina todo lo concerniente con lo Estado y la nación. Adhesión que requiere de una protección y seguridad y que busca mantener lo propio para garantizar su estabilidad y continuidad. De esta forma tan esclarecedora lo explica Gerard Baumann:

“(hay que abandonar) la ingenua creencia de que el Estado no es más que un negocio secular que sirve para proporcionar las necesidades materiales. El Estado-nación tiende a ser secularista, pero no es de ninguna manera secular. Es decir, sitúa a las Iglesias y al culto en una esfera privada, pero el vacío de retórica mística y de ritual resultante se rellena rápidamente con una cuasireligión creada por el Estado. La nación de cada Estado se construye como una comunidad imaginaria, como si fuera una enorme *superetnia* supremamente moral, y el Estado-nación depende de una red de valores, lugares y épocas simbólicas que no son más que una especie de religión” (2001: 63).

Otro de los elementos que dan sentido al sistema de Estado Nación tal como lo conocemos hoy en día es el concepto de ciudadanía. Significa la



condición de pertenencia y participación en la sociedad y las instituciones políticas que la conforman. La formación histórica de los Estados nacionales ha venido acompañada de la definición de quiénes son los individuos que integran la comunidad política sobre la que el Estado ejerce su soberanía. Ser ciudadano de un estado en las democracias actuales encierra un estatus que posibilita el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes (Moreno 2003). Es, en consecuencia, el propio Estado el que codifica cuáles son los derechos y obligaciones de quienes son calificados como ciudadanos.

A finales de siglo XVIII, la visión pasiva de la ciudadanía fue sustituida por otra, la de ciudadanía moderna, asociada a toda una serie de derechos – civiles, políticos y sociales, cronológicamente<sup>2</sup>-. Tras la revolución francesa, los derechos políticos que se conceden a los ciudadanos, sujetos a la idea de soberanía popular, se erigen como un rasgo esencial. Como formulara Thomas H. Marshall (1950), teórico clásico a quien se recurre como primer articulador del concepto moderno, la ciudadanía se concibe en tres partes o elementos, a saber: la ciudadanía civil, política y social. Sin embargo, uno de sus aspectos más innovadores pasa por concebir al ciudadano como detentador de derechos en condiciones de igualdad con el resto de los miembros del conjunto social. Derechos e igualdad eran sus conceptos claves: *“La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”* (Marshall 1950: 37). Se sustituye la visión tradicional del ciudadano como sujeto de deberes por una nueva definición centrada en los derechos.

---

<sup>2</sup> Tras la vinculación de los derechos políticos que proclamaba la revolución francesa, en el siglo XIX se giró hacia otro tipo de derechos sociales, y, por tanto, una nueva imagen de la ciudadanía (Ledesma 2000: 12). Los tres ciclos de la moderna ciudadanía corresponden, según T.H. Marshall, a los diversos periodos de constitucionalización de los derechos: los civiles (durante el siglo dieciocho con la superación de la organización estamental del Antiguo Régimen, tras la revolución inglesa, norteamericana y francesa), los políticos (durante el siglo diecinueve, con la institucionalización del liberalismo democrático y la representación electoral), y los sociales (durante el siglo veinte con la consolidación del igualitarismo del desarrollo del Estado de Bienestar) (Moreno 2003). Los tres tipos de derechos compondrían el conjunto de derechos asociados a la ciudadanía.

La estrecha relación entre ciudadanía y nacionalidad ha dado lugar a que, cuando nos referimos a la política de ciudadanía en un Estado, la vinculemos de forma estrecha con la idea de “identidad nacional”, planteándose como “lógica” una identificación entre el concepto nacional y el de ciudadano:

“Se ha dicho con razón que la ciudadanía ‘es el derecho a tener derechos’ que define la condición de miembro de una comunidad (política); pero la comunidad moderna por excelencia es un estado nacional en el que tanto la definición de la identidad colectiva como la participación social y política de sus miembros requieren una cultura compartida” (Toscano 2000: 75).

En el tránsito a la Modernidad, el control social ejercido por los Estados sobre sus poblaciones, según Ana M<sup>a</sup> López (2002), da lugar a un proceso en el que se hace indispensable el desarrollo de mecanismos de comunión y adhesión a la comunidad nacional. Así, *“la pertenencia formal se organiza a través del estatus legal de ciudadano (que) recoge el conjunto de derechos y deberes de los miembros que forman parte de la comunidad política y es expresión de su alianza individual con el Estado”* (López 2002: 521). La concepción de Thomas Marshall se convirtió en la visión ortodoxa de la ciudadanía, aunque no por ello fue aceptada en su integridad; tanto en lo que se refiere al tipo de derechos, concebidos desde la idea de lo que supone ser miembros de pleno derecho de una comunidad (ligazón entre comunidad y cultura homogénea), como en lo que se refiere a la igualdad de los beneficiarios (idea de derechos individuales y comunitarios y de situaciones desiguales que requieren políticas diferentes). Además, se planteaba como una visión evolucionista de la que parecía deducirse una ampliación progresiva de derechos, con la que no todos estaban de acuerdo en que se hubieran obtenido ni al mismo tiempo ni en igual medida. Su noción de ciudadanía reflejaba una interpretación individualista, que pasaba por considerar al ciudadano de forma acontextual y sin reparar en las múltiples situaciones que no quedaban cubiertas, como la de las mujeres, entre otras.

Los principios de igualdad y ciudadanía hurgaban en un conflicto que no terminaba de ser resuelto en el contexto de una sociedad de clases

producto de las desigualdades que provocaba el sistema capitalista. Para Anthony Giddens (1985), los derechos de ciudadanía fueron conquistados, en una medida sustancial, a través de la lucha; los derechos no se conceden, sino que se ganan. Y por ello, la ampliación de los derechos no era un proceso y una evolución inevitable, como podría inferirse de T. H. Marshall; las revoluciones y luchas sociales para la conquista de estos derechos fueron los que provocaron dicha ampliación. No fueron una consecución directa del desarrollo del capitalismo, si bien éste estimuló de forma indirecta a conseguir el resultado final. La creación de una sociedad de clases trajo consigo el surgimiento del movimiento obrero y sus reivindicaciones en el terreno de los derechos ciudadanos.

Asimismo, frente a la concepción liberal marshalliana de la ciudadanía como igualdad, las críticas feministas pusieron en primer lugar el acento en la “neutralidad desde el punto de vista de género” a la hora de construir la concepción de ciudadanía. Pero en sus cuestionamientos sobre estos conceptos de ciudadanía e idea de igualdad, evidenciaron también cómo otros colectivos quedaban excluidos de tales concepciones en la medida en la que no fueron contempladas sus situaciones de marginación y desigualdad provocadas por razones raciales, étnicas, religiosas, sexuales o lingüísticas.

*“In the liberal tradition the individual citizens are presumed to have equal status, equal rights and duties, and so on, so that principles of inequality deriving from gender, ethnicity, class or other contexts are not supposed to be of relevance to the status of citizenship as such. The citizens are therefore constructed not as ‘a member of the community’ but as stranger to each other” (Yuval-Davis 1997: 70).*

La noción de ciudadanía no se correspondía con la complejidad social y los diversos procesos de exclusión en los que se encontraban muchas de las personas. Estaba construida desde un prisma tan totalizador que a su vez era excluyente, por lo que los movimientos feministas reclamaban la protección activa de las diferencias por parte del Estado, que supuestamente habría de ser imparcial y universalista.

En esta misma línea, como otros autores han señalado, el reconocimiento de unos derechos fundamentales en la definición de ciudadanos de T. H. Marshall, si bien se consideró como un logro importante para justificar y garantizar la igualdad, se trataba sin embargo de un concepto que por inclusivo dejaba fuera de tales beneficios a quienes no detentaran ese determinado estatus:

“Casi es tautológico señalar que para definir la ciudadanía, para establecer los límites de pertenencia a la misma, se necesita paralelamente hacer referencia a aquellos que quedan excluidos de la comunidad. Algo así como si el concepto se construyera tanto en su forma positiva como, de manera simétrica, en su vertiente negativa, al mencionar, esta vez, a los que quedan fuera de la comunidad. Desde este punto de vista, la historia de la ciudadanía es tanto la historia de la extensión de los derechos que lleva consigo cuanto la historia de la exclusión del propio estatus de ciudadanía y del acceso a tales derechos” (Babiano 2000: 237).

Cuando nos referimos además a la categoría ciudadanía y a las exclusiones que porta, se hace necesario establecer una distinción entre la idea de ciudadanía formal y la de ciudadanía sustantiva (López 2002). Formalmente, indica esta autora, la ciudadanía está asociada a la condición de miembro de una comunidad política, de un Estado, y por tanto a la consecuencia de tener una determinada nacionalidad. Dicha vinculación implica la llamada “ciudadanía completa”, la pertenencia a una comunidad política que queda simbolizada por el derecho al sufragio y a la elección. De otra parte, la ciudadanía sustantiva alude a los derechos y deberes que están relacionados con la condición de ciudadano de un Estado concreto.

Para consolidar los diferentes elementos sobre los que se construye el Estado Nación otorgando un determinado poder al mismo, la historización del presente ha jugado un papel fundamental. Las decisiones y prácticas políticas son en gran medida estructuradas de acuerdo a un legado del pasado. Apoyándose en conceptos que, aún habiendo sido categorías inventadas y amasadas en el vacío, están históricamente *arraigadas* sobre lo que constituye la comunidad nacional (Brubaker 1992), permitiendo asumir como dadas y naturales para el mantenimiento del Estado. Cada historia

nacional, explica Étienne Balibar (2003), “*produce de manera diferente sus propios símbolos, sus ficciones y 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). En consecuencia, toda política, y muy especialmente la de inmigración, es consecuencia y efecto de una herencia histórico-política, de hechos que sucedieron en un pasado, que se interpretaron desde una mirada concreta, y se proyectan en el presente sobre unas determinadas formas de hacer y de pensar. A lo largo de la historia, el Estado, sus fundamentos y mecanismos de significación y organización se han ido *naturalizando*, apareciendo como dadas y universales.<sup>3</sup>

### **III.2. La extranjería y las políticas de gestión del hecho migratorio como constructoras de identidad nacional**

Las concepciones de ciudadanía moderna en el marco de los Estados-nación, como hemos venido exponiendo hasta aquí, se han construido sobre la base de la organización de la población dentro de unos límites territoriales y la pertenencia nacional como fuente de derechos y deberes de sus *naturales*. El contrato establecido entre el Estado y sus nacionales posibilita una serie de contraprestaciones que suponen para la ciudadanía la cesión y traslado del poder soberano que residen en los mismos al Estado, que detenta de este modo el poder para gobernar a cambio del derecho y beneficios de la protección y prestaciones varias en tanto que nacionales. El Estado asume una serie de obligaciones con sus súbditos, que es investida en términos de responsabilidad pública a favor de la identificación entre nación, Estado, soberanía y comunidad nacional. El Estado Nación es soberano *en un territorio y sobre una población*, a condición de que su soberanía y provisión de seguridad, en el más amplio sentido de la palabra, la ejerza para quienes son *naturales* del mismo.

---

<sup>3</sup> Como advierte Verena Stolcke (1997) desde esta lógica, no parece casual que la adquisición de la nacionalidad se denomine también como la naturalización, pensado como atributo intrínseco de una persona más que como una condición que se otorga si se cumplen ciertos requisitos.

Este ejercicio de demarcación de identificaciones y pertenencias, que se encuadra en la lógica de la operación de *nation-building*, crea un sujeto auténtico interior, normalizado, ciudadano de un Estado poseedor de ciertos derechos, que se construye desde una lógica de exclusiones: los no-ciudadanos, definidos como extranjeros. Es el sujeto exterior, un inauténtico y extraño, figura diferenciada del legítimo ciudadano. Su no-pertenencia parece dotar de legitimidad a la necesidad de una cohesión e identidad interna, a la necesidad de protección frente a la idea de exterioridad (encarnada o no). Así, la noción de extranjero mantiene una estrecha relación con los procesos de construcción nacional, dotando de sentido al sujeto interior –poseedor de ciertos derechos y privilegios– en contraposición con el exterior.

“El papel del Estado es clave en el proceso de constitución del inmigrante como categoría social destacada. El Estado marca al ‘inmigrante’ como sujeto jurídico distintivo a través de dos mecanismos: uno estructural y otro coyuntural. Por una parte, la ciudadanía nacional marca por sí misma la exclusión o inclusión de las personas con respecto a una comunidad de derechos compartidos que es el Estado-nación –y que se define no sólo jurídicamente sino también por el mito de la cultura compartida. Por otra parte, la gestión concreta de la extranjería –a través de leyes y reglamentos– amplía o restringe el acceso de los extranjeros a determinados derechos” (Aramburu 2002: 396).

La expansión de los Estados Nación y el desarrollo de los procesos coloniales trajo consigo todo un despliegue de mecanismos de homogeneización de las poblaciones sujetas a su dominio. En el proceso de identificación y vinculación nacional, las figuras del nacional y del extranjero adquieren un lugar central (Santamaría 2002b). En las sociedades modernas en el marco del Estado Nación, el término extranjero refiere a quien no pertenece a la nación, a quien no es súbdito y/o ciudadano del Estado desde el que se habla, a la persona que es “natural” de otro país. Esto es, la delimitación de una pertenencia que es negada y que, como indica este autor, mantiene una estrecha relación con los procesos de construcción nacional. La particular configuración de la nacionalidad, como vínculo inclusivo frente a la de extranjería, que se presenta bajo forma juridificada (y social) como no-nacional.

Cada Estado determina por tanto, a través de su aparato sociojurídico, a través de sus agentes y agencias que definen y regulan a su población, quiénes son (y qué no son) sus miembros, sus ciudadanos (Santamaría 1994). Definición que construye y detecta a sus nacionales y que de forma implícita construye y marca también a quienes son extranjeros/as. Crear la noción de ciudadano/a implica crear la de extranjero/a porque, para que haya Estado, es preciso que haya territorio y fronteras, que haya “extranjeros”, y en consecuencia, “inmigrantes” (Sayad 1996). Interrogarnos sobre la inmigración nos lleva por ende a interrogarnos sobre cómo se piensa el hecho migratorio y gestiona su integración desde el marco estatal y sus políticas, y las fronteras físicas y simbólicas que diferencian a un “nosotros-nacional” frente a un “otros-extranjero”.

La llegada de “extranjeros” a una determinada sociedad a través de los procesos de inmigración confrontan los tres elementos básicos sobre los que se sustenta la soberanía de un Estado Nación: población, territorio y los significados físicos de violencia (Bommes y Geddes 2000). Es por ello que, las concepciones de Estado Nación y las bases de identidad nacional influyen de manera directa en el diseño de las políticas de extranjería e inmigración (Gil 2002a). En la confección de las mismas, continúa explicando esta autora, las nociones de solidaridad y de seguridad se presentan como conceptos orientadores determinantes. En el ejercicio de cesión de soberanía de los/as nacionales para con el Estado, éste se compromete por una parte a garantizar el bienestar y unos mínimos de calidad de vida, mediante una justa redistribución de los recursos, favoreciendo a quienes están en situaciones de desigualdad. Y por otra parte, al Estado se le asigna también la función de proteger a su ciudadanía frente a los posibles peligros que pudieran atentar contra la estabilidad social, económica, política, etc. Esto le confiere por tanto potestad para controlar las fronteras del territorio nacional, muy especialmente, la entrada de quienes pueden ser considerados como amenazas.

A través de las políticas de control de fronteras y extranjería se legitiman y autorizan ciertos tipos de movilidad frente a otros que son obstaculizados y criminalizados. Las migraciones no son consecuencia de los hechos sino de la

aplicación de un determinado tipo de decisiones sobre cómo se piensa que la incorporación de extranjeros/as puede afectar a la sociedad de acogida. Es así pues que, paradójicamente, en un mundo globalizado caracterizado por la libre circulación de mercancías, capitales, información o servicios, la movilidad de las personas sujeta a los pareceres de los Estados se ha convertido en un bien escaso que se otorga de forma desigual. En palabras de Zygmunt Bauman (1999), al respecto de las consecuencias humanas de la globalización, lo que ésta significa y comporta de fluidez para algunos, significa e comporta localización para otros. Los derechos de movilidad se distribuyen de forma diferencial en el mundo convirtiéndose, continúa razonando este autor, en el mayor y más poderoso factor de estratificación de los últimos tiempos de la era moderna. Proceso de demarcación en el que las maneras en que pensamos y figuramos a los/as extranjeros y su (re)producción en las políticas con las que gestionamos su acceso –entrada y estancia en el país, a los recursos, a los derechos... – adquieren un protagonismo crucial. Y en todo ello tiene mucho que ver la sociedad de acogida desde donde nos ubicamos.

Ambos tipos de acciones encomendadas al Estado, las de solidaridad y las de seguridad, originan dos modalidades de intervención que se dirigen tanto hacia adentro como hacia fuera, en la medida en la que se trata de dos conceptos relacionales que implican “*la existencia de otros diferentes a los que hay que integrar o excluir*” (Gil 2002a: 5).<sup>4</sup> Actuaciones que, en principio parecieran no tener relación entre sí pero que, como esta autora muestra, son claves en las políticas de gobierno encaminadas hacia la producción y reproducción de las identidades, las fronteras espaciales, socioculturales, económicas y políticas:

“Desde esta perspectiva, las políticas de integración (solidaridad) y de seguridad pueden ser entendidas como mecanismos que apuntan a la construcción de un auténtico sujeto interior –poseedor de ciertos derechos y privilegios– y de un in-auténtico y sospechoso *outsider*, cuya identidad debe ser siempre diferenciada del verdadero ciudadano” (Gil 2002a: 5).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Citado el paginado del documento original

<sup>5</sup> Ídem.



Las nociones de ciudadanía e identidad nacional determinan significativamente tanto las percepciones que se tienen sobre quiénes son las/os extranjeros como las vías de incorporación a la sociedad receptora. En esta línea argumentativa es muy interesante el análisis que sostiene Adrian Favell en sus trabajos sobre cómo las idiosincrasias nacionales suelen traducirse en maneras muy concretas de mirar y hablar acerca de la inmigración. De este modo, la inmigración, los problemas que se asocian con la misma o las ideas y el proceso por el que se define la integración de los extranjeros son cuestiones que esclarecen y aportan claves sobre otros aspectos más generales como la unidad y el orden de la Nación, o las tradiciones y mitos que los mantienen unificados (Favell 2001). Para este autor, la integración de la población extranjera, además de sujetarse con la idea de Estado Nación, está estrechamente en conexión con la idea de nación como sociedad diferenciada de otras comunidades; con la noción de identidad cohesionada y unificada que engloba la diversidad de las personas que coexisten bajo su territorio (Favell 2001). Y es en ese ejercicio de conformación de unidad nacional donde el concepto de extranjería y los procesos para integrar lo que no pertenece a dicha comunidad desempeñan un papel fundamental para su definición y significación.

Las políticas de inmigración, muy especialmente las definidas como políticas de integración, más allá de dictaminar qué pueden hacer los Estados y sus políticas para incorporar a las y los extranjeros, reflejan y autorretratan a la sociedad de acogida; describen de forma explícita e implícita una identidad nacional y un modelo de sociedad. Podemos entender en consecuencia que las políticas de integración de “inmigrantes”, nos dicen más sobre la sociedad de destino que sobre las supuestas características particulares de los inmigrantes. El concepto inmigración, como afirma Ulla Holm (2002), refiere en gran medida al “quiénes somos nosotros”.

Esta lectura “invertida” sobre los discursos, planes, programas políticos –en tanto que decires– sobre la inmigración y sobre las prácticas, servicios y recursos –en tanto que haceres– operan como un reflejo de las problemáticas de la propia sociedad receptora; de, continúa apuntando esta autora, sus quiebras, desigualdades, fracturas y conflictos no resueltos. Las políticas de

integración con inmigrantes, sugiere Tomás Ibáñez (2002), pueden ser unas buenas gafas para ver y entender el modelo de sociedad al que se llega, qué tipo de sociedad se está construyendo, para comprender que es ella la que constituye el problema y no la inmigración. De este modo, el *fenómeno* de la inmigración no comunitaria, se construye como tal porque “resulta” plenamente de nuestra sociedad.

En esta dinámica de lógicas de análisis, pareciera entonces comprensible que para que exista inmigración es necesario que previamente existan fronteras físicas que delimitan unos territorios nacionales, y simbólicas, que diferencian personas. Es decir, que para que haya extranjeros/as tiene que haber Estados que no los reconozcan como nacionales. Los discursos sobre inmigración se constituyen sobre la estructura de las nociones de Estado y nación (Holm 2002). Analizar la inmigración entraña subsiguientemente pensar en la nación:

“Pensando al extranjero es que, en buena medida, el Estado se piensa a sí mismo. Si, por ejemplo, observamos la legislación de extranjería en Francia, tendremos una imagen de cómo se piensa el Estado nacional francés” (Sayad 1996: 168).

El tratamiento y gestión de la inmigración, concebida a menudo como problemática, arroja por consiguiente luz sobre otras cuestiones más generales como la unidad y el orden de la Nación, las tradiciones y mitos que los mantienen unificados (Favell 2001). En la medida en que los modernos Estados Nación se construyen a partir de una población, que encarna la comunidad nacional imaginada y que comparte una cultura e historia común, la inmigración viene a cuestionar y evidenciar la fragilidad de los principios sobre los que se sustenta. Muy especialmente en aquellos Estados con un gobierno fuertemente centralizado, con dificultades para reconocer los posibles nacionalismos periféricos y heterogeneidades culturales internas diferentes a la cultura hegemónica, y a los que por tanto les ha costado en mayor medida reconocer la continua llegada y asentamiento de la inmigración. Tal es el caso de los Estados Nación europeos, en cuya fundamentación no tiene cabida la inmigración, a diferencia de países como

Estados Unidos o Australia cuyas historias y sentido de la nacionalidad han sido siempre construidas sobre la inmigración (Favell 2003b: 30).

Entendido de este modo, continúa reflexionando este autor, la aceptación e integración de las y los “inmigrantes” implica en primer lugar pensar que su incorporación se entiende como la admisión de lo diverso, de lo multicultural. Si los Estados Nación son comunidades imaginadas a sí mismas como homogéneas, la llegada de forasteros presume la *ruptura* de dicha uniformidad, la aparición de la diversidad. En la medida en la que el equilibrio y continuidad del Estado se construye sobre dicha homogeneidad, la multiculturalidad acaba indefectiblemente siendo vinculada a la noción de problema, que enfrenta y pone en peligro un pasado histórico común y cultural homogéneo. Razón por la que, en sus efectos prácticos, aceptar la inmigración pasa por el acople del extranjero/a a la sociedad de acogida, y no a la inversa como podría ser el llevar a cabo una reinención de la idea de nacionalismo e hibridación cultural.<sup>6</sup> De igual modo, la nacionalización del extranjero/a pasa muy especialmente por la integración en “lo cultural” y hacerse sabedor de lo histórico.

Así es que, una mirada atenta sobre los discursos y debates en torno a la inmigración, muy especialmente a partir de los años noventa, nos revela cómo éstos se han convertido en debates sobre ciudadanía (Hansen 2003). A pesar de la diversidad de perspectivas y dimensiones desde las que se aborda la inmigración, finalmente todos ellos quedan circunscritos a la misma cuestión: la identidad nacional. Parece con ello que el debate sobre la inmigración revela otro problema más fundamental: el de la cuestión de la identidad nacional (Hansen (2003); Schnapper (1994)).

---

<sup>6</sup> Al respecto de las dificultades para la construcción de una nueva identidad nacional, Javier de Lucas analiza los problemas que, en el caso de la Unión Europea, se están teniendo para elaborar un contenido identitario convincente, una identidad cultural común y superior que sea capaz de aunar las nacionalidades que cada país ha construido como particulares para autoafirmarse frente al resto de países. “*Resulta muy difícil mantener que se pueda apuntar hacia el establecimiento de un vínculo político (por débil que fuera) sin resolver antes la cuestión de qué es lo que nos permite reconocernos como parte de una comunidad, lo que nos remite, según parece inexorablemente, a la dimensión prepolítica, a su vez inevitablemente cultural*” (De Lucas 2003b: 9)

Desde estas propuestas de análisis de las migraciones, resulta substancial interrogarnos sobre la actividad del Estado y las herramientas que despliega, ya que es en el Estado Nación donde se instituye la inmigración como realidad política, jurídica y social. Donde las y los “inmigrantes” pasan a existir como tales (Sayad 1996), con unas determinadas significaciones e implicaciones. Como tan brillantemente nos hace comprender Abdelmalek Sayad (1996), el estudio de la inmigración nos obliga a cuestionarnos las condiciones sociales en las que emerge como objeto de discurso, de gobierno y, sólo después, como materia de conocimiento. Es en definitiva el discurso político sobre la inmigración el que la crea y define como realidad social y política, delimitándola como objeto de estudio. De ahí que no se trate de describir la inmigración “tal cual es”, sino de preguntarnos y comprender los procesos por los que se la piensa, construye y (re)produce en el hacer de las políticas como objeto de regulación, intervención y conocimiento.

### **III.3. El Estado de Bienestar y las políticas públicas como instrumentos de organización de la sociedad**

La respuesta por parte de los Estados y poderes gubernamentales a través de su política social a las necesidades de la ciudadanía puede organizarse desde una concepción liberal, que potencia el mercado como el espacio privilegiado para la satisfacción de las mismas, hasta una concepción intervencionista, propia de un modelo de Estado de Bienestar, que supone la garantía pública de la atención (Tittmuss 1981). Desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX han surgido diferentes ideologías que se han concretado en distintos modelos de política social. El que, de una forma más o menos extensa, se ha articulado en el contexto de los llamados “países desarrollados” ha sido el denominado como Estado del Bienestar.

El Estado de Bienestar es una invención europea cuya génesis institucional se remonta a finales del siglo XIX. Su surgimiento y desarrollo, que tuvo lugar en las sociedades industrializadas de después de la II Guerra Mundial, fue resultado de la combinación 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). En el contexto del sistema de producción fordista caracterizado, entre otras cosas, por el consumo intensivo de mano de obra, existía una vinculación entre el crecimiento económico, el consecuente pleno empleo, y el desarrollo de derechos laborales y sociales (Castel 1997). La acumulación capitalista de carácter violento así como la índole fluctuante del desarrollo industrial, provocó la acción “compensatoria” por parte de algunos gobiernos de los Estados Nación europeos y su polarización por las políticas de protección social (Moreno y Sarasa 1992).

En este contexto, surge la denominada como sociedad salarial,<sup>7</sup> fruto de un trabajo asalariado predominante y el desarrollo del Estado social. Los derechos sociales eran percibidos como una forma de propiedad social que constituía un seguro para los no propietarios, contra la inestabilidad del trabajo asalariado. El trabajo era considerado como el factor primordial de socialización, constitución de identidades y organización del sistema.<sup>8</sup>

Su origen por tanto se relaciona, por una parte, con la necesidad de dar respuesta a los conflictos sociales generados por la lucha de clases y las demandas de una mayor protección y asistencia para hacer frente a los riesgos vitales agudizados con el desarrollo y condiciones de la sociedad industrial (muerte, enfermedad, desempleo, pobreza...). Y, por otra, como estrategia para hacer frente al mal funcionamiento de los procesos de legitimación social de los Estados:

“En dicha situación, a una explosión de demandas ciudadanas de más y mejores servicios sociales se corresponde una implosión de decisiones

---

<sup>7</sup> Para Robert Castel el desarrollo del Estado de Bienestar generó cambios cualitativos que impulsaron el paso de la sociedad industrial a la sociedad salarial. “Dinámicas de individuación y de fragmentación de los soportes de identidad”, 7 de marzo de 2002. Ciclo de conferencias *Los retos de nuestro tiempo*, organizadas por Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría en el Círculo de Bellas Artes de Madrid, de enero a junio de 2002.

<sup>8</sup> Como apunta Zygmunt Bauman (2000), el mismo concepto de clase obrera evoca la imagen de una clase de personas que desempeñan un papel determinado en una sociedad con funciones y tareas repartidas y complementarias.

provocadas por la contradicción entre la legitimación de las democracias liberales y la erosión de los dispositivos de acumulación capitalista” (Moreno 2003: 4).

La racionalidad que sustentaba la lógica de este modelo de Estado era la de garantizar el bienestar general mediante la responsabilidad social y la socialización de los riesgos (Gil 2002a). La noción de bienestar público, sigue analizando esta autora, suponía la idea de igualdad ante la necesidad, por lo que resultaba legítimo que los servicios públicos beneficiaran al conjunto de la población, aunque hubiera algunos sectores más necesitados que otros. En la medida en la que las situaciones de pobreza y marginalidad eran entendidas como producto del mal funcionamiento de la sociedad, se requería de una responsabilidad colectiva para darles atención.

Desde este modelo de intervención pública, las políticas sociales tenían un carácter que tendían hacia la universalización; buscaban eliminar del espacio simbólico las diferencias de clase, o al menos subsumirlas desde un telón de fondo normativo de los derechos de ciudadanía (Gil 2002a). Para algunos autores como Robert Castel, se trataba de políticas de “integración”:

“Llamo ‘políticas de integración’ a las políticas animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro. [...] 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).

El Estado de Bienestar en España es una construcción histórica relativamente tardía que se desarrolla prácticamente a la vez que el proceso de industrialización, expansión del capitalismo y urbanización. Durante la década de los sesenta y el periodo de transición se pusieron las bases económicas e institucionales del Estado de Bienestar: *“el periodo 1977-1990 fue testigo de un largo e intenso proceso de reformas que condujeron a la creación de un Estado de Bienestar de universalización incompleta y de relativa baja intensidad protectora”* (Rodríguez Cabrero et. al. 2003: 2).

En el caso español, el modelo de bienestar se asienta sobre los pilares y realizaciones llevadas a cabo a finales del periodo franquista. De este modo, como examinan Luis Moreno y Sebastián Sarasa (1992: 21), las políticas sociales que tienen lugar a partir del 77 han pretendido un mayor grado de universalización de las medidas ya existentes y no tanto una radical reestructuración de las mismas. La labor innovadora, continúan argumentando estos autores, quedó fundamentalmente como un desafío a afrontar primordialmente por las administraciones autonómicas y locales, sobre todo respecto a los Servicios Sociales públicos.

Otros de los rasgos que caracterizan al Estado de Bienestar español, como escriben Miguel Laparra y Antidio Martínez (2003), hacen referencia al fortalecimiento de los lazos familiares y las estrategias de solidaridad primarias propias del sustrato católico; a la dualidad en el mercado de trabajo (altos niveles de precariedad); la universalización de determinados sistemas de protección (salud y educación, principalmente); al mantenimiento del principio contributivo en los pilares sustanciales del sistema de garantía de rentas; a la debilidad de las políticas de apoyo a la familia; la mercantilización de los derechos sociales, o a la debilitación del concepto de ciudadanía (2003: 39-40).

Una de las peculiaridades que más nos interesa destacar tiene que ver con el protagonismo y lugar específico que la Iglesia católica ocupa. El papel político y de control ideológico que se le asignó a la Iglesia católica durante el periodo franquista –a través del nacional catolicismo–, así como el peso de su intervención asistencial mediante su programa de acción benéfica<sup>9</sup>, dejaron su impronta en los comienzos del modelo de Estado Bienestar español.<sup>10</sup> Margen

---

<sup>9</sup> Las actuaciones sociales se dejaron en manos de dos instituciones: la Iglesia católica desde sus parroquias, quien además controlaba la mayor parte de la formación de los asistentes sociales, y la Falange Española, único partido del régimen que a través de su Sección Femenina organizó la asistencia social (Sanz 2001).

<sup>10</sup> Tras la Guerra Civil, como apuntan Luis Moreno y Sebastián Sarasa (1992), la política social del Régimen muestra un carácter “híbrido católico-fascista”, que se postulaba como una alternativa al marxismo y al capitalismo. Se organizó un sistema de seguros sociales y en 1944 se aprobó la *Ley de Seguro de Enfermedad*, se implantó en este mismo año la *Ley de Bases de la Sanidad Nacional* (en vigor hasta 1963). Pero no fue hasta la década de los sesenta cuando se produjeron dos acontecimientos trascendentales para la evolución de la

de intervención que hereda de una forma comparativamente más significativa al de la mayoría de los países europeos (Moreno y Sarasa 1992), debido en gran medida, al desarrollo insuficiente de los servicios de bienestar que, acompañado con la arraigada actitud religiosa de la sociedad española, favoreció el mantenimiento de su función como prestadora de servicios. Acción asistencial que, mediante financiación propia y/o a través de las subvenciones estatales, se dirige especialmente hacia aquellas situaciones-necesidades que no quedan directamente cubiertas por el sistema público de servicios sociales.

A pesar de todo ello, el Estado de Bienestar, al igual que en el resto de países, supuso el marco político-ideológico y administrativo desde el que concretar unas políticas públicas y consolidar un sistema de servicios sociales de garantía pública. Aún con sus limitaciones, como señala Teresa Zamanillo (2000), el Estado de Bienestar supuso un progreso en las relaciones sociales, entendido éste como evolución hacia sistemas sociales más complejos y en el sentido ético: leyes que regulan la conducta de los sujetos entre sí.

El desarrollo de las políticas públicas, por consiguiente, está vinculado al surgimiento y despliegue del Estado de Bienestar. La expresión Política Social comenzó a utilizarse a mediados del siglo XIX, para referirse a una teoría de regulación de los fines sociales diferente de la política jurídica que predominaba en aquellos años. Históricamente ha sido una noción ligada de forma muy estrecha al Estado, considerada como su instrumento característico que ha permitido suavizar los conflictos sociales y alcanzar un grado de equiparación social (Montoro 1997). La política social tiene sus orígenes en el pensamiento de la Ilustración, a partir del contrato social que se establece entre el Estado y sus ciudadanos, para atender a una de las primeras

---

protección social pública: el *Fondo Nacional de Asistencia Social* (F.N.A.S.) y la *Ley de Bases de la Seguridad Social*. La ley del F.N.A.S. consistía, por un lado, en un medio de financiación a los establecimientos de la beneficencia, y por otro, en unas prestaciones económicas individuales, principalmente para ancianos, enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo. Consistía en la dotación de ayudas económicas ocasionales a personas en situación de necesidad, y periódicas a ancianos y enfermos que carecieran de recursos. Es decir, prestaciones económicas indiscriminadas previa prueba de necesidad.



categorías sobre las que adquiere sentido este vínculo social: “la población en riesgo” (Castel 1995; Carballeda 2002).

Robert Moroney define una política pública (a *policy*)<sup>11</sup> como “un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos” (1991: 89). Igualmente es también explicada por otros autores como el conjunto de “*actividades o inactividades regulares o tipificadas de los funcionarios públicos*” (Manheim y Rich 1988: 428). Una política pública se presenta como el programa de acción gubernamental desarrollada sobre un sector de la sociedad concreto que se caracteriza por definirse y organizarse a partir de los siguientes elementos:

1. *Un contenido*, que es el objeto de la acción. Se movilizan los recursos para generar los resultados o productos que se pretende conseguir.

2. *Un programa*, o marco general organizador de la secuencia de actividades, implícito o explícito. No se reduce a un acto concreto de forma aislada, sino a un marco más general en el que se integran varias actividades.

3. *Una orientación normativa*: la actividad pública no es resultante de respuestas aleatorias sino que, se supone, es la expresión de finalidades y preferencias que el decisor pretende, consciente o no, realizar. Son las orientaciones valorativas que su decisión produce.

4. *Un factor de coerción*: ejercicio de fuerza basada en la legitimidad de la autoridad legal. Es la naturaleza autoritaria de la que se haya investido el actor gubernamental.

5. *Una competencia social*: el campo de aplicación de la acción pública, compuesto por los actos y disposiciones que atañen a los administrados, a sus intereses y comportamientos (Mèny y Thoenig 1992: 90-91).

---

<sup>11</sup> Se hace preciso en primer lugar llevar a cabo una distinción conceptual que pasa por distinguir entre los dos conceptos básicos anglosajones *politics* y *policy* que, sin embargo, en castellano refieren a un solo término. *Politics* podemos traducirlo como “la política”, la lucha por el poder. De ahí que cuando hacemos un análisis de la política en términos de *politics* nos estamos refiriendo al estudio de las fuerzas políticas, las elecciones o las instituciones parlamentarias. Mientras que *policy* lo traducimos como “políticas públicas” o por el término de política seguido de un adjetivo (social, agrícola, de inmigración...) y hace referencia a la acción gubernamental (Kauffer 2001). Es esta segunda acepción la que aquí nos interesa.

En la descripción más corriente que suele ofrecerse sobre Política Social se la define como *“aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales [...] tendría como finalidad paliar determinados problemas sociales”* (Teresa Montagut 2000: 20). Este es el enfoque que ya desarrollara T. H. Marshall en 1965 cuando la concretó como *“la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos”*. Un proceso en el que se toma un conjunto de decisiones en las que entran en juego bienes y recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos (Kauffer 2001). Se trata pues de una de las expresiones del Estado que implican un espacio donde se desenvuelve la práctica de la acción social y el trabajo social.

La mayor parte de los autores/as coinciden en que su principal característica es el hecho de que los poderes públicos intervienen para modificar o corregir los efectos sociales del sistema económico del mercado. Partiendo de estas observaciones puede intuirse que las políticas públicas refieren a cualquier estrategia diseñada desde los poderes públicos que propone una determinada actuación dirigida hacia unos fines dados; definición que expresa una intención previa, que se corresponde con una acción que, a través de unos medios pretende conseguir unos determinados fines (Montagut 2000).

Sin embargo, llegados a este punto, se hace preciso tomar en consideración dos advertencias. De una parte, como indica Richard Titmuss (1981) no debemos emplear el término *“política social”* como relación automática con altruismo, igualdad social, preocupación por los demás, o con objetivos de bienestar generalizado, pues puede tener resultados distintos, como es que se refuerce, por ejemplo, la posición de los más privilegiados. Porque, como estos autores advierten, no siempre el traslado de recursos de un grupo a otro garantiza que éste último sea el menos favorecido. En consecuencia, no siempre debe considerarse como una práctica que pretende

corregir o compensar desigualdades sino también como una institucionalización o “naturalización” de las mismas (Adelantado et al. 2000).

De otra parte, como indica entre otros Edith Kauffer (2001), los gobiernos frente a una situación determinada deciden realizar unas determinadas actuaciones o no realizarlas (Mèny y Thoening 1985). Tal es así que, si bien el no actuar no es en sí misma una política –en tanto que carece de un programa, una normativa o unas acciones específicas que emanen de dicho programa– sí se hace preciso enfatizar que “*la decisión de no actuar ante un determinado programa conforma en sí una política pública*” (Kauffer 2001: 3). Frente a lo que se define como un problema por la agenda pública, la acción gubernamental toma una postura concreta, pero sea ésta de acción u omisión, ambas refieren a una política pública, que es “*todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer*” (Dye 1975: 1, citado en Mèny y Thoening 1985). Visto de este modo, las políticas públicas no solamente se corresponden con una acción determinada sino que pueden ser una acción simbólica (incluida de omisión) o un no-programa.

La dimensión simbólica de las políticas públicas, una de las cuatro dimensiones que según Ricard Gomá y Joan Subirats (1998), entra en juego en toda política,<sup>12</sup> requiere de una atención particular. De acuerdo con estos autores, tiene lugar en la fase de definición de problemas, la discusión y el debate que ello suscita; conecta con la construcción de estrategias discursivas y marcos cognitivos sobre los que se sustenta. Desde el espacio simbólico al que toda política remite, se conforma una visión de cómo son las cosas, cómo se perciben y definen los hechos como problemas (qué tipo de problemas), las maneras de incluirlos en las agendas públicas (o no) y las acciones (u omisiones de las mismas) desde donde tratarlos de acuerdo con unos fines

---

<sup>12</sup> Distinguen cuatro dimensiones en toda *public policy*: una *dimensión simbólica*, expresiva de la discusión, del debate que toda definición de un problema suscita, y que moviliza diversas estrategias cognitivas; una *dimensión de estilo*, que se corresponde con la fase de negociación, formada por las pautas de interacción de los distintos actores intervinientes; una *dimensión sustantiva*, la fase de toma de decisiones, que viene a ser el contenido, el objeto de la actuación pública: las posibles opciones de la acción; y una *dimensión operativa*, que se refiere a la fase de implementación, la singularidad de cada proceso de ejecución (Gomá y Subirats 1998)

determinados (no siempre esperados).

Los autores Ives Mèny y Jean-Claude Thoening (1992), explican cómo una situación pasa a formularse como “problema público” una vez que se construye socialmente como tal, respondiendo a una estructura cognoscitiva y moral. De una parte, argumentan que en una sociedad se conforman creencias sobre las situaciones y acontecimientos que dan nacimiento a un problema, mientras que de otra parte, el aspecto moral sobre el mismo se traduce en juicios que definen el acontecimiento como insoportable y que indefectiblemente ha de conducir a una acción de cambio (1992: 120). La definición y formulación del problema ya es en sí misma un ámbito de controversia en la medida en la que puede ser abordado desde muy diferentes perspectivas. A partir de aquí, se genera un problema público que es socialmente asumido y se inicia un proceso de responsabilización sobre quién ha de intervenir para solucionarlo y/o provocar un cambio. La decisión gubernamental puede ser la de decidir actuar o beneficiarse, encubriendo ambas posturas una teoría sobre cómo define el problema, las causas del mismo y los propósitos de provocar un cambio u optar por mantener o perpetuar dicha situación. Como aclaran estos autores:

“El decisor gubernamental se comporta como un operador que apuesta que cuando intervenga, se producirá una consecuencia. Es portador de una representación de las razones por las cuales se generará dicha consecuencia, de una legitimidad de su eficacia que es, también, una anticipación del desencadenamiento de acontecimientos entre sus propias realizaciones y los efectos externos. [...] La teoría está muy a menudo implícita, se esconde en la simple lectura del texto legal o de un acto por el cual la autoridad pública ha decidido actuar formalmente (...) sus discursos [refiriéndose también a los actos] encubren racionalizaciones, cuando no representaciones” (Mèny y Thoening 1992: 96).

Toda política queda así organizada de acuerdo a un marco simbólico dominante que impone un esquema cognitivo en el tratamiento del problema que se gestiona desde dicha política. Es por tanto uno de los elementos constitutivos de (y constituido por) las racionalidades políticas vigentes (Gil 2002a). A partir de dicho esquema se establece una concordancia entre las

diferentes dimensiones de las políticas; entre “*las reglas, las formas de pensar, los procedimientos tácticos con 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 de resolución del mismo, aún pese a las resistencias que precisamente esto puede generar por parte de otros actores*” (De Marinis 1999: 88).

#### **III.4. La acción gubernamental a través del sistema público de los servicios sociales**

El término Servicios Sociales suele utilizarse bajo dos acepciones (Kahn y Kamerman 1987). En un sentido amplio, para designar al conjunto de sistemas de protección social, refiriéndonos a todas las áreas del bienestar de la ciudadanía.<sup>13</sup> Esta designación, que ha sido mayormente utilizada en países como Canadá, EE.UU. o algunos países europeos, se denomina *Servicios Sociales* a un conjunto de sistemas de protección que comprende: educación, salud, vivienda, mantenimiento de ingresos, empleo y formación profesional, y un *sexto sistema*, denominado *Servicios Sociales Personales*.<sup>14</sup> En un sentido estricto, se utiliza el término *Servicios Sociales* para referirse precisamente a este *sexto sistema de protección*, o servicios sociales personales, empleando para el conjunto de sistemas que comprenden las diferentes áreas de protección social el término Servicios de Bienestar Social o Sistemas de Protección del Bienestar.

---

<sup>13</sup> Desde esta concepción más amplia, Vicent Navarro (2004) organiza las intervenciones públicas orientadas al bienestar de la población en cuatro tipos: 1) los *servicios públicos* como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a las familias, los servicios sociales, la vivienda social, y otros servicios provistos para mejorar el bienestar de la población, 2) las *transferencias sociales*, que son transferencias de fondos públicos de un grupo social a otro, como las pensiones de vejez, viudedad o discapacidad, 3) las *intervenciones normativas*, que son las intervenciones del Estado encaminadas a proteger a la ciudadanía a través de normas y sanciones para forzar y garantizar el cumplimiento de los servicios, y 4) las *intervenciones públicas* encaminadas a producir puestos de trabajo, así como condiciones favorables para que el sector privado los produzca.

<sup>14</sup> La expresión “Sexto Sistema” se popularizó en España tras la publicación del trabajo de Kahn y Kamerman (1987), quienes utilizan el ordinal “sexto” en sentido temporal, en función del momento en el que emergen y se consolidan los Servicios Sociales como sistema, y no en relación a una cuestión de prioridad o importancia de unas necesidades sobre otras.

En el contexto español es precisamente aludiendo a esta segunda modalidad a la que tiende a referirse cuando hablamos de Servicios Sociales; esto es, los recursos que las instituciones públicas ponen a disposición de la ciudadanía. De forma concisa podríamos decir que son aquellos servicios relacionados con la mediación que el Estado ejerce entre la ciudadanía y el acceso a las oportunidades de bienestar (Montagut 2000). La profesora Carmen Alemán los define como *“aquellos instrumentos de política social, de los que dispone tanto la sociedad como los poderes públicos, para dar una respuesta válida a las necesidades de los individuos, grupos o comunidades, para la obtención de un mayor bienestar social y en definitiva para alcanzar una mejor calidad de vida”* (1991: 198). A través de los mismos se concreta la acción gubernamental que, respaldada legislativamente, fortalece los derechos sociales según los modelos de Estado de Bienestar y el pacto social alcanzado entre la ciudadanía y el Estado.

*“Los Servicios Sociales, concebidos como medios de una política social que pretende el bienestar social de toda la población (como un derecho humano), son prestaciones técnicas que se ponen a disposición de toda la población con el fin de facilitar el proceso de desarrollo humano de todos los ciudadanos (a lo largo de todo el ciclo vital), haciendo efectiva su plena integración social y ofreciendo los apoyos necesarios para la prevención y la superación de los posibles obstáculos que impidan o dificulten un desarrollo humano pleno”* (Martínez 2003: 240).

El acceso a los mismos da la posibilidad de entrada al sistema de protección social español. Son en definitiva *“los que hacen evidente a la ciudadanía la existencia de una Política Social”* (Setién y Arriola 1997). En tanto que dispositivos para la concreción de las políticas sociales, (re)producen y hacen efectivo el proceso de institucionalización y gestión de los problemas sociales. Una vez que un hecho social ha adquirido la condición de problema social, ha entrado en el debate público y es incorporado en la agenda pública, pasa a ser acomodado en la estructura burocrático-administrativa en la que se organizan las políticas sociales. Se pone en marcha así un proceso de conformación de la realidad, de lo que se considera como problema social y de las formas de darles respuesta. El gobierno expresa de esta guisa sus

posibilidades fácticas de influir sobre determinados sujetos y situaciones así como sobre sí mismo. De producir efectos de realidad. En consecuencia, a resultas de que algo se perciba en un contexto y momento histórico concreto como un “problema” y asunto de gobierno público, en la medida en la que afecta de alguna forma al posible bienestar de la ciudadanía, es tematizado como tal y se generan alternativas y prácticas para su resolución (de Marinis 1999). El pensamiento de un problema en la esfera política acaba concretándose así en una práctica, yendo más allá de la posibilidad de interpretar la realidad. Tal es como, por ejemplo, haciendo referencia al caso concreto de la inmigración, una vez que es problematizada de una determinada manera, la acción gubernamental despliega diferentes opciones (de acción o inhibición) para dar solución al mismo.

Como indican Peter Berger y Thomas Luckman (1984), la institucionalización es además un mecanismo de control social que adquiere un carácter de objetividad; se presenta como si tuviera realidad propia, como si fuera el único camino posible, hipotecando la diferencia entre la objetividad de los fenómenos naturales y de los fenómenos sociales. Las prácticas de las instituciones sociales públicas, en tanto que legitimadas por el Estado y desplegadas a través de sus procesos de gobernación, quedan de este modo dotadas de sentido en el marco de un orden institucional. Ambos mecanismos, institucionalización y legitimación, son fundamentales para mantener el orden social y la comprensión y gestión de los problemas sociales.

Las políticas de bienestar españolas se concretan y toman cuerpo a través de un Sistema Público de Servicios Sociales<sup>15</sup> con el objeto general de

---

<sup>15</sup> La aprobación de la Constitución española de 1978 supuso un momento esencial para su construcción. El tratamiento de los mismos pudo presentarse en un primer momento como una cuestión problemática dado que no contiene un reconocimiento expreso, sin embargo, como analiza Carmen Alemán (1996), ese reconocimiento pudo deducirse del sentido global de la constitución y la interpretación de varios de sus artículos: art.1 (constitución de Estado social y democrático), art.9.2 (corresponde a los poderes públicos promover las condiciones de libertad e igualdad y remover obstáculos), art.10.2 (reconocimiento de los derechos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos) o art.14 (principio de igualdad). Además, la Constitución hace referencia a diversos grupos sociales objeto de atención específica (familia, infancia, emigrantes, juventud, discapacitados y tercera edad), así como compromisos que formula sobre Política Social en relación a la educación,

lograr una mayor calidad de vida y bienestar social mediante el reconocimiento de unos derechos sociales, que garantizan unas ciertas condiciones de seguridad y bienestar económico y social, como son el derecho a la educación, a la salud, a los servicios sociales, a la jubilación, a disponer de rentas en caso de contingencias como enfermedad, accidente, desempleo, muerte, etc. Estar en posesión de los mismos posibilita el acceso y posición del beneficiario de las actuaciones de prevención, asistencia e inserción diseñadas para personas y “colectivos carenciados”<sup>16</sup> (Setién y Arriola 1998). El provecho de los mismos presume, en principio y formalmente, una equiparación de derechos de la persona con los de la ciudadanía; los derechos individuales de toda mujer y hombre, en tanto que individuos, y los derechos de los que goza un ciudadano/a miembro de un Estado Nación particular.<sup>17</sup>

Para su conformación, el “primer paso” que se siguió fue su anclaje al ámbito normativo, haciéndolos depender de las contraprestaciones que el Estado tiene para sus ciudadanos/as. Fue conformándose un armazón legislativo que supuso el proceso de institucionalización de las formas legales y políticas a articular para responder a los problemas y necesidades sociales.<sup>18</sup> Estructura de herramientas legales para posibilitar las diferentes formas de

---

formación, salud pública, medio ambiente y política de vivienda. De todo ello se infiere la elaboración del Sistema Público de Servicios Sociales. Que como puede apreciarse, en aquel momento no contempló la atención a inmigrantes.

<sup>16</sup> El entrecomillado es mío.

<sup>17</sup> Se hace imprescindible recordar que el concepto de ciudadanía se ha concebido desde siempre como una categoría excluyente, dado que supone reforzar unos privilegios que tan sólo pueden reconocerse a los miembros de pleno derecho de una comunidad frente a los extraños, los inmigrantes (Carrio 2003).

<sup>18</sup> Algunas de las normas fundamentales que acomodaron la configuración del actual sistema público de servicios sociales, de acuerdo a los principios de desconcentración y descentralización, fueron la aprobación de los diecisiete *Estatutos de Autonomía*, todos ellos con referencia a los Servicios Sociales; de la *Ley de Bases de Régimen Local* de 1985 (pieza clave en el proceso de descentralización de las competencias y reordenación administrativa al establecer la obligación de los municipios con población superior a 20.000 habitantes de otorgar, por sí mismo o asociados, la prestación de servicios sociales. Y los menores, de forma subsidiaria y complementaria, se compromete a las Provincias y Cabildos); de las diecisiete *leyes autonómicas de Servicios Sociales*; o de las leyes que regulan sectores concretos (como la ley general de penitenciaría, la ley de integración social del minusválido, la ley de protección jurídica del menor, etc.).



actuar hacia las cuestiones que las interpretaciones gubernamentales encaminan. Comporta la materialización en unas leyes, servicios y prácticas de las necesidades que son reconocidas como legítimas para la ciudadanía.

Otra de las disposiciones normativas realizadas en el contexto español fue la reordenación de la organización administrativa, tanto a nivel nacional como autonómico y local, para establecer los fundamentos administrativos, financieros y políticos de lo que se dispuso como la “Red básica del Sistema Público de Servicios Sociales”.<sup>19</sup> Con esta reconfiguración y proceso de descentralización y desconcentración de competencias, el Estado transformó profundamente el armazón administrativo, logrando mayor presencia, contacto y control sobre la vida diaria de la población. Se trata de una gubernamentación del poder del Estado que, siguiendo a Michel Foucault (1991), explica entre otras cosas que los Estados hayan podido sobrevivir a las relaciones de poder contemporáneo entre los distintos agentes sociales; gracias a su poder para delimitar y redefinir constantemente cuáles son los aspectos competentes del Estado y los que no, sobre lo que es precisado como asunto público y/o privado.

En la configuración del sistema público de servicios sociales se plantearon diez *principios inspiradores* que son considerados como las normas o ideas fundamentales que han de regir el pensamiento de las intervenciones. Estos principios instituyen la teoría o filosofía pública en materia de acción social. Orientan al conjunto de ideas y términos lingüísticos consensuados para poder interpretar los problemas sociales, las formas de concebir conceptos como el de integración o exclusión social, o la manera de gestionarlos. Principios que, desde una perspectiva determinada, sugieren ideas, categorías, valores, medidas sobre el pensar y el hacer.

---

<sup>19</sup> Además de la creación a nivel central del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de las Consejerías autonómicas, y las áreas municipales, para la coordinación entre estos niveles administrativos se elaboró el *Plan Concertado para el desarrollo de las Prestaciones Básicas de los Servicios Sociales en las Corporaciones Locales* (1987).

De entre los diez principios inspiradores,<sup>20</sup> nos interesa especialmente destacar cuatro de ellos porque afectan de forma directa a cuestiones relacionadas con la acción social con población “inmigrante”; por el uso reiterado que se hace de los mismos en temas de inmigración como argumento para explicar un determinado tipo de prácticas de acción social. Planteamientos para la acción gubernamental que suponen una serie de peculiaridades y dilemas (Franzé, Casellas y Gregorio 1999) para la intervención social con inmigrantes. Nos referimos en primer lugar al *principio de universalidad*, que implica la atención a toda la ciudadanía; en tanto que ciudadano/a del estado español se es potencial beneficiario en el acceso a una serie de prestaciones y servicios sociales. El debate sobre la universalidad de los mismos surge sin embargo con fuerza con la *aparición* en la escena pública de las y los “inmigrantes” que residen en el país, especialmente con quienes se encuentran indocumentados. Con la inclusión de España en la Unión Europea, la ciudadanía europea incluye el reconocimiento de los derechos sociales contemplados en cada país de la Unión, quedando en principio a merced de las legislaciones específicas en materia de extranjería la ciudadanía no comunitaria.

A su vez, la universalidad puede ser interpretada en diferentes sentidos. Según Miguel Laparra, Mario Gaviria y Manuel Aguilar (1995) podría entenderse como superación del carácter contributivo del derecho a su disfrute. La ambivalencia que encierra infiere una serie de efectos perversos que dan a entender que no atienden a *pobres* o *marginados* sino a toda la ciudadanía. Se corre el peligro de universalizar “por arriba”, en un “universalismo mal entendido”. En consecuencia, cuando hay que gestionar medidas para la integración social de inmigrantes, ¿aún estando en situación

---

<sup>20</sup> 1) *Universalidad*: atención a toda la ciudadanía; 2) *Igualdad*: evitar la discriminación; 3) *Solidaridad*: justa distribución de recursos; 4) *Prevención*: eliminar las causas que conducen a la marginación; 5) *Responsabilidad pública*: de los recursos públicos; 6) *Descentralización*: acercar más las instituciones a la ciudadanía; 7) *Normalización e integración*: siguiendo los cauces normales y respetando el medio; 8) *Participación*: intervención de la ciudadanía en el control de los Servicios Sociales; 9) *Planificación y coordinación*: en el equilibrio de recursos y necesidades y la armonización pública y privada; 10) *Globalidad*: consideración total de la persona y de los grupos, y no sólo de aspectos parciales (Alemán 2003: 22).

irregular pueden ser atendidos por los servicios públicos?; en caso de hacerlo, ¿se trata de un nuevo grupo de atención con necesidades específicas que requieren de una intervención especializada o generalista?; ¿qué argumentos nos sirven para interpretar que debemos optar por un tipo u otro de servicios?

Otro de los principios orientadores que también más debates ha suscitado es el *principio de responsabilidad pública*, relacionado con las ideas en torno a si la responsabilidad, financiación y gestión corresponde exclusivamente al ámbito público o también al privado. Como Jorge Garcés (1996) advierte, es habitual presentarlos como si de un sistema público se tratara, dando a entender que compete tan sólo al Estado o al gobierno la promoción del Bienestar. Para este autor, si bien la responsabilidad ha de atribuírsele al Estado, la propia sociedad puede organizarse para gestionar el bienestar social, lo que no significa apostar por privatizar los Servicios Sociales, sino entender que puede ser vehiculizado por la administración y/o por organizaciones y asociaciones de ciudadanos y profesionales. Es decir, la administración habrá de hacer efectivo el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía, si bien su gestión puede ser pública o privada. Esta cuestión alude y se confronta no obstante con otro de los principios: el de *participación*, es decir, la posibilidad de intervención de la ciudadanía en la gestión y control de los servicios sociales.

Otros autores sin embargo, como Miguel Laparra, Mario Gaviria y Manuel Aguilar (1995, 1996), opinan que la legitimidad e identidad de los mismos vendrá dada por los objetivos que se fijan y el grado en el que sean capaces de darles respuesta. Distinguen entre dos tipos de objetivos principales: los de mantenimiento y apoyo social, y los de integración. Desde este punto de vista, el modelo reciente de Servicios Sociales, dicen estos autores, se ha volcado más en el primero, mostrándose ineficaz en el segundo. Y llaman la atención sobre las graves repercusiones que esta cuestión puede tener. Entendemos que, además de esta doble finalidad, debe prestarse atención a cómo se organiza la gestión pública de los servicios frente a la privada, y en base a qué criterios e ideología de acuerdo al tipo de “problema social” y/o “colectivo de atención” al que se atiende.

Cuando se trata de la atención a inmigrantes ¿han de ser las administraciones públicas las que se responsabilicen y den respuesta directa a estos “nuevos usuarios” o ha de continuarse con una práctica de derivación hacia las asociaciones de/pro inmigrantes?; ¿en base a qué elementos justificar una u otra opción?; de cara a la integración social ¿tienen los mismos efectos para la resolución de sus necesidades la acción pública que la privada?.

Y por último, el principio de *normalización e integración* que orienta la práctica de los servicios sociales, que refiere a un procedimiento de intervención, que pasa por seguir los mecanismos *normales* o generales, previstos de forma general de acuerdo a un protocolo de actuación. Principio que en la praxis parece cuestionarse cuando se abordan problemas “nuevos” o que se interpretan en términos que refieren a la “anormalidad” de la situación. Estas circunstancias sirven para justificar una intervención desde otros cauces. De igual modo, la normalización e integración son conceptos polisémicos, complejos y de márgenes borrosos bajo los que se engloban diversas posiciones ideológicas y actuaciones, en ocasiones, incluso contradictorias. Los usos de las palabras normalización e integración se han usado, y siguen usando, para referir a las actuaciones que tienen por objeto intervenir sobre quienes se encuentran en situaciones de exclusión, al margen de la sociedad, ya sea poniendo el acento de la causa a nivel individual o a nivel social. En caso de la atención e intervención con inmigrantes los dilemas suelen surgir con aspectos como: ¿hasta qué punto las prácticas de normalización no implican una asimilación?; ¿el respeto por *sus diferencias* supone dificultades para llevar a cabo la integración?; si no se pretende *normalizar* a las y los extranjeros ¿cómo incorporar su diversidad en el contexto de la sociedad de acogida?

La estructura de la atención pública está organizada en base a dos niveles, generales o de primer nivel y específicos o de segundo nivel, que se plantea como forma de dar respuesta a la complejidad y el grado de especialidad técnica que cada problema requiera, así como por la existencia o no de unas medidas o dispositivos específicos para el mismo.<sup>21</sup> En esta

---

<sup>21</sup> Los servicios sociales comunitarios tienen por finalidad el logro de una atención integrada y polivalente. Constituyen la *estructura básica* del sistema público de los Servicios

especialización, como explican M<sup>a</sup> Luisa Setién y M<sup>a</sup> Jesús Arriola, “... se organizan y gestionan en función de los colectivos de población a los que van dirigidos [...] La especialización se identifica con las diferencias de los usuarios por cuestión de edad, sexo y otras características personales. En otras leyes, además de referirse a sectores de población se hace mención a la complejidad técnica de la intervención o a la necesidad de equipamientos para dar respuesta a las problemáticas que presentan los diferentes colectivos” (Setién y Arriola 1997: 340).

La atención especializada está dirigida hacia determinados sectores de población que por sus condiciones, circunstancias o percepción de necesidades sociales se entiende que requieren de una atención específica. Los sectores en los que comúnmente la acción gubernamental organiza la realidad social y conforman su estructura político-administrativa<sup>22</sup> son: infancia, familia y juventud; tercera edad; mujer; drogodependientes; minorías étnicas; transeúntes; grupos con conductas disociales; inmigrantes; deficientes físicos, psíquicos o sensoriales; situaciones de emergencia; y otros colectivos que requieran de una atención especializada (Alemán y Fernández 2004).

Como decimos, la elección de una u otra opción está en relación con cómo se plantea el tipo de problema y retrata a quienes lo *padecen*, siguiendo la lógica que subyace al diseño y puesta en marcha de cualquier política pública, que como veremos, se acentúa sobre manera cuando refiere a las políticas de integración de “inmigrantes”.

En la actualidad, los problemas son cada vez más pensados en términos de *enfermedades* de la sociedad; *complicaciones* que portan determinadas

---

Sociales por lo que se dirigen tanto a la población en general como a grupos con necesidades específicas. Sus características fundamentales, siguiendo a M<sup>a</sup> Luisa Setién y M<sup>a</sup> Jesús Arriola (1997) son: de *carácter territorial*, desarrollándose en un área concreta que se define como *zona de trabajo social*, delimitada por el número de habitantes; son de *carácter descentralizado*, dado que su cometido es el de dar respuesta a las necesidades en el entorno convivencial en el que se producen. Es por ello que tienen una vocación municipalista. Suponen por tanto la “puerta de entrada” al sistema de protección social español, reconocido como un derecho subjetivo en tanto que ciudadanos/as.

<sup>22</sup> Colectivos que reproducen a su vez los distintos grupos poblacionales en los que se organizan las estructuras burocrático-administrativas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Consejerías o Concejalías, así como las distintas políticas sociales y planes sectoriales.

personas de la sociedad. Razón por la que, previa a la intervención normalizadora, los sujetos y sus problemas han de ser diagnosticados, prescritos y saneados mediante la intervención *normalizadora* (Rose y Miller 1992). Muy especialmente cuando se trata de inmigrantes, de extraños a la comunidad, cuya presencia y conducta suele plantearse en términos de anormalidad, desde sus diferencias o carencias (Sayad 1998).

En el proceso de la intervención el ejercicio de diagnóstico se ejercita en al menos tres documentos. Uno de ellos suele ser la fundamentación de los Planes de acción social, donde se expone *la realidad* (de la inmigración y las y los inmigrantes, por ejemplo) y *sus problemáticas*. Dicha descripción está cargada de valoraciones que prescriben las actividades a llevar a cabo. Pero nos interesan especialmente otros dos soportes de los que se sirven las y los técnicos sociales: la *Historia social*, donde se narra la demanda, plasmando y realizando una “exposición verdadera”<sup>23</sup> de los acontecimientos (Roldán *et. al* 2003), y el *Informe Social*, que es el documento en el que se interpreta, diagnostica el problema y dictamina la acción a seguir. Supone un ejercicio de pensar sobre el hecho social que se plantea y de traducirlo a un enunciado propio de hacer del Trabajo Social para hacerlo legible en términos institucionales y adaptarlo a los criterios de clasificación con los que se ordenan las necesidades. Es por ello que, como señala al respecto José Luis Moreno, “no tiene sentido separar el proceso del conocimiento del proceso de actuación [...] el aspecto más sensible de la intervención social se juega en el momento que solemos denominar diagnóstico” (1997:1).

La acción de diagnosticar es una tarea mental que consiste en examinar las partes de un problema atendiendo a la importancia de su peculiar naturaleza, organización de las relaciones existentes entre ellas y los medios de resolver el problema (Perlman 1980). Todo ello se imprime en un documento propositivo que, como define otro de los autores clásicos del Trabajo Social, “encarna la opinión personal del profesional acerca de la naturaleza de la necesidad o problema del cliente” (Hamilton 1992). Interpretación y tratamiento del problema que, como indica este autor, conlleva implícito un plan de acción, por lo que en el Informe social también se dictamina el

---

<sup>23</sup> El entrecomillado es mío.

procedimiento de actuación a seguir; es decir, *“la opinión o juicio que se emite sobre la situación y sobre los recursos necesarios para la prevención y/o modificación de la cuestión planteada”* (Roldán et al. 2003). Este ejercicio de interpretación para la intervención tiene por finalidad acomodar y dar sentido a la demanda-problema de acuerdo con el marco de prestaciones contempladas. Dichos diagnósticos y valoraciones están cargadas de enunciados que *“no sólo describen sino que a menudo prescriben (o ambas cosas a la vez)”*, lo que nos obliga a dirigir nuestra atención sobre la manera en la que estos técnicos/as sociales *“representan su tarea epistemológica”* (Moreno Pestaña 1997: 5). Finalmente, es a menudo a través de unas prácticas rutinarias y hábitos reiterados de la gestión de los problemas sociales como se tiende a naturalizar ciertos itinerarios sociales de inserción social (Bourdieu 1984 citado en Moreno Pestaña).

El cómo se despliega la gestión de la acción social a través de los servicios sociales públicos, en su coordinación con los privados, se presenta como un espacio donde examinar las tecnologías de las que se sirve el gobierno para ordenar el tratamiento de la inmigración. Se trata de unos dispositivos gubernamentales que tienen una posición estratégica dominante. En los mismos podemos indagar sobre cómo se han ensamblado diferentes dispositivos; las técnicas de anotación, interpretación y ordenación; la imposición de vocabularios y términos; las normas y acciones legales y profesionales, o las arquitecturas y medios de diversos tipos a través de las cuales las autoridades buscan formas para actuar sobre y normalizar la conducta de otros y para alcanzar objetivos que consideran deseables (Gil 2006). Es, por tanto, un territorio sobre el que analizar los dispositivos normativos, institucionales, discursos, filosofías, o enunciados que versan sobre las maneras de pensar que (re)presentan e institucionalizan las políticas públicas.

### **III.5. La inmigración como nueva “cuestión social” en el marco del Pluralismo del Bienestar**

Con el desarrollo de los Estados de Bienestar, se pone fin a un periodo de intervención mínima de los gobiernos. El concepto moderno de ciudadanía

supuso un contrato en el que el Estado, como vimos anteriormente, habría de asumir la responsabilidad de la inclusión y provisión de bienestar de su ciudadanía en la sociedad y en la comunidad nacional a través del aparato institucional. Sin embargo, la crisis de los años setenta y las transformaciones del sistema productivo modificaron las formas de organización del trabajo asalariado, lo que trajo consigo una degradación de su estatus e incremento de la precariedad laboral y número de excluidos (Rosanvallon 1995). Esta dinámica abrió una fractura social que se hace evidente, siguiendo a Robert Castel (1997) en al menos tres tendencias: desestabilización de los trabajadores/as estables, instalación de la precariedad como estado, y déficit de “lugares ocupables” (posición con utilidad social y reconocimiento público). De forma progresiva se incrementa el número de “sujetos frágiles”<sup>24</sup> (Varela y Uría 1988), insertos en una economía sumergida, en situaciones de desempleo temporal, en torno a los que giran los parados, pobres, jóvenes, jubilados... y posteriormente, extranjeros no comunitarios.

La crisis económica afectó a todos los ámbitos de la vida social y trajo consigo la llamada crisis del Estado de Bienestar, que implicaba tanto a la cuestión financiera como a la ideológica, impactando directamente sobre el costo social. Se profundiza así la brecha entre lo económico, regido por principios de eficacia y rentabilidad, y lo social, que queda reducido al espacio de la solidaridad – ahora devaluado – que sólo compete al Estado.

Los elementos que definen la crisis, según Miguel Gómez (2004: 23-24), son de cuatro tipos: *problemas de gobierno* (crecimiento ilimitado del sector público y de la burocracia), *problemas económicos* (críticas sobre la incidencia negativa en la competitividad), *problemas de fiscalidad* (crisis económica, reducción de ingresos fiscales, incremento del gasto público por la expansión de lo estatal), y *crisis de legitimidad* (ruptura del consenso sobre su idoneidad al no satisfacer todas las expectativas y objetivos iniciales).

---

<sup>24</sup> Como reflexiona Sandra Gil (año), si el libro hubiera sido escrito unos años después, el conocido concepto de “sujetos frágiles” habría hecho también referencia explícita a la población inmigrante. Es precisamente esta ausencia la que también da cuenta de la reciente problematización de su presencia en el Estado español.



Todo ello supuso un replanteamiento sobre la responsabilidad pública frente a las necesidades y el papel que habrían de jugar tanto el Estado como el mercado. Lentamente se produce una transición de una economía socializada a una economía de mercado con grandes costes sociales. A medida que avanza la crisis económica que se inicia a finales de los setenta, acontece una redefinición neoliberal del Estado del Bienestar (Rodríguez Cabrero 1991) que conlleva una reducción de la intervención pública y una paulatina ruptura del “pacto social”. El Estado pierde la centralidad y las políticas sociales cada vez se difuminan más por los entresijos del mercado, mercantilizándose, y pasando a convertirse los gobiernos en meros gestores de los procesos.

De acuerdo con Manuel Castells (1997: 180-182), a partir de los años noventa, cuatro son los procesos que condicionan la situación actual y que han de enfocar el replanteamiento del Estado de Bienestar: 1) el desequilibrio que los cambios demográficos, económicos y culturales crea entre cotizantes y beneficiarios en los sistemas de protección social, 2) la progresiva heterogeneidad de nuestras sociedades, y su *segmentación*, causada sobre todo por la nueva conformación de los mercados laborales, 3) la consolidación del individualismo como ideología hegemónica, impregnando el sistema de valores de referencia de nuestras sociedades, 4) la globalización económica, con sus efectos en la estructura de competencia entre empresas, países y regiones.

La cada vez mayor desregulación del mercado de trabajo se tradujo en una dualización del mercado laboral, que combina altos niveles de ocupación con importantes niveles de precarización. Esta situación junto a las limitaciones del Estado para intervenir sobre la nueva división del trabajo y los nuevos procesos de exclusión social han dado lugar a un modelo de “*precariedad integrada*” (Laparra y Aguilar 1999). Tiene lugar una segmentación laboral, atravesada por elementos de género, etnicidad, edad o formación, que ha traído consigo la creación de nuevas desigualdades sociales. Desigualdades que sólo pueden entenderse y analizarse para ser abordadas en el contexto y proceso general de creación de otras desigualdades sociales (Comas 1995). Desigualdades que a su vez, siguiendo a José Adelantado *et al.* (2000), se

reflejan también en la posición que cada individuo ocupa en los distintos espacios de la sociedad.

Además de la tradicional desigualdad de clase, con todas sus variantes, entendida como desigualdad en el sentido marxista tradicional –a saber, como desigualdad en cuanto al control de los medios de producción–, es necesario abordar también otros ejes de desigualdad, como la desigualdad de género, *etnia* o *edad*, que no han emergido en los estudios hasta tiempos relativamente recientes. Así mismo, existe una desigualdad claramente determinada por la condición de *sujeto de derechos* (divisoria de ciudadanía), que se manifiesta con cada vez más fuerza en la estructura social (muy especialmente con la llegada de la población inmigrante).<sup>25</sup>

En este contexto de replanteamiento del Estado de Bienestar y bajo esta estructuración de la desigualdad social es en el que acontece la llegada de trabajadores extranjeros, quienes quedan instalados por entre las diversas segmentaciones laborales, liberalización e individualismo ideológico y progresiva heterogeneidad de situaciones sociales. Este hecho que toma una especial relevancia, indica Manuel Castells (1997), en determinados países europeos, como España, caracterizados por unos procesos inmigratorios más tardíos y con un desarrollo más limitado del modelo de bienestar. Se trata de un modelo mixto en el que el Estado garantiza la financiación básica de los servicios y prestaciones, y el mercado y el sector voluntario gestionan una parte cada vez más creciente de los servicios públicos (Rodríguez Cabrero y Codorniu 1996). En esta tendencia, el mercado privado atiende los servicios susceptibles de generar beneficio y se dirigen a los segmentos de población de renta media-alta. Los trabajadores *integrados* de rentas medias continúan con

---

<sup>25</sup> De acuerdo con estos autores, los actuales ejes de desigualdad que atraviesan la estructura social ordenan la misma en cuatro esferas principales: *la mercantil* (esfera de producción e intercambio de bienes y servicios), *la doméstico-familiar y de parentesco* (esfera de donde se producen las actividades mínimas de co-residencia), *la estatal* (esfera relacionada con el Estado), y *la relacional* (esfera que refiere a lo supraindividual y las relaciones interpersonales, grupales o con la comunidad). Tomando en cuenta estos cuatro ejes, los individuos pueden ocupar diferentes posiciones de acuerdo con el lugar en el que están instalados en cada una de las esferas y ejes que los atraviesan (Adelantado *et al.* 2000).

la cobertura pública en determinados servicios como la educación o la sanidad, mientras que a los sectores más precarios se les otorga unos mínimos públicos que en su gran mayoría están gestionados por el tercer sector y voluntariado.

A todo ello se le suma en el caso español, como decíamos anteriormente, la notable influencia que ha tenido la Iglesia en la evolución de la protección social (Laparra *et al.* 2003). La organización de la acción social y fuentes tradicionales de atención de las necesidades se han provisto alrededor de la autoayuda, la familia y el entorno cercano, protagonizado por la caridad católica, que como siguen explicando estos autores, es *“lo que ha eximido históricamente a las instituciones públicas de la obligación”* (2003: 38). Este principio de subsidiariedad se refuerza una vez que, junto con los recortes de los presupuestos para atender a lo social surgen nuevos colectivos en situaciones de exclusión, el Estado se haga cargo directo de su atención. Los que pueden se insertan en el régimen general y las redes de protección contributiva, mediante cotización, y el resto son derivados hacia la sociedad civil (Torres 2001: 14).

Este complejo proceso de reforma del Estado de Bienestar y de globalización se caracteriza en gran medida por un actual sistema capitalista que busca, entre otras cosas, extender al máximo el sistema de libre mercado, también en los ámbitos de la vida social. Precisamente en esta línea se orienta la Directiva Bolkestein,<sup>26</sup> que pretende impulsar la liberalización de los servicios como un requisito previo para su posterior privatización. En principio, se deduce que los servicios que quedarían excluidos de su ámbito serían aquellos suministrados por los Estados en cumplimiento de sus obligaciones sociales, culturales, educativas y judiciales en los que “no hay remuneración”. Sin embargo, dado que el acceso a una gran parte de los servicios públicos exige el pago de tasas, la mayoría de estas actividades recaerán dentro del ámbito de la Directiva, incluidos los Servicios Sociales. Su

---

<sup>26</sup> La Directiva Bolkestein (2004) es una propuesta sobre la prestación de servicios en el mercado interior de la Unión Europea que pretende establecer un marco jurídico que suprima los obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de servicios entre los estados miembros.

aplicación supondría favorecer, como muchas voces están advirtiendo, el más radical y completo desmantelamiento del Estado del Bienestar de la Unión Europea, donde el sistema de libre mercado se extendería a todos los ámbitos de la vida social susceptibles de producir beneficios económicos. En este sentido, como advierte M<sup>a</sup> Angeles Espadas (2006), determinadas áreas de la Política Social cuya rentabilidad no era económica sino social, y por tanto asignadas tradicionalmente al Estado, se están prefigurando como espacios potencialmente rentables ya que detrás de ellos hay demandas solventes. Un ejemplo claro son los servicios concernientes con la gestión de la integración y necesidades de la población “inmigrante”, que no sólo cada vez son mayores por parte de la población extranjera y también de la autóctona - programas formativos, de encuentro intercultural, de tramitación de la documentación, etc.-, sino porque en gran medida son prestaciones financiadas por la Unión Europea y diversas administraciones públicas.

En el marco de este nuevo escenario y debate de cuestionamiento de algunos aspectos del Estado del Bienestar, del cómo y quién ha de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía, queda organizado el papel que cada agente social desempeña en el llamado *Pluralismo del Bienestar* (Johnson 1990). El Pluralismo, planteado como respuesta a los supuestos fallos de los Estados de Bienestar, da a entender que el papel monopolístico adquirido por el Estado generó una serie de efectos perversos que exigen resituar a los actores sociales, fundamentalmente la sociedad civil y el mercado. En consecuencia, busca mayor protagonismo y acción de otras iniciativas sociales en la gestión de los servicios públicos. Se tiende hacia una gestión pluralista del bienestar y una corresponsabilidad social, que es compartida entre el Estado y la sociedad.<sup>27</sup> Tanto el Mercado como el Tercer Sector comienzan a adquirir una presencia emergente en la gestión de los servicios de bienestar. Durante mucho tiempo, cuando nos referíamos a los Servicios Sociales, tendía a asociárselos exclusivamente con los servicios sociales públicos; los

---

<sup>27</sup> La concreción de este nuevo modelo se organizó, según los países, desde una gestión privada-lucrativa de los intereses públicos, a través de una privatización de la gestión del bienestar, hasta un modelo mixto, caracterizado por importantes garantías públicas pero con mayores márgenes de descentralización y participación de la iniciativa social.

financiados y tramitados desde la esfera de la administración pública. Sin embargo, hoy en día es imprescindible no pasar por alto la prestación que tanto desde el sector privado como desde el Tercer Sector se están desarrollando, en la medida en la que vienen a cubrir y dar respuesta a una parte importante de las necesidades sociales.

En principio, como el mismo Norman Johnson (1990) afirma, el Pluralismo no tenía una intención “antiestatista”, ni pretendía reemplazar el papel del Estado por el del voluntariado o el del mercado. La idea giraba en torno a la descentralización y la participación, si bien no implicaba una reducción del gasto público. Este planteamiento fue interpretado por algunos teóricos como una “vuelta a la sociedad civil”. Surge en este contexto el discurso de la potenciación de la ciudadanía y de las organizaciones socio-voluntarias que afecta directamente a las administraciones locales y a la prestación directa de una amplia gama de servicios. Va configurándose así lo que se ha definido como la “Sociedad del Bienestar” (Rodríguez Cabrero 1994), en el que la sociedad civil adquiere un papel importante en la reestructuración institucional, racionalización económica y reorientación ideológica del Estado del Bienestar.

Por parte de quienes valoran esta readaptación como positiva, esta perspectiva pluralista significa una descentralización y gestión menos burocrática de los servicios de atención social, si bien desde posiciones ideológicas y estratégicas diferentes, existe un gran desacuerdo a la hora de concretar y proponer soluciones específicas.<sup>28</sup> Estas propuestas tienen lugar en el marco de una globalización de la economía que ha puesto en entredicho, de una parte, la capacidad del Estado para intervenir en la economía y regularla, y de otra, la presencia de un llamado *Tercer Sector*<sup>29</sup> que cada vez va

---

<sup>28</sup> Para profundizar sobre las distintas proposiciones y el debate teórico-ideológico sobre el “retorno a la sociedad civil/reconstitución de la sociedad civil”, véase Gregorio Rodríguez Cabrero (1994).

<sup>29</sup> El Estado se reconoce como el “primer sector”, formado por aquellas instituciones públicas que se encargan del bienestar social (administraciones públicas); el mercado es definido como el “segundo sector”, que incluiría a aquellas organizaciones privadas que operan en busca de su bien particular, o con afán de lucro (las empresas); y el “tercer sector” estaría compuesto por aquellas organizaciones que siendo privadas (como las empresas), tienen como finalidad la promoción del bien público (como la Administración

adquiriendo más relevancia, debido a las mayores cuotas de participación de la ciudadanía en las cuestiones sociales. Práctica que responde a una doble exigencia provocada por un mayor interés frente a según qué tipo de problemas sociales pero, y sobre todo, a una necesidad ocasionada a partir de una falta de responsabilidad pública. Algo que responde a un fenómeno muy paradójico dado que, por un lado, se ha extendido la participación democrática como el único modelo político legítimo que ha creado nuevos cauces de participación. Y por otro, la democracia ha sufrido un proceso de pérdida de legitimidad en las sociedades donde estaba instaurada, trayendo como respuesta la intervención de la ciudadanía que cada vez está más preparada.

La acción social surge, por tanto, en un momento en el que las necesidades sociales no obtienen una respuesta adecuada por parte de las Administraciones públicas dada la escasez de recursos que se les confiere para ser abordadas (Gutiérrez 1997). La sociedad civil, el voluntariado, a través de las organizaciones no gubernamentales, se convierte en gestora y distribuidora de la solidaridad institucional estatal, de la pública no estatal, así como de la más elemental y primaria. Estamos por ello de acuerdo con autores como Luis Enrique Alonso (1998) o M<sup>a</sup> Ángeles Espadas (2006) en que más que hablar de un resurgimiento o desarrollo de la participación de la ciudadanía en la política de acción social, es más acertado hablar de un cambio de funciones de la sociedad civil. Durante el tradicional Estado de Bienestar, las organizaciones ya desarrollaban un papel importante, si bien más orientado hacia la defensa de los derechos sociales. En la actualidad, con el repliegue intervencionista del Estado, se ha propiciado que las organizaciones sociales den un giro hacia la función asistencial y gestión de servicios. Organizaciones que, por otra parte, crecen en visibilidad y notoriedad mediática -muy especialmente cuando ciertos aspectos del colectivo al que atienden se ha construido como un problema público que a su vez está mediatizado, como es el de la inmigración-, pero no tanto en términos de autonomía y capacidad de decisión en la política social -dado que en gran

---

pública) y, por lo tanto, son organizaciones privadas sin afán de lucro. En su gran mayoría son financiadas en parte o en su totalidad, por fondos públicos.

medida, sus actuaciones están financiadas públicamente y por tanto, dirigidas de acuerdo a unos contenidos concretos de unas convocatorias y subvenciones, y/o mediante convenios y conciertos para la gestión de servicios públicos-.

En el contexto español, para comprender además no sólo el desarrollo de las entidades socio-voluntarias e incremento del Tercer Sector sino también el control que “indirectamente” ejerce el Estado sobre los programas que despliegan, es necesario tomar en consideración el papel que están ejerciendo las subvenciones públicas. Al amparo de este tipo de ayudas públicas emitidas por parte de las distintas administraciones -tanto a nivel europeo, nacional, autonómico, provincial y local- han surgido numerosas entidades que han direccionado el tipo, ámbito y contenidos de los servicios de acción social. En el caso por ejemplo que nos ocupa, sobre la gestión de los servicios dirigidos a “inmigrantes”, la supervisión gubernamental ha sido extraordinaria. Así, las relaciones que se establecen entre el Estado y la Sociedad civil por medio de las subvenciones se caracteriza por una “acomodación distante” (Sarasa 1995) propia del modelo de Estado mediterráneo; modelo que para el caso Español ha sido básicamente de dependencia y de subordinación de las instituciones privadas al Estado.

Como venimos explicando, a consecuencia de la llamada crisis del Estado de Bienestar, no sólo tiene lugar una reordenación de los agentes sociales prestadores de servicios, sino que el recorte público en materia social viene acompañado de un cambio significativo con respecto a la filosofía de quién puede ser beneficiario de lo social. Del carácter universal del reconocimiento de los derechos se pasa a un régimen asistencialista, que se caracteriza por la selección de quienes son los *verdaderos necesitados*, para lo que se utilizan criterios como los ingresos, recursos y colectivo de pertenencia. Ya no basta con estar en situación de necesidad sino que ha de demostrarse. Siguiendo a Robert Castel (1997), las políticas de inserción “*obedecen a una lógica de ‘discriminación positiva’: se focaliza en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas*” (1997: 442). Constatado un déficit de integración (Gil 2002a) en ciertos grupos, “*la socialización generalizada de los riesgos, vinculada a una serie de derechos sociales, es*

reemplazada por la ayuda social" (2002a: 14),<sup>30</sup> con clara vocación asistencialista sobre quienes no acceden al trabajo o a la propiedad. Subsiguientemente, nos dice la autora, las políticas sociales se focalizan en ciertos sectores excluidos tomando a las clases medias como fuente de recursos, lo que produce numerosas críticas sobre las políticas sociales selectivas, que (parecen) "favorecer" tan solo a quienes se encuentran "por debajo" de cierto umbral.

Las cada vez más reducidas prestaciones sociales y políticas selectivas, siguiendo a autores como Pierre Rosanvallon (1995), Robert Castel (1997), Zygmunt Bauman (2000) o Sandra Gil (2002b), provocan numerosos reproches por parte de las clases medias y consecuencias como:

a) la división de la comunidad entre quienes aportan al Estado sin recibir nada a cambio y quienes reciben sin dar, o aparentemente dar, como es el caso de la población inmigrante;

b) a resultas del anterior, la cohesión social y ética de la solidaridad se ve fuertemente erosionada al confrontar la racionalidad del interés económico y la lógica de la protección y compensación social. Este enfrentamiento favorece la exclusión social más que la inclusión social.

c) el hacer depender el otorgamiento de un derecho –que no reconocimiento– a la certificación de una deficiencia o discapacidad entendida como algo individual y de naturaleza personal. Donde, como indica Pierre Rosvalon (2002), para ser asistido hay que demostrar ser incapacitado;

d) además de demostrar que se está por debajo de unos determinados límites de pobreza, ser beneficiario de una prestación lleva aparejada una contraprestación –relacionadas frecuentemente con un cambio conductual o realización de actividades a menudo formativas–<sup>31</sup>;

---

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> Un ejemplo de esto podría ser el *Programa de Solidaridad* de la Junta de Andalucía, desarrollado en el marco de las Rentas Mínimas de Inserción, cuyo objetivo es la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía. Para ser beneficiario del mismo, entre otras condiciones, se ha de disponer de unos recursos mensuales inferiores a la cuantía del Ingreso Mínimo de Solidaridad. Para el disfrute del mismo, se ha de no rechazar la oferta formativa – itinerario profesional o medidas educativas – previstas en el Programa.



e) los derechos sociales acaban convirtiéndose en ayudas para los excluidos, quienes son *discapacitados* sociales, quienes son los fracasados. Así, los usuarios de las prestaciones públicas acaban siendo estigmatizados en tanto que, como apunta Zygmunt Bauman (2000), el mensaje implícito es “*la necesidad de asistencia indica el fracaso para vivir al nivel de la mayoría, que no parece tener dificultades para alcanzarlo. Solicitar un beneficio es por lo tanto, admitir el fracaso*” (2000: 91).

Bajo todas estas circunstancias acontece la reordenación de los agentes prestadores de servicios sociales de acuerdo, creemos por nuestra parte, a dos criterios básicos: el tipo de servicio y de clientela. Muy especialmente ambos, entre otros, han ordenado la prestación de servicios siguiendo un doble camino. De un lado, el de la privatización y pago de las prestaciones –véase como dos ejemplos paradigmáticos el de las guarderías y las residencias de mayores–, cuyos usuarios son mayoritariamente las clases medias españolas, que con un mayor poder adquisitivo y frente a la ausencia de oferta pública, buscan además el uso de este tipo de servicios privados para distanciarse cada en mayor medida de los tradicionales (*underclass*) y nuevos clientes (los “inmigrantes”) de las prestaciones públicas. Estos últimos son los clientes del otro lado, que ofrece la acción social pública residual, y el Tercer Sector y organizaciones de voluntariado. Dichos usuarios son considerados como inadaptados sociales, que no han *sabido adaptarse* a la sociedad y/o las nuevas formas de organización del trabajo. En consecuencia, los usuarios de lo público, por el hecho de que serlo, quedan estigmatizados.

En este proceso de recorte del Estado de Bienestar, expansión de la precariedad laboral que está vinculada al crecimiento y consolidación del Tercer Sector –u organizaciones no gubernamentales– como actores primordiales en la gestión de lo social, cuatro son los sectores que se consolidan como proveedores de atención social: el sector estatal o sector público, el sector mercantil (iniciativa privada), el sector voluntario (tercer sector) y el sector informal (familia, redes vecinales y de amistad). En este reparto y reorganización de la provisión, uno de los aspectos más interesantes tiene que ver con ¿bajo qué presupuestos se ha delimitado y definido el papel

y funciones de cada sector?; ¿qué distribución se ha realizado sobre qué tipo de prestaciones, los grupos de población a los que se dirige cada uno de ellos?; ¿en relación a qué tipos de problemas, y definidos de qué manera, se organiza la atención pública y cuáles son los que se derivan hacia el sector del voluntariado?; ¿qué distingue a unos “usuarios” de otros?; ¿cómo se institucionaliza este reparto y cuáles son los argumentos de los que se sirven?; ¿cómo estos discursos y distribución quedaron legitimados?...



**IV.1. Haciendo camino al andar: del qué, por qué y cómo de la elección y aproximación al tema**

En este capítulo describimos el enfoque metodológico con el que nos hemos aproximado a nuestro tema de investigación: a cómo se piensa a la “población inmigrante” desde las políticas públicas y los espacios que gestionan la acción social con “inmigrantes”. Si bien toda investigación es un proceso que va elaborándose conforme se avanza, ésta en particular, como he tratado de desarrollar en el primer capítulo, ha sido el resultado de una construcción que se ha forjado poco a poco al tiempo que caminaba en ella. El recorrido ha estado plagado de caminos diversos, en ocasiones contradictorios, y de transiciones varias fruto de los intereses de estudio hacia los que me dirigía. Estos rodeos se han visto también reflejados en mis herramientas metodológicas, que fueron dando cuenta de cómo construía el objeto interrogante y lo abordaba epistemológicamente.

Finalmente, hemos centrado la investigación en el análisis de las representaciones de las políticas públicas y prácticas de acción social en torno a la población inmigrante; las formas de pensar y de hacer de la acción gubernamental en materia de inmigración; y los significados que portan dichas políticas en tanto que *discursos* que construyen y significan *fenómenos sociales*. Esto es, la forma en la que se les construye como categoría de acción gubernamental, las ideas y problematizaciones con las que se les asocia, y las figuras y el sentido con el que se retratan a estos “nuevos sujetos” de las políticas sociales.

Llegar a una concreción de forma más definitiva fue el resultado de un proceso inductivo en el que mi entendimiento y tratamiento de la inmigración como interés de mis preocupaciones pasó por diferentes pretensiones y momentos. Se ha tratado de un proceso abierto en el que, al integrar informaciones, datos y lecturas, han *emergido* nuevos elementos y ángulos relevantes para reflexionar, que han dado lugar a giros en la comprensión del

objeto de estudio, que han afectado directamente a las herramientas metodológicas.

A lo largo de todo este *viaje*, me he iniciado en la investigación, he tomado contacto con diferentes espacios institucionales que diseñan e implementan políticas de acción social con inmigrantes, he llevado a cabo una revisión de literatura, y he podido contrastar mis pareceres en diferentes espacios académicos y con técnicos/as y políticos/as sociales. Durante todo este tiempo, las informaciones y datos que he recogido han sido muy diversos, tanto por el enfoque desde donde me planteaba mi trabajo como por las circunstancias a partir de las cuales pude recopilarlas. Es por ello que en este capítulo me gustaría apuntar en primer lugar los condicionantes de producción del propio objeto de estudio: tanto personales como muy especialmente los institucionales; reflexionar de alguna manera sobre cómo nos imponemos determinados objetivos y proyectos en la medida en la que son realidades que construimos bajo la condición de problemáticas. De esta manera, buena parte de los interrogantes que guían nuestros trabajos, como observa al respecto Jordi Moreras (2002), son predefinidos social y políticamente como problemas a los que encontrar una alternativa. No siempre, como él mismo reconoce, *“tenemos suficiente margen de maniobra (y de confianza por parte de aquellos que financian nuestro trabajo) como para poder ser capaces de redefinirlos o re-orientarlos”* (2002: 288). Mi caso tampoco ha sido éste. Reconozco que en sus inicios, gran parte de mis investigaciones y trabajos de campo han estado encaminadas por unos determinados intereses institucionales. Sin embargo, ha sido precisamente el poder posteriormente interpretar dichas orientaciones político-administrativas como evidencias acerca de cómo se construye la categoría social “inmigrante” lo que dotaba de cierto valor esta trayectoria. De igual modo, plantearme a reflexionar sobre el modo en que las condiciones de producción de conocimiento se proyectaban sobre mi manera de abordar teórica y metodológicamente mis interrogantes es lo que a su vez me permitió reorientar mi estudio sobre las políticas de acción social con población “inmigrante”.

En los primeros años, orientada hacia otros objetivos, llevé a cabo un acopio de notas, testimonios y análisis de documentación que, aunque no los

seleccioné y recogí con el enfoque e intención con el que posteriormente los he analizado, me parece importante dejar alguna constancia de ello. Porque, en definitiva, mi propio objeto de investigación, así como la metodología empleada, son producto de los sucesivos cuestionamientos teóricos-metodológicos que han atravesado mi mirada y mi posición como investigadora en diferentes contextos. Porque cada paso que he dado me ha hecho *descubrir* un interrogante y cuestionamiento nuevo. Y sobre todo porque, tanto el contenido como la metodología, no pueden desligarse del proceso que los ha constituido ni tampoco ser explicados sin hacer referencia al mismo. Es decir, referencia a cómo he ido optando por unas técnicas en detrimento de otras de acuerdo a mis hipótesis y unidades de investigación, el contexto y los sujetos informantes; referencia a cómo ha sido el aprendizaje que iba adquiriendo, la información que acumulaba y la reorientación de mis preocupaciones.

Por todo ello, éste no es un capítulo metodológico al “uso” en el que se describen los métodos y técnicas metodológicas utilizadas para la realización de la tesis doctoral, sino que, he querido en primer lugar, narrar los hacia dónde y con qué herramientas he caminado, mostrando de qué me he ido desprendiendo por el camino y por qué, para pasar después a describir las técnicas, sujetos y escenarios sobre los definitivamente baso este trabajo. La razón es que considero que no tiene sentido explicar el uso de unas determinadas técnicas de investigación etnográfica de forma acontextualizada, sin vincularlas con los escenarios geográficos en los que he realizado el trabajo de campo, con los intereses institucionales, la finalidad de cada una de las técnicas de recogida de datos que he utilizado, advirtiéndome de la posición que he ocupado en cada momento y de la relación que de ella se deriva con respecto a los sujetos observados y/o entrevistados, y por último, cómo todo ello ha ido influyendo en la construcción del objeto de estudio que aquí me ocupa y mi manera de abordarlo.

Voy en primer lugar a mostrar los planteamientos teórico-metodológicos por los que he ido transitando hasta llegar a concretar el *norte* de mi investigación. Este discurrir procedimental es demostrativo en sí mismo de cómo las políticas públicas y la Academia piensan y se aproximan al

conocimiento de la inmigración. A continuación describiré los métodos y técnicas de las que definitivamente me he servido, y los escenarios y sujetos de esta investigación. Por último, desarrollaré algunas cuestiones relacionadas con el ejercicio autoetnográfico y cómo determinados elementos constitutivos de este proceso han modulado de alguna forma el proceso de recogida, producción y análisis de los datos.

#### IV.1.1. Descubriendo la categoría inmigrante

Cuando me inicié en mi primer momento de trabajo de campo, dependiente del Ayuntamiento de La Mojonera, Almería, mis interrogantes giraban en torno a la categoría inmigrantes, a mi móvil por conocer a esos “otros/as” que eran considerados como el nuevo colectivo de los Servicios Sociales. El planteamiento institucional buscaba estudiar las necesidades de estos *diferentes* usuarios/as de la Administración para poder así dar respuesta a las mismas. Mis motivaciones no andaba muy despegadas de tales propósitos, en la medida en que con las lecturas sobre inmigración que había realizado hasta el momento, como ya explicaba en el primer capítulo, tenían también por objeto describir a los diferentes grupos-nacionales de extranjeros visibilizados como *inmigrantes*. Desde esta lógica de categorización como materia de conocimiento y sujeto de una política de acción social, la tarea pasaba en primer lugar por *conocerlos* para, posteriormente, saber cómo adaptar o crear recursos sociales específicos para su atención. En consecuencia, por aquél entonces consideramos que mis primeros sujetos informantes eran las y los propios “inmigrantes”, quienes podrían darme cuenta de qué problemas tenían para la integración, lo que les determinaba como colectivo, su proceso migratorio, condiciones socio-laborales, situación familiar, etc.

Con estas intenciones, comencé a rastrear algunos datos de forma sistemática básicamente a través de dos aproximaciones: una cuantitativa y otra cualitativa. El *acercamiento cuantitativo* valoré que podría determinarme la magnitud del *fenómeno* estudiado, de sus aspectos cuantificables (Ibáñez 1993) a través del estudio de datos preexistentes. Mi trabajo consistió en recoger los

datos sobre población inmigrante contenidos en diferentes fuentes: Oficina de Extranjeros de Almería, Anuarios de Migraciones, Censo Municipal del Ayuntamiento y Padrón Municipal. Con esta exploración estadística de los datos me interesaba saber cuántos eran, de dónde provenían, dónde residían, edades, sexo, situación familiar, etc. Así mismo, realicé un rastreo sobre los informes de los Servicios Sociales municipales de La Mojonera y Roquetas de Mar, de algunas ONGs municipales y provinciales - coge, Asociación de Mujeres Progresistas, Cruz Roja, Pro-Derechos Humanos-, el sindicato CC.OO., el Observatorio de Inmigración ubicado en El Ejido y de los propios programas del Plan Municipal de Inmigración de La Mojonera al objeto de conocer cuáles eran sus demandas y cuantificar y conocer qué prestaciones solicitaban en mayor medida.

También realicé una aproximación cuantitativa sobre algunos datos que generé durante mi participación en el programa de inmigración en el Centro de Día. Diariamente solicitábamos a quienes venían a demandar el servicio de atención jurídica y social que rellenaran una ficha en la que se les pedían datos personales, familiares, laborales, de vivienda, sobre el tipo de necesidad que demandaban, etc. Era una ficha similar a la que se utilizaba en los Servicios Sociales comunitarios pero *adaptada a este tipo de usuarios* (nota del trabajo de campo). Datos que posteriormente analicé para elaborar un informe final sobre el perfil de población inmigrante beneficiaria.

En definitiva, con esta herramienta cuantitativa quería establecer indicadores de la población aprehendida para compararlo con otros similares y observar su evolución y la variabilidad a lo largo del tiempo. Consideraba que podría servirme de apoyo para *“suministrar datos sobre la regularidad de los comportamientos y sobre la formación de pautas estables de conducta para la interpretación de la acción social, en cuanto que comportamiento orientado por fines y metas racionales”* (Alonso 1998: 41).

Obviamente, el análisis del registro de estos datos era más bien descriptivo pero no me servía para interpretar sus contextos, actitudes, la forma en que vivían su proceso inmigratorio, situaciones de exclusión y definición de sus necesidades y demandas. Por ello lo completé con una *aproximación cualitativa*, a través de una serie de entrevistas semiestructuradas,



entrevistas informales, y de historias migratorias. Las *entrevistas* me permitieron que el sujeto entrevistado construyera, explicara y diera sentido a su propia cotidianeidad, sus maneras de concebir cómo se estructura la realidad y su disquisición acerca de cómo son las cosas desde su posición personal-profesional. Me interesaba la dimensión subjetiva que esta herramienta podía facilitarme; la visión y valoración acerca del tema sobre el que estaba tratando.

De este modo pude incorporar en mi investigación una de las dos perspectivas o, como define James Lett (1990), uno de los dos caminos de los que se sirve la antropología para llegar al conocimiento: el discurso *emic*, esto es, la descripción de los acontecimientos por parte y desde el punto de vista del propio actor, sujeto protagonista al que entrevistamos. Es lo que algunos autores han definido como la “descripción desde dentro”, a partir de los propios “sistemas de pensamientos” (Geertz 1988) y sistemas de significados propios:

“accounts, descriptions, and analyses expressed in terms of the conceptual schemes and categories regarded as meaningful and appropriate by the native members of the culture whose beliefs and behaviours are being studied” (Lett 1990: 130).

Para la obtención de este discurso *emic*, realicé entrevistas a la población inmigrante *no comunitaria*, quienes en su gran mayoría eran usuarios/as de los propios programas del Plan Municipal. El fin era conocer su situación personal-familiar, laboral, económica, relación con los servicios sociales, tipo de necesidades, grado de satisfacción, etc. El *contacto*<sup>1</sup> lo establecía a través del

---

<sup>1</sup> “Las labores de *contactación* requieren tiempo, paciencia y capacidad de comunicación. Como todas las fases del proceso investigador, ésta es delicada y el modo de realización afecta a la información producida. Pueden introducirse sesgos insalvables a través de la *contactación*: aportando más o menos información de la fijada al/la posible informante, llegando a él/ella a través de vías poco recomendables, obviando rasgos o características fundamentales... En general, la *contactación* debería seguir unas instrucciones bastante rigurosas, especificándose las vías preferentes para acceder a las personas a entrevistar: por ejemplo, el personal médico, asociaciones y a través de bola de nieve. Los discursos que producen los entrevistados/as –especialmente durante los primeros minutos de entrevista– están fuertemente marcados por el modo de *contactación*. Por ello, es oportuno

propio Ayuntamiento y el Centro de Inmigrantes que se había abierto y donde yo trabajaba. De modo que mi relación con las y los entrevistados era más del tipo “institucional”; para ellas y ellos yo era la “asistente social” del Centro de Día, que además “venía de la Universidad para estudiar a los inmigrantes”. Si bien este segundo aspecto no terminaba de entenderse demasiado, o poco les importaba, para ellos/as no dejaba sin embargo de ser “la que lleva lo de las ayudas económicas, la vivienda, las clases de español...” (nota del diario de campo), lo que hacía que me ubicaran en una posición de poder por la posible ayuda que suponían podría ofrecerles para la resolución de sus problemas. Como en alguna ocasión me decían algunos: “Si te cuento mi historia y cómo vine y lo que he hecho y dónde he trabajado... como dicen por ahí que estás preguntando, ¿me ayudas con el tema de los papeles para la vivienda?” (nota del diario de campo).

A la luz de la mirada que guiaba mi metodología en estos primeros años de mi trabajo de campo, también me serví de otra de las técnicas cualitativas de investigación etnográfica: la *Historia de Vida*. Al igual que ocurre con las entrevistas, esta herramienta de investigación nos proporciona una aproximación hacia lo *emico*, en la medida en la que supone el relato de una trayectoria –centrada en mi caso en cuestiones migratorias– narrada en primera persona por el sujeto protagonista. Ello permite obtener una visión individual, subjetiva y diacrónica acerca de las experiencias e interpretaciones sobre los cambios acontecidos. Era consciente de que esta narración no sólo me aportaba información sobre los datos descritos que se contaban sino sobre cómo se narran y cómo se revisten de significados retrospectivos. Si, como vengo explicando, mis objetivos etnográficos y “encargo institucional” en estos momentos pasaba por conocer a esos/as “desconocidos/as inmigrantes”, las historias de vida constituían una técnica privilegiada.<sup>2</sup> Pude

---

utilizar varias vías de contactación con el fin de que los posibles sesgos procedentes de esta fuente de error se anulen entre sí” (Martín Palomo 1991: 13).

<sup>2</sup> Por aquél entonces en el ámbito académico, era bastante frecuente que en las investigaciones sobre inmigración se incluyeran historias de vida de inmigrantes. Incluso comenzaban a publicarse relatos de vida como etnografías y documentos testimoniales. Recuerdo que, cuando en mi siguiente investigación volvía a *pedírse nos* que realizásemos historias de vida para comprender la inmigración en España (y, por mi parte, ya empezaba a no verle demasiado sentido cuando se trataba de estudiar la acción social con inmigrantes) al discutirlo con alguien de la Universidad implicado en dicha investigación,

realizar un total de cuatro historias de vida a algunas personas con quienes había entablado una mayor relación y que de alguna forma estaban relacionados con el Plan Municipal de Inmigración, bien como usuarios de alguno de sus programas, o bien como parte de su aplicación.

En estos años primeros incluí también como sujetos informantes a políticos/as y técnicos/as municipales, si bien en estos momentos no aspiraba más que a tener una perspectiva más global e incorporar algunos elementos que me hicieran comprender la manera en la que se había conformado el programa municipal de atención a “inmigrantes”. En estos momentos, cuando la acción social con “inmigrantes” se realizaba en el contexto andaluz casi exclusivamente por parte de las ONGs y Tercer Sector, resultaba sumamente interesante el caso del Ayuntamiento de La Mojonera, donde se había diseñado e incluso se estaba implementando una política municipal en esta materia. No obstante, mi interés por aquél entonces era indagar sobre el posicionamiento de la administración frente al hecho inmigratorio, más que sobre cómo pensaban a la inmigración e “inmigrantes” y su impacto sobre la acción gubernamental.

Realicé también un total de 6 entrevistas a políticos municipales, 16 entrevistas a técnicas/os sociales de la administración pública y 12 pertenecientes al Tercer Sector y sindicatos, fundamentalmente trabajadores sociales que diseñaban y/o gestionaban actividades dirigidas a “población inmigrante” en la provincia de Almería. Además de las personas que trabajaban en el ayuntamiento del que yo dependía (trabajadora social, agente de desarrollo local, dos políticos municipales, la abogada y el mediador social del Plan Municipal de Inmigración), traté que la selección de entrevistados respondiera a dos criterios: entidades que atendían a un número considerable de extranjeros/as, y otras, especialmente servicios sociales públicos, en donde apenas tienen presencia como beneficiarios los extranjeros/as en sus prestaciones. Mi intención era abarcar los dos extremos relacionados con la atención a inmigrantes, tratando de poder recoger el discurso de quienes

---

éste me dijo que cuando se estudia sobre inmigración “es obligado” hacer Historias de Vida, porque de alguna forma son quienes aportan las claves para explicar la situación de exclusión en la que se encuentran.

habían optado por llevar a cabo una respuesta positiva en materia de acción social y quienes, por el contrario, habían decidido responder con la abstención. Aspiraba a conocer cuáles eran los argumentos y dónde se ponía el acento para explicar dichas prácticas.

La toma de contacto la establecí básicamente a través de tres vías: una directa, presentándome personalmente como técnica social e investigadora; otra a través de la trabajadora social de La Mojonera; y, por último, a través de mi participación como técnica en la Mesa Provincial de Inmigración. La mayor parte de estos informantes me percibían más como investigadora que como técnica de inmigración del Ayuntamiento de La Mojonera, esto es, como “colega”.

En las entrevistas me centré casi exclusivamente en conocer aspectos como su visión acerca del hecho inmigratorio, cómo percibían su situación en el municipio y la provincia, su valoración acerca de cuáles eran sus necesidades y carencias, cómo se les daba respuesta, cómo estaban siendo adaptadas las prestaciones, o las razones por las que se habían creado servicios específicos. Con las entrevistas, no me interesaba tanto conocer datos “objetivos” como comprender sus actuaciones, sus visiones acerca de la realidad inmigratoria y su perspectiva y valoración de esta situación concreta. En estos primeros momentos de mi trabajo de campo etnográfico pude registrar la gran mayoría de las entrevistas mediante una grabación, lo que ha sido muy valioso para el posterior análisis porque nos ha permitido poner las palabras privadas recogidas en las entrevistas, “... *al abrigo de los peligros a los que expondríamos sus palabras si los abandonáramos sin protección, a las tergiversaciones del sentido*” (Bourdieu 1999: 7). Como explicaremos más adelante, este privilegio ha sido cada vez más complejo y dificultoso de realizar con el paso de los años.

Otra de las técnicas cualitativas etnográficas que utilicé durante mi trabajo de campo para la recogida de datos fue la *observación participante*, otra de las herramientas fundamentales de las que se sirve la antropología en su aproximación al objeto de estudio. Mi finalidad era obtener datos a través de

un contacto directo.<sup>3</sup> Intentaba lograr un conocimiento profundo y global acerca del contexto, las personas y situaciones en las que se producen los discursos, llevando a cabo una recogida de datos en la que se supone que la distorsión producida por mi presencia como agente exterior fuera la mínima posible. Los datos recogidos los iba atesorando en mi *diario de campo*, en el que plasmaba la otra perspectiva antropológica de aproximación al conocimiento: la percepción *etic*, es decir, el punto de vista del observador; la mirada “desde fuera” de la cultura en la que se producen los acontecimientos que se exploran, proporcionada por el/la investigadora; el relato, interpretación, valoración de los acontecimientos y categorías de análisis que adquieren sentido desde el esquema de significados del observador/a. La combinación y complementariedad entre ambas descripciones y miradas epistemológicas, la *emic* y la *etic*, dan cuenta de los diversos posicionamientos desde los que descifrar la realidad social. Porque, como expresa Alfred Schütz, “todas las explicaciones científicas del mundo social pueden, y para ciertos fines deben referirse al sentido subjetivo de las acciones de los seres humanos en los que se origina la realidad social” (1974: 80).

Los objetivos que guiaron la observación participante en este primer periodo fueron los siguientes:

- Conocer en los diferentes escenarios de la práctica social el tipo de interacción que se establecía entre los agentes sociales, fundamentalmente técnicos/as de inmigración, y la población inmigrante; sus comportamientos, formas de comunicarse, tipo de trato, actitudes, etc.

- Estudiar y conocer a este “nuevo colectivo” de atención social que era la población inmigrante: sus formas de comportarse, de concretar sus demandas, de presentarse frente a los Servicios Sociales, información cualitativa relacionada con cuántas veces y qué tipo de problemas-necesidades planteaban, quién o quiénes de la unidad familiar eran los portavoces e

---

<sup>3</sup> En torno al mes de abril comencé mi trabajo más sistemático de observación participante, si bien hasta esa fecha ya fui iniciándome en dicha práctica pero de forma menos rigurosa. La observación continuada, tanto en esta primera fase de mi trabajo de campo como en las sucesivas, aportó a mi investigación una perspectiva diacrónica muy enriquecedora. Sobre todo teniendo en cuenta que, a lo largo de estos años, tuvieron lugar acontecimientos sociales y político-normativos significativos.

interlocutores con los Servicios Sociales, las estrategias de las que se servían cuando sus demandas no podían ser cubiertas, el tipo de relación que mantenían con otros usuarios –extranjeros así como españoles–, grado de comprensión de los documentos administrativos, etc.

Los escenarios y situaciones donde llevé a cabo esta observación con cada uno de los sujetos fueron varios:

- Con respecto a la población inmigrante, el método de observación participante lo apliqué en el propio despacho de la trabajadora social cuando atendía algunos de los “casos de inmigrantes” que yo le derivaba (algo que hacía una vez a la semana); en el Centro de Día, donde se desarrollaban algunos de los programas del Plan Municipal de Inmigración; en mi contacto directo con la población extranjera, especialmente durante mi trabajo censal; en las clases de castellano dirigidas a hombres y mujeres que se realizaban en el marco del Plan Municipal; y en las diversas reuniones informales, encuentros y fiestas organizadas por extranjeros/as a las que asistí.

- Con respecto a las/os técnicas/os sociales, la observación participante que realicé tuvo lugar en el despacho de la trabajadora social; Centro de Día donde también trabajaba la abogada y mediador intercultural; en las diferentes reuniones de trabajo que manteníamos el equipo de Servicios Sociales del Ayuntamiento involucrado en el Plan Municipal de Inmigración; en las reuniones provinciales que mantuve con técnicos sociales y en la Mesa Provincial de Inmigración.

La información que obtuve con esta herramienta fue de gran relevancia para mi posterior reelaboración de unidades de investigación. Algo de lo que no era consciente en esos momentos, pero que posteriormente, una vez reconduje mis interrogantes de investigación, muchos de los datos observados comenzaron a adquirir sentido gracias al trabajo continuado de observación, participación y relación con las y los técnicos sociales en determinados espacios de diseño, elaboración y gestión de las prácticas de acción social. Comparto por ello con los autores Honorio Velasco y Ángel Díaz (1997) su apreciación acerca de la observación participante como un proceso de aprendizaje controlado (aunque no siempre, opinamos) de una socialización

reversible. La observación participante me permitió interpretar con mayor perspicacia los significados sobre lo que se dice, lo que se dice que se hace, dónde y en qué momento se dice y hace, así como poder comprender mejor las contradicciones y esencialismos en los que solemos incidir cuando tratamos de entender la realidad y los discursos de forma acontextualizada y desde un sólo ángulo.

#### IV.1.2. Del continuar hacia los Servicios Sociales

En 1999, como ya expliqué, me desplazo a la provincia de Jaén para formar parte de la investigación que el Laboratorio de Estudios Interculturales iba a desarrollar para la Diputación de Jaén en el marco del Programa Europeo Óleo-Integra. En esta ocasión, dicha institución, al objeto de desarrollar los programas de inserción social y laboral del Programa Europeo, manifestó la necesidad de realizar un estudio sobre, por una parte, el mercado laboral, la situación y trayectorias que en el mismo seguía la población extranjera *no comunitaria*<sup>4</sup>, y de otra, analizar y valorar las prestaciones de respuesta social que estaban siendo ofertadas por los diferentes municipios. Además de una explotación cuantitativa de los datos, que según expresaban era una demanda fundamental para las administraciones –saber cuántos son y su perfil sociodemográfico–, la investigación habría de recoger los discursos de los diferentes agentes sociales implicados para conocer su *preocupación* sobre el hecho inmigratorio en la provincia de Jaén y también elaborar propuestas de cara al desarrollo del proyecto Óleo-Integra. En su intención pesaba de gran manera el que, aún siendo Jaén la provincia de Andalucía con menor peso de inmigrantes, como nos explicaban, “*pudieran adelantarse en la toma de medidas políticas en el ámbito laboral y social para prever situaciones como las de Almería*” (nota documento de trabajo).

---

<sup>4</sup> Esto es además muy significativo porque, aún habiendo trabajadores temporeros españoles para la recogida de la aceituna, la investigación nos pedía tan sólo centrarnos en los extranjeros no comunitarios. En el análisis de los datos luego se evidenció sin embargo no sólo la presencia de españoles sino también de extranjeros *comunitarios*. Sin embargo, el objeto del interés político, y nuestro objeto de investigación, fueron los *inmigrantes*.

En esta segunda experiencia, una vez más el proyecto institucional de la investigación era conocer a la *población inmigrante*. Tal como explicábamos en el informe final:

“Se trata de una investigación que pretende ampliar el conocimiento básico que tenemos sobre la población inmigrante extranjera que participa en los mercados de temporada de recogida de frutos agrícolas [...] De los objetivos planteados en esta investigación, y que acabamos de plantear, se deduce un proceso de investigación [...] la recopilación de datos, su sistematización y análisis posterior” (García Castaño, Agrela Romero y Martínez Chichón 2002: 1-2).

Este propósito concretaba el tipo de aproximación al objeto de estudio así como el enfoque metodológico del que servimos para conocerlo. Se optó en consecuencia por un acercamiento cuantitativo<sup>5</sup> para conocer la magnitud y la evolución de la presencia de extranjeros *no comunitarios* en el mercado olivarero de la provincia de Jaén. Y para complementar la comprensión de estos datos y poder recoger los discursos de los principales sujetos informantes, *los inmigrantes*, pasamos cuestionarios por los albergues y realizamos también entrevistas e historias de vida.<sup>6</sup>

Para la recogida de la información que nos permitiera analizar el discurso de los agentes sociales involucrados en la atención social a inmigrantes sobre su percepción acerca del hecho inmigratorio en la provincia

---

<sup>5</sup> La aproximación cuantitativa consistió en el análisis de los datos sobre población inmigrante contenidos en diferentes fuentes oficiales como: datos del proceso de regularización de 1991; datos del Contingente (de 1994 a 2000); del Instituto Español de Estadística; de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones y la Dirección General de Extranjería; de la Delegación del Gobierno, Diputación de Jaén, de los Servicios Sociales municipales de la provincia y los sindicatos del campo.

<sup>6</sup> Para la obtención de los datos directos sobre la población inmigrante nos servimos de tres herramientas (García Castaño, Agrela Romero y Martínez Chichón 2001): a) unos cuestionarios estandarizados en los que recogíamos datos básicos acerca de su edad, nacionalidad, situación personal, familiar, laboral, social y jurídica en la provincia. Los tres investigadores hicimos un total de 1.201 cuestionarios. b) entrevistas etnográficas estructuradas y semiestructuradas, de las que yo realicé 22, y c) historias de vida para conocer su trayectoria migratoria, que realicé 5. Otro de los grupos informantes fueron las y los empresarios que contrataban a inmigrantes para la recogida de la aceituna, a quienes también tuve que entrevistar con un guión semi-estructurado (un total de 13 empresarios, 5 de ellos mujeres).



realizamos tanto entrevistas como observación participante. Como se trataba de un trabajo en equipo, en el trabajo de campo participamos las tres personas, si bien hicimos recaer el mayor peso de las entrevistas y el análisis de acuerdo a nuestros intereses particulares de investigación. Reconozco que la acumulación de información y discursos recogidos desde muy diversos “marcos de referencia”<sup>7</sup> –sector empresarial, extranjeros/as, servicios sociales, encargados de albergues y representantes políticos– me permitió contextualizar, dar sentido y comprender de una forma más global el discurso que era objeto de mi pesquisa: el elaborado desde los espacios políticos y de acción social. Sin embargo, en la medida en la que considero que detenerme a explicar todo este trabajo no aporta gran información para mi trabajo individual de investigación etnográfica, he optado por describir tan sólo el uso, finalidad, contexto, escenarios y sujetos informantes que eran mira de mi preocupación y que posteriormente han sido (directamente) relevantes para mi tesis.

En esta segunda etapa había empezado ya a fijarme sobre la manera en la que *la categoría inmigrante* que se manejaba desde los Servicios Sociales era incorporada en el marco de la acción social; la forma en que la inmigración es instituida como “nuevos usuarios” de la práctica social pública, en esos “otros usuarios”, la “otra población temporera” beneficiaria de los servicios de bienestar social. Y en esto tuvo mucho que ver el que durante mi trabajo directo en Almería y con las entrevistas que realizaba en la provincia de Jaén iba constatando cómo muchas de las necesidades que la población inmigrante planteaba a los Servicios Sociales no eran tan distantes a las que tenían las/os usuarios nacionales en similares condiciones laborales, económicas o familiares. Todo ello me suscitaba interrogantes del tipo ¿de qué elementos se sirven los argumentos con los que se justifican unos servicios de atención específicos, paralelos a los servicios sociales generales? Muy especialmente teniendo en cuenta que la población extranjera era la que parecía adaptarse a los servicios y prestaciones que se ofertaban por parte de las administraciones y entidades privadas, y no al contrario. Me cuestionaba entonces el por qué

---

<sup>7</sup> Con ello me refiero al sistema de creencias, actitudes, experiencias, formas de pensar... que condicionan la manera de ver, percibir, frente a determinados hechos y circunstancias.

seguir insistiendo en conocer a “esos otros usuarios” y no el proceso por el que la red básica de prestaciones los convierte en “usuarios diferentes”.

Igualmente, en el contexto de Jaén, me resultó muy interesante estudiar cómo con la llegada de temporeros “extranjeros no-comunitarios” a la recogida de la aceituna, el alojamiento había pasado a ser cuestión de los agentes sociales –Servicios Sociales públicos y privados–. Si hasta la fecha ésta era una cuestión que concernía al empresario/a, sobre el que hasta entonces los servicios sociales nunca habían participado más que ofertando el servicio de las guarderías temporeras, ¿a qué respondía que cuando se trataba de extranjeros éste aspecto pasara a ser asumido como competencia de “lo social” y no relacionado con “lo laboral” como hasta entonces ocurría o seguía ocurriendo en el caso de los temporeros de origen español?

En esta segunda experiencia me limitaba exclusivamente a participar como investigadora. Esta parte del trabajo metodológico lo realizamos tan sólo con técnicas cualitativas, mediante entrevistas estructuradas y semiestructuradas y observación participante. Paso a continuación a describirlas brevemente así como los condicionantes bajo los que se llevaron a cabo.

Las *entrevistas*, tanto estructuradas, como semiestructuradas y en ocasiones conversaciones informales sin guión, las realicé a diferentes tipos de informantes: trabajadoras/es sociales, técnicas/os implicados en los programas dirigidos a inmigrantes y directoras/es de servicios sociales públicos<sup>8</sup>; trabajadoras/es sociales de diferentes asociaciones y organizaciones no gubernamentales<sup>9</sup>; representantes políticos, entre los que había alcaldes/as y concejales responsables del área de servicios sociales<sup>10</sup>; y encargados de los albergues temporeros<sup>11</sup>. Además de los interrogantes que planteaba más arriba, en las entrevistas buscábamos conocer cuestiones concretas sobre las que se recababa información y/o se preguntaba por una valoración o aclaración. Se trataban aspectos como su historial en relación a los servicios

---

<sup>8</sup> Realicé un total de 29 entrevistas estructuradas y semiestructuradas.

<sup>9</sup> Realicé un total de 10 entrevistas estructuradas y semiestructuradas.

<sup>10</sup> Realicé un total de 12 entrevistas estructuradas y semiestructuradas.

<sup>11</sup> Realicé un total de 15 entrevistas estructuradas y semiestructuradas.

sociales; la percepción del “fenómeno inmigratorio” en el municipio; cómo había surgido, porqué y cómo se desarrollaba el programa de albergues temporeros; lo que tenían en común y en diferencia con las/os usuarias/os del municipio de servicios sociales y la descripción población “inmigrante” o justificación de la acción social.

El hecho de que la investigación estuviera financiada por la Diputación de Jaén fue decisivo para que las labores de contactación con los sujetos informantes se desarrollaran de forma bastante fluida. Aún más teniendo en cuenta que la prestación de los servicios sociales en los municipios menores de 20.000 habitantes depende de esta administración provincial, que es la que financia los albergues temporeros. Sin embargo, y precisamente por esa misma razón, yo era percibida por parte de las personas a las que entrevistaba como parte de la administración pública y a su vez como parte de la Academia.

Las entrevistas las realicé siempre en los propios centros de servicios sociales y, en aquellos años, su gran mayoría me permitieron sin problema que las registrara con la grabadora. Supongo que para ello, al igual que otros aspectos que favorecieron las condiciones en las que realicé esta investigación, tuvo un peso importante el momento histórico concreto en el que estábamos. Este hecho no percibí hasta tiempo después, ya que el estudio por parte de la Universidad sobre la inmigración en Andalucía apenas estaba iniciándose en aquella época, y menos aún con la propuesta de indagar sobre cómo las y los técnicos sociales piensan la inmigración, siendo ellas/os los sujetos informantes. Algo que se evidenciaba muy especialmente en esta provincia, donde hablar de inmigración se interpretaba como una situación muy incipiente. De igual modo se mostraba claramente en el discurso de los representantes políticos: por el lugar que ocupaba el hecho inmigratorio en sus prioridades políticas, la facilidad con la que se podía tratar el tema, o la “aparente libertad” con la que valoraban según qué situaciones. Hasta entonces, la prioridad investigadora pasaba por estudiar a la población inmigrante, sus nichos laborales, sus condiciones de integración y exclusión, etc, pero no tanto por atender a quienes gestionan desde lo político y social dichos procesos. Tampoco se había consolidado el hecho inmigratorio como

una prioridad política. Todo ello, además de revelar otras cuestiones, hacía muy accesible la recogida de información y exposición de discursos, incluyendo además, como he comentado, la posibilidad de ser grabado.

En esta segunda etapa, mediante la *observación participante* obtuve una parte muy significativa de los datos, sobre todo teniendo en cuenta que había comenzado a dirigir mi interés hacia el proceso por el que se diseñan las políticas. Pretendía recoger información acerca de quiénes participaban en la toma de decisiones, cómo se sucedían los temas y quiénes eran los que proponían y rechazaban según qué aspectos así como contrastar las actitudes de las y los protagonistas en determinados espacios.

El ejercicio de observación participante lo realicé en distintos escenarios y sobre diferentes personas. Una de las situaciones eran las propias reuniones que manteníamos el equipo investigador con las/os técnicas/os de la Diputación. En estas reuniones, que eran bastante frecuentes, se diseñó y perfiló el tipo de investigación y se fue dando cuenta del desarrollo de la misma: las apreciaciones surgidas por parte del cuerpo político, los problemas encontrados con la obtención de datos o las modificaciones que se iban incorporando. Igualmente se trataban temas como el tipo de información que se transmitía a los medios de comunicación u otras administraciones así como los resultados y el uso de los mismos para una futura continuación del proyecto.

Durante mis diferentes entrevistas realizaba también el ejercicio etnográfico de la *observación*, si bien donde pude obtener mayor información fue en los propios centros de Servicios Sociales. Al tiempo que entrevistaba al director/a o trabajador/a social frecuentemente se sumaba a la conversación algún compañero/a y surgían pequeños debates, contrastes y/o complementación de opiniones. También observaba a las trabajadoras sociales cuando me permitían acompañarlas al albergue de temporeros o alguna visita a domicilio de población extranjera.

Por último, la observación participante la llevaba a cabo también en los propios albergues temporeros. Durante los primeros meses de la investigación, y al objeto de llevar a cabo las entrevistas con los inmigrantes y con los encargados de albergues, pasaba muchas noches allí. Sobre todo en los

de Úbeda, Baeza y Torredonjimeno. Para los encargados, que en su gran mayoría eran extranjeros, hombres y de nacionalidad marroquí, mi estancia allí al principio era vista como alguien extraña que se dedicaba a vigilarles, *“enviada por la asistente social porque no se fía de mí”* (nota del trabajo de campo), como uno de ellos me dijo. Era una sensación de extrañamiento que yo también tenía, al verme por la noche en el albergue y sólo con hombres, a muchos de los cuales les molestaba mi presencia, tal como me dijo un encargado que le habían manifestado. Con mis reiteradas visitas y relación continuada con los encargados, pasé de ser una *“espía”* a alguien de la Universidad que se preocupa por los inmigrantes. No dejaba de ser alguien *“raro”*, pero con cierta proximidad y una comunicación cada vez más fluida. Esta imagen fue forjándose poco a poco y muy especialmente porque en ocasiones respondía a preguntas sobre *“cómo resolver los papeles”* o les daba información acerca de dónde acudir para diferentes cuestiones. Así fue cómo con el tiempo comencé a ser vista como una figura con cierto *“poder”*, por la información relacionada con temas de extranjería que proporcionaba y porque, nuevamente, era vista como *“mediadora”* con los servicios sociales, como posible interlocutora en algunas de sus demandas, etc.

#### **IV.1.3. Explorando las políticas como constructoras de desigualdad**

Finalizada mi relación con el Laboratorio de Estudios Interculturales comienzo a aproximarme a algunas nociones que, sugeridas por los estudios de género, me encaminan hacia cómo desde las políticas públicas y espacios de poder se (re)construyen las desigualdades sociales. Las herramientas teóricas que me aportaron diferentes lecturas me hicieron reflexionar sobre las distintas categorías que se interrelacionan cuando tienen lugar los procesos de diferenciación. Inspirada sobre sus planteamientos, algunas de las cuestiones que aparecían en los discursos y datos que había recogido durante mis trabajos de campo anteriores se me presentaban ahora como aspectos interesantes hacia los que dirigir mi mirada. De esta manera, en detrimento de mis primeros intereses como los de describir y analizar la inmigración y a sus protagonistas *“tal como son”*, preocupándome por cómo los ven los agentes

sociales, empezando a adquirir mayor sentido en mi análisis el cuestionamiento sobre cómo y por qué se construye y construimos a las y los “inmigrantes” a partir de unas determinadas características en vez de con otras. Ello me llevó a reconducir la indagación hacia la forma en que la *población inmigrante* se construye como asunto de gobierno y nueva categoría de las políticas públicas de acción social.

A lo largo del trabajo de campo etnográfico realizado fui percatándome de cómo la categoría inmigrante en tanto que colectivo de intervención social se describía en tanto que grupo diferenciado. Esta diferenciación de elementos como la diferencia cultural adquirirían un peso fundamental para explicar cómo son, su comportamiento o tipo de necesidades. Argumentos con los que justificar el porqué de su exclusión social, y consecuentemente, fundamentos sobre los que diseñar un tipo de prácticas u otras encaminadas hacia la integración social. Cuando desde los espacios públicos se hablaba de estos “nuevos usuarios”, se hacía insistentemente evocando su alteridad, sus atributos culturales y su distancia con respecto al resto de usuarios nacionales. Todo ello mostrado desde la problematización en los modos de pensar y tratar a las y los “inmigrantes”. Dichas cuestiones se me mostraban claves para comprender y explicar las políticas públicas de acción social dirigidas a la población inmigrante. Esto es, la “eticización” de la atención social (Gregorio y Franzé 1999).

Como puede suponerse, no llegué a lo que supuso todo este replanteamiento de forma repentina. Algunas cuestiones iban apuntándose poco a poco pero conseguí hilvanarlas cuando me incorporo a trabajar en el área de la Mujer del Ayuntamiento de Granada para la elaboración del III Plan de Igualdad entre los Géneros. La idea era incorporar una perspectiva intercultural a partir del estudio de la *situación* de las mujeres “inmigrantes” y “gitanas”, para lo cual realicé una investigación “por encargo” para esta institución y formé parte del equipo que debatió y diseñó dicho Plan.

El proyecto consistía en realizar durante seis meses, entre el año 2000 y 2001, un trabajo de campo en torno a estos “dos grupos de mujeres” para así dar cuenta en el Plan de Igualdad de la interculturalidad que portan estas “*otras culturales*”. En mi caso, mi experiencia de investigación sobre

inmigración y acción social con mujeres inmigrantes en Almería, y mi formación en materia de género y antropología, me hicieron merecedora de dicha beca.<sup>12</sup> De este modo tuve nuevamente la oportunidad de acercarme y estudiar “desde dentro” el proceso por el que se da forma a una política de bienestar social dirigida a inmigrantes. En esta ocasión, tomando por objeto a *la mujer inmigrante*.

Los objetivos con los que se diseñó la investigación y nuestro cometido para con la Concejalía eran básicamente dos. De una parte, conocer con mayor profundidad los datos socioculturales y demográficos así como las necesidades concretas de la población femenina “inmigrante” y “gitana”. Y de otra, agregar estos conocimientos en el diseño e implementación del III Plan de Igualdad incorporando una perspectiva intercultural.

Para la realización de este cometido, diseñamos un guión con el que entrevistar a diferentes asociaciones e instituciones municipales que trabajaran con estas mujeres. Este proceso resultó bastante complejo en la medida en la que conceptos como diversidad, diferencia cultural, interculturalidad... y la manera en la que éstos se aplicaban a según qué mujeres y con qué características y el modo en el que debían quedar reflejados en dicho Plan supuso un proceso de debate muy complicado. Una vez recogidos los datos, redactamos el texto con los planteamientos y medidas a incluir en dicho Plan.

Para el estudio encargado por la Concejalía, la demanda estaba bastante definida: añadir la voz y demanda de las mujeres “inmigrantes” en el nuevo documento político. Por esta razón se nos pidió que tomáramos contacto con las asociaciones, muy especialmente con las que participaban en el Foro de la Mujer del Ayuntamiento. Así fue como durante este tercer trabajo de campo etnográfico realicé un total de 23 entrevistas semi-estructuradas dirigidas en su mayoría a “mujeres inmigrantes” pero también a representantes de asociaciones que trabajan (con/a favor de) estas mujeres.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Para el estudio de las mujeres gitanas se becó a una chica formada en trabajo social, sobre quien además parecía pesar su condición de etnia gitana, vista como “antropóloga de su cultura”.

<sup>13</sup> Para el trabajo de campo que habría de proporcionarme los datos para el estudio del Ayuntamiento realicé 12 entrevistas institucionales estructuradas a diferentes asociaciones y centros de servicios sociales que atendían a mujeres inmigrantes, y 23 entrevistas semi-

Las pautas que guiaron estas entrevistas las conformamos tras un largo proceso de debate y negociación. Tanto el equipo municipal como la persona que trabajaba sobre las “mujeres gitanas” insistían en centrar la investigación sobre “cómo son las mujeres inmigrantes y gitanas”, “definir las pautas culturales de cada colectivo” e “incorporar dichas claves culturales en el Plan de igualdad entre los géneros” (nota del diario de campo). Partían del presupuesto de que, ambos grupos de mujeres se encontraban en una situación de desigualdad de género mucho mayor que la situación en la que estaban las mujeres españolas, y que en tal desigualdad, la cuestión cultural era un elemento explicativo esencial.

La idea general que por mi parte quise tratar de argumentar era, por una parte, que la interculturalidad no aparece tan solo cuando hay mujeres “inmigrantes” y “gitanas”, y por otra, que lo interesante podría ser explorar – dado que tanto parecía interesarles remarcar la diferencia– si tal diferencia existía o no, ahondando sobre qué había de común y de diferencia en sus situaciones. Finalmente acordamos realizar la indagación siguiendo cuestiones como la manera en la que interpretan qué es la interculturalidad, de qué forma entienden que la inmigración aporta/añade diversidad cultural, situaciones en las que se encuentran estas mujeres, factores que influyen, si existen elementos comunes y diferencias con respecto a las mujeres autóctonas en situaciones similares, importancia que creen que “lo cultural” afecta sobre todo ello, de qué forma creen estas mujeres que son vistas por parte de las instituciones y población autóctona que ellas consideran es errónea, sobre cómo debería responderse institucionalmente a sus necesidades, preferencia por servicios generales o específicos...

Para mi investigación personal, aprovechando el espacio y las circunstancias en las que me encontraba, extendí el estudio más allá de las “inmigrantes”. De modo que, con motivo del diseño del Plan pude establecer un diálogo y en ocasiones entrevistar a varias técnicas/os municipales y representantes políticos. En esta ocasión creía tener mis interrogantes de investigación más claros y próximos hacia lo que finalmente ha sido este trabajo de tesis doctoral. Seguramente por ello también pude aplicar las

---

estructuradas a mujeres de diferentes nacionalidades –América Latina (4), Argelia (2), España (3), Europa (2), Marruecos (6), Países del Este (3), Senegal (3)–.



herramientas metodológicas con mayor *entendimiento* y prudencia. Ya no se trata tanto de una cuestión de cantidad, sino de una mayor perspicacia en la selección de los informantes y los contenidos y datos a registrar.

En esta ocasión realicé menos *entrevistas* formales y estructuradas que en mis trabajos de campo anteriores. Mi participación en numerosas actividades, conversaciones y sesiones de trabajo me aportaban suficiente información. No obstante, seleccioné a siete personas relacionadas con el área de bienestar social municipal implicadas directamente en la gestión de recursos sociales y atención directa a inmigrantes: cuatro trabajadoras sociales de diferentes zonas, dos técnicas del área de la mujer, y una persona de la dirección del programa municipal para “inmigrantes” de Granada. Igualmente pude entrevistar a cuatro representantes políticos municipales.

Las entrevistas tuvieron lugar en sus distintos lugares de trabajo. Se trataba de entrevistas semi-abiertas que fueron básicamente de dos tipos. Unas más específicas y otras más generales. En las primeras formulaba preguntas referidas a aspectos concretos relacionados con las mujeres “inmigrantes” como objetos de las políticas públicas: razones por las que consideran han de ser sujetos de los planes municipales, momento en el que se las incorpora en los planes y actuaciones municipales, qué significado tenía el hecho migratorio en la gestión política y práctica social, cómo es la población “inmigrante”, inferencia acerca de cuál es su situación, de sus necesidades, de sus capacidades, si encuentran elementos en común y/o diferencias con respecto a la población autóctona, del papel que juegan en los procesos migratorios y en la inserción social de la población inmigrante, de los recursos que se destinan para su atención, de las dificultades encontradas para acceder a ellas, de su rol dentro de las unidades familiares, de su rol como gestoras de las ayudas sociales, cómo concretar todo esto en los documentos políticos y programas de los Servicios Sociales, etc.

Con las entrevistas de temática más abierta quise también acceder a las representaciones con las que las y los entrevistados caracterizaban al “inmigrante”, si bien trataba de evitar realizar preguntas directamente sobre éstas/os. Para ello, abordaba temas más globales sobre el municipio, las políticas y prestaciones municipales, la evolución en la acción social... diálogos

en los que la figura de los y las inmigrantes aparecía con mucha “naturalidad” descrita de muy diversas maneras.

A diferencia de entrevistas que había realizado en los periodos anteriores, me resultó muy llamativo que en esta ocasión, exceptuando a las entrevistas que realicé a mujeres extranjeras, apenas pude grabarlas. De una u otra forma, cada una de las personas con las que hablé me daban argumentaciones que remitían a una misma idea: no querer que sus palabras fueran recogidas de forma literal. Se lamentaban de que, de un año atrás, habían sido numerosos/as las investigadoras que les habían entrevistado así como numerosas las críticas y comentarios distorsionados que hacían de sus palabras. Estas palabras han de entenderse en un contexto en el que la inmigración pasa a ser objeto preferente de investigaciones, financiadas por las administraciones, la Universidad, asociaciones... Son numerosas las áreas de conocimiento que se aproximan al estudio de las y los “inmigrantes” y sus procesos de integración social,<sup>14</sup> razón por la que las instituciones que prestan servicios sobre “lo social” comienzan a ser analizadas. Como en una ocasión me dijo una de ellas: *“Ahora ya sois casi más los investigadores que los inmigrantes. Por cada inmigrante, van cuatro investigadores detrás... y a nosotras (trabajadoras sociales) siempre nos pilláis por en medio para que os contemos lo que hacemos”* (nota del diario de campo).

Desafortunadamente, he podido percibir cómo a partir del año 2001, en las sucesivas entrevistas que he hecho, grabar las conversaciones no ha sido una tarea sencilla, tal como también me comentaban al respecto compañeras investigadoras. Y en aquellos casos en los que se nos permitía, se emitía un “discurso oficial” y dentro de los márgenes de lo “políticamente correcto”, con palabras muy medidas, que reproducen un discurso ideológico institucional en los espacios públicos que de forma reiterada se reduce a reafirmar lo que las normativas y planes municipales han preescrito. Discurso que se

---

<sup>14</sup> Muestra de esta profusión de investigaciones sobre inmigración es muy interesante el trabajo que dirigió M<sup>a</sup> José Aguilar sobre Inmigración, interculturalidad y ciudadanía (2005) en el que hacen una recopilación de los estudios nacionales más relevantes en la materia.

distanciaba mucho de lo que se decía y valoraba después, una vez que se apagaba la grabadora o mientras se mantenía una conversación informal.

Mi rol y posición era nuevamente algo “ambigua”; no era una técnica municipal de la Concejalía de la Mujer si bien la labor que habría de realizar era similar a la del resto de técnicas que participaban en el diseño del Plan. Es decir, formaba de algún modo parte “del equipo”, si bien no se me consideraba como una técnica más. Especialmente en mi caso, parecía pesar bastante mi trayectoria investigadora y vinculación con la Universidad, con el Instituto de Estudios de la Mujer, lo que a menudo parecía condicionar en gran medida mis relaciones con las técnicas. Pero en general, considero que mi presencia no era *incómoda* o *desafiante*, y a pesar de que mi figura como asesora era una cuestión temporal, los objetivos de mi beca y el tipo de relación establecida en este departamento municipal favoreció mi incorporación y participación en los diferentes espacios.

Todo esto me permitió llevar a cabo una observación participante *in situ*, que me permitió contrastar lo que me decían y leía con lo que veía, posibilitando una aproximación complementaria a mi objeto de estudio. Pero muy especialmente, la observación me permitió obtener gran información y claves sobre los procesos en los que se diseñan los planes municipales, quiénes participan, cómo se conforman los argumentos, de qué manera se negocian los acuerdos, asuntos y conceptos sobre los que hay un acuerdo general o tiene lugar un debate, sobre quién dice qué y con qué ideas lo relaciona, sobre cómo todas estas cuestiones acaban finalmente plasmándose en un documento político que instituye una realidad y ordena una práctica social.

Como miembro del equipo designado para la formulación del nuevo Plan, diariamente acudía al Ayuntamiento en horario laboral. Participé en las numerosas reuniones *ad hoc* que se mantuvieron durante todo el proceso de elaboración del mismo: planteamiento, diseño, organización de tareas, análisis y redacción de datos y confección final del Plan. En estas sesiones de trabajo, además del equipo, solía participar la representante política del área municipal. Pero también, dado que tenía un espacio físico asignado en el área, diariamente me relacionaba con las distintas técnicas municipales del área de la mujer con quienes entablaba conversaciones sobre temas relacionadas con el

Plan, sobre otros ámbitos trabajados desde el área, o compartía acontecimientos laborales más cotidianos, observando y participando en charlas de índole más formal así como informal.

En este tiempo tuve además la oportunidad de participar en otros acontecimientos donde igualmente pude observar y conversar con personas implicadas directa o indirectamente en la toma de decisiones políticas en relación a la acción social con “mujeres inmigrantes”: el Consejo Municipal, las reuniones mantenidas para la organización de la “Marcha Mundial de las Mujeres 2000” que tuvo lugar en Granada, un curso de formación que la Junta de Andalucía organizó en materia de servicios sociales e inmigración<sup>15</sup> y dos jornadas sobre inmigración<sup>16</sup> dirigidas a personal municipal de la provincia y a los que pude asistir en calidad de miembro del área de la mujer.

Me resultó igualmente muy enriquecedora para la recogida de datos la posibilidad que me ofrecieron de participar como productora en la elaboración de un vídeo-documental sobre las mujeres “inmigrantes”.<sup>17</sup> Se trataba de elaborar un documento de sensibilización en materia de género e inmigración, a través de entrevistas a mujeres inmigrantes, expertas académicas, técnicas de acción social y cuerpo político que mostraran las diversas situaciones en las que se encuentran en la provincia de Granada.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Jornadas sobre “Inmigración en Andalucía”. Granada, septiembre de 2000.

<sup>16</sup> “Jornadas sobre Inmigración” organizadas por el Sagrado Corazón, Granada, diciembre de 2000; y Jornadas sobre “Comercio Justo”, Granada, diciembre de 2000.

<sup>17</sup> En el marco del III Plan Municipal para la Igualdad de Oportunidades entre los Géneros (2001-2006), la Concejalía de la Mujer del Ayuntamiento de Granada en colaboración con el Canal 21 TV de Granada elaboraron una serie de cortos-documentales sobre algunos de los distintos ámbitos que trataba el Plan. Uno de ellos fue el de las mujeres inmigrantes, en el que participé, que titulamos: “Las mujeres en los procesos migratorios”. Este vídeo se presentaba posteriormente en la televisión municipal, acompañado de un debate en el que participaban expertas y representantes políticas municipales, y su finalidad era distribuirlo entre las diferentes asociaciones, entidades, centros escolares para fomentar la sensibilización y concienciación social.

<sup>18</sup> Partiendo de dicho objetivo, mi propósito fue recoger discursos que fomentaran la deconstrucción acerca de cómo las pensamos desde una mirada que las ubica en una posición de desigualdad, que destaca sus carencias en vez de sus potencialidades, que las observa desde la compasión y la caridad más que desde la igualdad y reconocimiento de unos derechos, o que las muestra desde la cercanía más que desde la distancia y otredad.

Esta experiencia me aportó muchas claves. Me refiero al hecho de poder percibir cómo mis intenciones fueron recortándose y transformándose a lo largo del proceso de supervisión y selección de material que desde la propia Concejalía y cadena de televisión realizaron en la edición y montaje del vídeo; los criterios de elección sobre quiénes aparecían en el vídeo, qué discursos habrían de primarse, qué partes del discurso se emitían y cuáles no, cómo se enlazaban los contenidos, qué música que acompañaba a según qué tipo de escenas, dónde y bajo qué significaciones se elegían los escenarios donde grabar, etc. El trabajo de observación, debate y argumentación durante esta actividad me aportó información y apreciaciones asociadas con las mujeres “inmigrantes” elaboradas desde un contexto en el que, precisamente, pretendía aplicarse una perspectiva de género en sus percepciones de la realidad.

#### **IV.1.4. Trabajar las políticas públicas y su acción gubernamental como llaves teórico-metodológicas**

Finalizado este primer periodo de investigaciones y de toma de contacto con diferentes espacios administrativos desde donde se gestiona la acción política con inmigrantes, como explicaba en el primer capítulo, tiene lugar un periodo de *distanciamiento* sobre el contexto y mi propio trabajo cuando realizo las dos estancias de investigación en Dinamarca y Estados Unidos. Es un tiempo de apertura a nuevos planteamientos teóricos, relectura de textos, ejercicio de extrañamiento y reflexión sobre la manera de abordar mi estudio.

Todo ello me lleva a la concreción definitiva sobre lo que quería hacer en esta tesis, donde tuvo mucho que ver la incorporación en mi mirada de los planteamientos teóricos de tres autores: Cris Shore y Susan Wright (1997) y Adrian Favell (2001). Ambos documentos fueron un soporte fundamental para mis herramientas teóricas pero también para la perspectiva metodológica con la que finalmente trabé mi aproximación al objeto de indagación.

El trabajo de Cris Shore y Susan Wright (1997) sobre la antropología de las políticas me dio muchas pistas para interpretar las mismas y sus productos como llaves para conocer los sistemas culturales, el cómo construyen determinados significados y esquemas de entendimiento, crean sus objetos de

intervención, los sujetos y las subjetividades, así como organizan los sistemas de gobierno. A la luz de sus planteamientos, algunas de las cuestiones sobre las que había trabajado e informaciones que había recogido adquirirían mayor proyección. De tal guisa, opté por dirigir mi atención y unidad de análisis hacia los discursos (relaciones de sentido y universos simbólicos) y las representaciones y formas de significar la inmigración y a las y los “inmigrantes”. Discursos que describen las migraciones y a quienes migran, que normativizaban y diseñaban unas determinadas políticas y prácticas con las que se actúa. La propuesta de estos autores no es la de limitarse exclusivamente hacia el discurso oral, sino que incluyen el tratamiento del armazón de textos y prácticas que portan unas determinadas representaciones y mensajes sobre las personas, que instituyen su existencia y el sentido de la misma. Su propuesta no es tanto el qué se dice, sino el para qué y qué efectos tiene lo que se dice a través de estas políticas, vinculándolo con el concepto de acción gubernamental; la idea del gobierno a través de las políticas produce realidad y un efecto tanto sobre sí mismo y sus prácticas como sobre quienes gobiernan.

Complementando todo ello, el trabajo de Adrian Favell titulado *Philosophies of Integration* (2001) me abrió los ojos sobre la relevancia de explorar cómo las políticas públicas piensan a los inmigrantes a partir de cómo se piensa a sí misma como nación, y de cómo el legado histórico ha guiado sus prácticas institucionales. Son en consecuencia elementos reveladores para interpretar cómo se explica la integración y exclusión de inmigrantes. Por eso Adrian Favell propone analizar las políticas públicas a partir de lo que él define como las *filosofías públicas*, es decir, la teoría dominante de la que se sirve los gobiernos para bregar con lo que se define como problema público. Indagar sobre las mismas implica ahondar sobre el proceso de institucionalización social, político y legal desplegado en cada sociedad para responder a distintas cuestiones. En el caso de la inmigración, las filosofías públicas de integración son los planteamientos públicos desde los que las políticas tratan de dar respuesta al problema de la inmigración (Favell 2001).

Estos autores destacan el poder simbólico que transmiten las políticas para crear realidad y prescribir el tratamiento de la misma. Esto es, el poder de las ideas, el lenguaje y las teorías que utilizan para identificar y conceptualizar el marco de los problemas y percepciones públicas que justifican una acción gubernamental determinada. Las políticas tienen un carácter productivo: los sujetos son construidos y definidos a través de ellas, desempeñan un papel particularmente destacado en los procesos de definición de las identidades nacionales, y trabajan creando el efecto de un interior que es claramente diferencial del exterior. Sólo así pueden además (re)producirse fronteras espaciales, culturales, sociales, económicas y políticas como si fueran naturales, dadas y no necesarias de explicación.

Todo esto me llevó a considerar que preguntarme sobre la categoría *inmigrante* como objeto de las políticas públicas pasaba por revisar cómo a través de diferentes acontecimientos históricos pasó a pensarse por parte de los gobiernos de una determinada manera, rescatar las representaciones y formas de significar y diferenciar un *fenómeno* como el de la inmigración y a los sujetos protagonistas de la misma, de interpretar el modo en el que estas figuras se expresan en los diversos discursos y prácticas gubernamentales. Se trataba de sondear en torno a las prácticas discursivas impresas tanto en los *decires* como en los *haceres* de las políticas y las prácticas de acción social con “inmigrantes”. Discursos que les describen en tanto que figura socio-política y que prescriben sobre la forma de tratarlos/as. Estos discursos alumbran por tanto la realidad pero también la construyen, porque la realidad también la hacen las ideas, las creencias o las imágenes de las y los actores sociales en la medida en la que se imprimen en la misma realidad al dotarla de sentido. Es por ello que nos planteamos rescatar y fijar la atención en las representaciones sociales que toman a la población “inmigrante” como cuerpo de conocimiento, regulación e intervención. Los discursos y las representaciones son “*lugares de producción de sentido, de formalización de la ideología*” (Santamaría 2002b: 4). La significación de las representaciones sociales reside en que, como aclara Denise Jodelet, “*son modelos imaginarios de evaluación, de categorización y de explicación de las realidades entre sujetos sociales, que conducen hacia normas y decisiones colectivas e individuales de acción*” (1989: 103).

Las representaciones sociales se insertan en el proceso de construcción social de la realidad; son las herramientas que tornan el conocimiento sobre algo confuso, impreciso, desconocido, en un conocimiento común o popularizado, insertándolo en un universo simbólico o consensuado (Berger y Luckman 1984). La fuerza de las mismas cuando son emitidas por parte de las políticas públicas reside en que, no sólo quedan fijadas y legitimadas como elementos objetivos de la realidad, sino que sirven como elementos explicativos y normativos. Redirigí por tanto mi rumbo hacia la exploración sobre cuáles eran las representaciones sociales de la inmigración emitidas desde determinados espacios que se erigen con mayor poder y repercusión a la hora de organizar la realidad, como es el espacio político, y su impacto sobre quienes la descifran para diseñar e implementar prácticas públicas que toman por objeto a la población inmigrante (*policy makers*). Porque, como explicaba en los capítulos precedentes, entiendo que es precisamente desde estos lugares de construcción de la realidad desde donde las representaciones quedan ancladas (Jodet 1986), mostradas como verdaderas, naturalizadas en los discursos normativos y reproducidas a través de las prácticas. Mediante este proceso, las representaciones se incorporan en la red de significaciones y se relacionan con los procesos de categorización social, adquieren sentido social y vinculan con el marco ideológico y modelo social existente: creencias, valores, ideologías y conocimientos científicos.

## **IV.2. Los métodos y técnicas de investigación utilizadas**

El marco teórico-metodológico en el que finalmente nos posicionamos nos propició el enfoque desde el que abordamos nuestro objeto de estudio, es decir, las herramientas con las que aproximarnos a nuestra preocupación teórica, para poder comprenderla y explicarla. En la medida en que los hechos sociales son multifacéticos, para su abordaje nos servimos de una diversidad metodológica para su mejor entendimiento. Aún más cuando nuestro interés lo dirigimos hacia dar cuenta de los significados e interpretación de determinados hechos sociales, más que a medirlos o cuantificarlos.



En nuestro caso, la unidad de análisis ha sido las políticas y prácticas de acción social con “inmigrantes”, con la finalidad de indagar sobre las formas en las que las prácticas discursivas y las representaciones que portan crean y significan una determinada realidad. Para ello hemos tomado como punto de partida los documentos que desarrollan estas políticas y la institucionalización y prácticas profesionales que tiene por objeto a la población “inmigrante”. De acuerdo con el planteamiento teórico-metodológico, las técnicas de investigación han sido mayoritariamente cualitativas. Paso a continuación a desarrollarlas.

#### **IV.2.1. El método histórico**

De una parte, nos hemos apoyado en el *método histórico* (Beltrán 1993) para analizar el curso seguido por el fenómeno estudiado: el transcurrir del tratamiento de la cuestión inmigratoria por parte de las políticas públicas en el marco europeo y español, así como las problematizaciones con las que se empareja desde el terreno político al hecho inmigratorio. La aproximación histórica nos ha servido de marco para comprender y explicar la evolución acerca de las maneras gubernamentales de pensar en torno a la inmigración. Dado que el discurso no se analiza en sí mismo y de forma aislada, nuestra pretensión fue la de situarlo antropológicamente, a partir de las claves culturales y significados en los que se produce. Esto adquiere mayor sentido si tenemos en cuenta que el objeto de discurso es construido por el discurso mismo (Martín 2001). Dicha construcción está condicionada por el momento, situación y marcos de referencia de quien lo produce. Por lo tanto, es necesario ponerlo en relación con sus condiciones de producción con las situaciones dentro en las que se reproducen con sentidos diferentes – condiciones de reconocimiento– (Martín Criado 1991).

Esta historicidad de los hechos sociales nos ha permitido visualizar aspectos como de dónde provienen determinados contenidos que se manejan en la actualidad, la génesis de los procesos sociales e institucionales, o cómo se traban determinadas nociones y disquisiciones que conectan la construcción de la Fortaleza Europa con las políticas de integración de “inmigrantes no

comunitarios”. Nuestra intención ha sido la de evidenciar a través de este recorrido histórico los condicionantes europeos que enmarcan la dimensión simbólica y sustantiva de las políticas sociales dirigidas a “extra-comunitarios”. Es decir, ser capaz de mostrar el tan reiterado argumento de que la política de inmigración en España ha de explicarse a partir de la entrada de España en la entonces Comunidad Económica Europea. Porque entendemos que ello vino a redefinir el tema migratorio y los significados asociados al mismo.

Con el método histórico hemos querido re-construir y mostrar que, el modo en que las políticas piensan a la inmigración en el contexto español, por evidente que pudiera parecer, no es algo casual que surge espontáneamente. Se trata en suma de observar cómo los condicionantes de la realidad construyen los discursos (Alonso 1998). Siguiendo por ello la propuesta de Miguel Beltrán (1993) hemos pretendido “*explorar en lo posible la variedad de instancias que hayan podido influir, condicionar o determinar el fenómeno*” (1993: 19), para articular determinados acontecimientos histórico-políticos y sociales que tenían lugar en contextos y momentos concretos con los significados e ideas que se vinculaban a la inmigración y las medidas que se adoptaban y sucedían en tales periodos. De este modo, el análisis de los discursos recogidos en nuestros sucesivos trabajos de investigación de campo los hemos ubicado en un contexto y recorrido sociohistórico de las políticas de extranjería e inmigración, tanto a nivel europeo como nacional y comunitario, en tanto que “*parte de un todo que se encuentra en una relación de condicionamiento recíproco con sus partes*” (Torfing 1998: 47-57). Porque la exploración sobre las prácticas discursivas de las políticas ha de llevarse a cabo en su contexto social, que es donde se definen y extraen su propia legitimidad (Moreras 2002). Puesto que es precisamente el contexto el que influye de forma decisiva sobre el contenido y la forma de las respuestas políticas que se elaboran. Hemos acotado nuestro estudio a los años que transcurren desde la incorporación a la CEE hasta el año 2005, especialmente a los comprendidos entre 1998 y 2005, que coinciden con los años previos y el periodo de vigencia del *I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía* (2001-2004), tiempo en el que he estado de una u otra forma realizando el trabajo de campo.

#### IV.2.2. El método etnográfico y la aproximación cualitativa

La perspectiva histórica nos permite reconstruir la dimensión diacrónica, si bien esta investigación se enmarca dentro del *método etnográfico*, definido como propio de la antropología social, cuya esencia es la captación de significados para interpretar y explicar la acción social en un contexto particular (Aguirre 1995, González Echevarría 1995). Las herramientas metodológicas propias de la antropología nos han posibilitado aproximarnos a nuestro tema, al tiempo que (re)construir y acotar mis interrogantes de investigación conforme he ido avanzando y perfilando el propio objeto de análisis, acomodándose no sólo al tipo de datos e información que quería recoger sino también al contexto, la relación particular que he tenido con los sujetos informantes y, muy especialmente, el lugar que he ocupado en cada momento de mi trabajo de campo y escenario.

En relación con nuestro enfoque teórico-metodológico, a través de una *aproximación cualitativa* hemos pretendido estudiar cómo se piensa la inmigración y su institucionalización de las *prácticas discursivas* sobre la integración de “inmigrantes” así como inferir las figuras sociales y representaciones con las que se les retrata. El análisis de los discursos que portan es el principal acceso para desvelar los significados y construcciones simbólicas que nos proponemos sondear. Compartimos con autores como Enrique Santamaría (2002b) o Jacob Torfing (1998) que el discurso no se limita al hecho material escrito o hablado sino que “*incluye toda suerte de prácticas significativas que pueden o no implicar la manipulación de objetos físicos*” (1998: 47). Queremos reparar también sobre las prácticas no sólo por lo que suponen de materialización de determinados discursos, sino también por el poder discursivo que en sí mismas conllevan. Tanto las palabras, en su versión oral como escrita, como las acciones, son discursos que componen, configuran, ordenan e influyen sobre la realidad social. La contrastación entre ambos soportes discursivos, que se potencian mutuamente, nos hace posible una mejor comprensión y explicación.

#### IV.2.2.1. Las entrevistas

Las técnicas cualitativas de investigación utilizadas tratan de observar “cómo los discursos construyen la realidad” (Alonso 1998). Como ya he relatado, dos de las herramientas básicas para la recogida de datos e información con las que finalmente he conformado este estudio han sido las entrevistas y la observación participante. Por una parte, las entrevistas semiestructuradas realizadas a políticos/as y técnicos/as sociales, y por otra, la observación participante que llevé a cabo durante mi trabajo de campo supeditada a diferentes instituciones públicas. Nos detenemos brevemente a añadir alguna información sobre las nuevas entrevistas que realicé a partir del 2003.

Una vez que reconduzco el objeto de investigación de mi tesis, decidí realizar nuevas *entrevistas semiestructuradas* para así completar el material que ya había obtenido previamente para el análisis institucional. No sólo por la reorientación que había realizado sino también aprovechando que, en el tiempo transcurrido, los sucesivos acontecimientos socio-políticos tenían a su vez reflejo sobre cómo el *fenómeno de la inmigración* era tratado desde los espacios de gestión pública. Sobre todo porque, de una práctica gubernamental casi generalizada de *evitación y/o derivación*, en el año 2002 nos hallábamos en un momento de *incorporación institucional* en el que la inmigración como cuestión de gobierno había adquirido ya cierto protagonismo.

En esta última fase de recogida de información realicé *nuevas entrevistas* en los tres contextos en los que había trabajado, Almería, Granada y Jaén, con el objeto de contrastar algunos datos y de poder cotejar algunas de mis impresiones y formas de comprender el modo en que se había construido al “inmigrante” como categoría política y de acción social. Mis sujetos informantes seguían siendo las/os agentes de la acción social: políticos/as y técnicos/as sociales. Realicé tres entrevistas en cada lugar con personas a las que había entrevistado con anterioridad y que seguían ocupando un lugar profesional de atención o gestión de la inmigración. En estos casos, me interesaba especialmente indagar sobre cómo habían percibido que la inmigración tenía una presencia cada vez mayor en el espacio público, como sujeto de acción social. También entrevisté formalmente a cinco personas, tres técnicos y dos representantes políticos, de la Consejería de Gobernación de la

Junta de Andalucía, departamento que a partir del 2000 coordina las competencias en materia de políticas migratorias de la Comunidad Autónoma.

Estas entrevistas semiestructuradas las realicé siguiendo unas pautas que orientaban la conversación hacia aspectos como sus razonamientos acerca de las razones que habían llevado a ello, de la manera en la que se habían acoplado institucionalmente en los programas políticos y prácticas sociales, sobre cómo son estos usuarios/as, sobre cómo definían su integración, en qué y cómo había que incorporarles, del tipo de respuestas institucionales... Así mismo, al igual que ya comenzara a hacer durante mis entrevistas en la provincia de Granada, no siempre pregunté directamente sobre las y los inmigrantes, sino sobre temas más globales relacionados con las políticas sociales municipales, el desarrollo de los servicios sociales en el pasado y el presente, y sobre los nuevos programas, servicios y dispositivos de bienestar social. Sin embargo, en todos los relatos surgía siempre la figura del inmigrante, problematizado como sujeto de acción pública, descrito como una nueva categoría y colectivo de lo social, cargado de múltiples representaciones y caracterizaciones.

Con respecto al registro de estas últimas entrevistas, sólo tres personas me permitieron grabar la conversación completa. En dos casos, de acuerdo con el tema a tratar, debía desconectar la grabadora cuando el interlocutor/a planteaba algún tipo de crítica sobre el funcionamiento de la administración o cuando, gracias a la confianza establecida la relación era más distendida y los comentarios eran más críticos, reflexivos o se vertían opiniones personales que, como me decían, no eran políticamente correctas, por lo que preferían que se interrumpiera la grabación.

He realizado personalmente la mayoría de las transcripciones de las entrevistas que pude grabar, exceptuando algunas de las de Jaén que hiciéramos en la investigación en equipo. He tratado siempre de hacer una “verdadera traducción” e interpretación (Bourdieu 1999) de sus palabras, aún sabiendo que aspectos como la entonación, el ritmo, las exclamaciones, gestos no siempre son fáciles de traducir. Cuando ha habido dudas, confusiones, entonaciones referidas a ideas que se dejaban en el aire o que se pronunciaban

con más intensidad, he tratado respectivamente de remarcarlas con puntos suspensivos o entrecomillando. Aún así, también he tratado de aligerar el texto, teniendo en cuenta que cuando se habla se hacen muchos tropiezos, balbuceos, se alargan las palabras... para hacer el texto más legible pero siempre siendo fiel a lo que se decía.<sup>19</sup> He actuado del mismo modo con las anotaciones del diario de campo que tomaba de aquellas entrevistas que no pude grabar y también de discursos que se pronunciaban en diferentes tipos de encuentros de debate.

#### IV.2.2.2. *La observación*

Como he venido relatado, a lo largo de los distintos trabajos de campo llevé a cabo numerosas observaciones. Sin embargo, en esta parte final del trayecto, la *observación* fue una herramienta que apenas utilicé. La realicé casi exclusivamente sobre los encuentros en los que realizaba las entrevistas, que tenían lugar generalmente en sus lugares de trabajo. En estas ocasiones mi mirada estaba orientada hacia cómo eran las reacciones cuando establecía los contactos en el espacio institucional, sobre cómo eran las expresiones no verbales de mis sujetos informantes cuando se trataban determinados tipos de temas. Muy especialmente cuando la entrevista tenía lugar en el espacio de trabajo donde estaban presentes más compañeros/as, o en aquellos momentos en los que el diálogo y la conversación tenía lugar en otro tipo de espacios de donde también obtuve una parte muy significativa de la información, como fueron los espacios formativos en los que participé. Más adelante desarrollo con más detenimiento esta cuestión.

---

<sup>19</sup> Aún partiendo de considerar que todo discurso, al pronunciarlo y al leerlo, está orientado por esquemas interpretativos (Alonso 1998). Incluyendo los míos. Razón por la que me sirvo de los contenidos de una misma entrevista o conversación para ejemplificar y dar muestra de mi análisis a lo largo de las diferentes unidades temáticas en las que lo he organizado.

#### IV.2.2.3. La recopilación y análisis documental

Además de las entrevistas y la observación, y de acuerdo con el marco teórico-metodológico, la recopilación de documentos sobre las políticas y prácticas de intervención con población inmigrante –entendidos como *textos culturales* (Shore and Wright 1997)– han sido también fuente de datos y material de análisis. Nuestro propósito era el de analizarlos para poder desvelar la manera en que retrata a las y los inmigrantes, se describe su situación y problematización, se incorpora en el sistema de organización social, y se proponen determinadas respuestas. Los documentos recogidos han sido muy diversos, incluyendo desde textos político-normativos de administraciones que desarrollan las políticas sociales, como pudieran ser los planes o programas oficiales de que tienen por objeto la acción social con inmigrantes, pasando por documentación varia como convocatorias públicas para la financiación de investigaciones o actividades para inmigrantes y sus informes de evaluación, proyectos y memorias anuales de los programas de los Servicios Sociales o informes sociales, hasta folletos en los que se publicitaban estas actividades.<sup>20</sup>

En algunos casos se trataba de material que ya tenía recopilado con anterioridad y en otros de documentos que, a resultas de este replanteamiento, quise obtener. Para ello, hubo dos circunstancias que propiciaron esta compilación. De una parte, el ser la profesora de la Escuela de Trabajo Social encargada de las Prácticas pre-profesionales de Trabajo Social en Instituciones de Bienestar Social. Tener asignada esta docencia, así como el cargo que tuve de coordinadora de las mismas, me facilitó el contacto con las instituciones y el acceso a este tipo de material que suele trabajarse en las sesiones de clase. Y de otra parte, mi participación en el proyecto I+D+i subvencionado en el marco del programa sectorial de estudios de las mujeres y de género, del Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales dirigido por Carmen Gregorio titulado “*Análisis del impacto de las*

---

<sup>20</sup> Anexo la relación de documentos más importantes de los que me he servido, pero sin entrar a detallar todos los folletos, informes sociales, panfletos, programas de actividades varios, etc. que han caído en mis manos y que también forman parte de “la masa documental” sobre la que apoyo mi análisis.

*políticas públicas en la reproducción y el cambio de las desigualdades de género: acción social, cooperación al desarrollo e inmigración"* (2002-2004), en el que colaboro en la parte sobre las políticas de inmigración. Uno de los objetivos principales de la investigación fue analizar las políticas públicas en materia de inmigración, para cuya consecución nos servimos, entre otras herramientas, de la recopilación de documentos (Planes) en los que se desarrollan estas políticas, siendo una de ellas las de inmigración. Básicamente me he apoyado en los planes nacionales (PISI 1995, Programa GRECO 2000) y en el Plan Autonómico de Inmigración de Andalucía (2001), sin embargo he hecho alusión a algún otro plan autonómico porque, como analizo posteriormente, determinadas ideas e imágenes sobre la población inmigrante ha tenido su reflejo en los posteriores textos de este tipo.

Por último, otro de los recursos de información que he incluido han sido las declaraciones de algunos representantes políticos aparecidas en prensa y que han tenido un impacto directo sobre las formas de pensar en la inmigración y las y los inmigrantes.

### **IV.3. La apertura a nuevos espacios para el trabajo de campo**

Los escenarios institucionales donde he llevado a cabo la investigación, como vengo relatando, han sido fundamentalmente los ubicados en tres zonas geográficas: la provincia de Almería, la provincia de Jaén y la ciudad de Granada. Entre los años 1997 y 2001 establecí una relación directa con estas dos administraciones municipales y una provincial. A partir del año 2003 hasta principios del 2006, vuelvo a retomar el contacto con algunos municipios y técnicos/as a quienes he tenido la posibilidad de, en algunos casos, volver a entrevistar y/o dialogar. Dado que ya creo han sido suficientemente explicitados estos contextos institucionales, quisiera sin embargo detenerme en nuevos escenarios que, fundamentalmente a partir del 2003, se convirtieron en sí mismos en espacios de trabajo de campo. Me estoy refiriendo a mi asistencia a jornadas, de una parte, pero sobre todo a mi actividad como docente en acciones formativas.



Mi participación en jornadas, congresos, seminarios y talleres de todo tipo en los que se trataba el *fenómeno inmigratorio* me ha permitido dialogar, preguntar, escuchar tanto a expertos académicos como a población inmigrante, técnicos sociales, representantes políticos. En estos espacios he podido tomar numerosas notas y recoger material y documentos de muy diverso tipo. Fundamentalmente me ha dado la oportunidad de contrastar mi trabajo, de compartir mis planteamientos con otras/os investigadores, y muy especialmente, de establecer contactos con personas relacionadas con la administración pública me fueron de utilidad en la medida en la que posteriormente se convirtieron en fuentes de información. De este modo, fui acumulando un numeroso capital social (Bourdieu 1994) entre las distintas administraciones públicas, entidades del Tercer Sector y especialistas, con quienes he tenido múltiples conversaciones informales en las que me aportaban informaciones, y su valoración e interpretación sobre las políticas y prácticas de acción social con inmigrantes.<sup>21</sup>

Sin embargo, el escenario que mayormente se constituyó en sí mismo como un lugar privilegiado para el trabajo de campo han sido las numerosas actividades formativas en las que he participado como ponente, en calidad de “experta en migraciones”, dirigidas a técnicas/os sociales y representantes políticos. En estos espacios me ha sido favorable recoger datos e información muy relevante y valiosa sobre cómo los técnicos/as piensan la inmigración, la manera en la que aplican las políticas, sus dilemas, o las valoraciones sobre las prácticas que desarrollan. Toda esta recogida de datos tiene lugar en unos momentos históricos muy concretos, cuando que arranca la gestión de la inmigración como asunto de gobierno público, si bien cada curso se ubicaba en unos contextos muy particulares, con unas finalidades muy precisas y en los que participé desde una posición bastante privilegiada. Todo ello ha hecho que los considerara como “espacios etnográficos” portadores de muchos significados e información muy reveladora.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Quisiera aprovechar para especialmente agradecer a Sandra Gil, Enrique Santamaría, Maite Martín, Esther Márquez, José Luis Moreno, María García-Cano, Eva González y Miguel Pajares por su tiempo, comentarios y reflexiones al respecto de mi trabajo.

<sup>22</sup> Anexo igualmente la relación de las acciones formativas y los encuentros científicos de los que fundamentalmente he extraído la mayor parte de este tipo de datos.

A partir del año 2000, la cuestión de inmigración comienza a adquirir cada vez con mayor protagonismo en el espacio académico, en el debate político, en la práctica social, en los medios de comunicación, etc. De forma gradual las administraciones públicas van incorporando este “fenómeno social” en sus agendas y, siguiendo la lógica de la que venimos dando cuenta en páginas precedentes, se entiende que lo primero pasa por “*conocer al nuevo colectivo con el que vamos a intervenir*”. En consecuencia, a partir de estos años asistimos a una “obsesiva” demanda de ciencia a la Academia por parte de las administraciones públicas.<sup>23</sup>

Además de las y los representantes políticos como receptores de dicha formación, no es casual que gran parte de estas acciones instructivas fueran solicitadas por y dirigidas hacia las y los trabajadores sociales. Por un lado, esto se explica porque son los profesionales que se encuentran en el último peldaño de la administración pública, siendo practicantes directos de las políticas sociales y por tanto estando en relación más próxima con la población “inmigrante”. Como argumentaremos más adelante, la imprecisión que caracteriza a las políticas de acción social con inmigrantes deja subsiguientemente a estos profesionales en una constante situación de indeterminación que les hace encontrarse sin herramientas para la intervención.

Pero además, por otro lado, como muy perspicazmente explica sobre esta demanda de la ciencia José Luis Moreno (2004), se trata de profesionales de la práctica, preocupados por la inmediatez, centrados en la experiencia y caracterizados por la ausencia de investigación. En sus prácticas, identificadas por el *dolor* y el desarraigo, de forma permanente han de poner en juego sus competencias profesionales, lo que la convierte en una profesión extremadamente crítica consigo misma. Su modo de producción del conocimiento, que está orientado para afrontar la aprehensión e intervención

---

<sup>23</sup> Siempre me he planteado que sería también interesante reflexionar sobre la selección del propio profesorado: cómo una institución pública recurre a según qué académicos/as para según qué temas de acuerdo a unas determinadas conexiones y relaciones establecidas entre la Universidad y las Administraciones Públicas. Muy en consonancia con todo lo que hablábamos anteriormente al respecto de las “investigaciones por encargo” y los riesgos de clientelismo entre uno y otro espacio.

sobre los hechos sociales para responder a una situación práctica determinada, parece quedar relegado a un segundo plano frente al conocimiento elaborado desde el espacio científico regulado, el espacio académico. Conocimiento de mayor capacidad explicativa y mayor poder de predicción.<sup>24</sup> La demanda de tipo de conocimiento pareciera por tanto hasta cierto punto lógica, si bien la respuesta a una situación práctica determinada no puede venir dictada exclusivamente por el camino científico (Gibbons 1997, citado por Moreno 2004). Así es que, *“las situaciones prácticas están compuestas por conglomerados de relaciones que ningún discurso de carácter universal sabría descifrar automáticamente”* (2004: 373), sin embargo, la referencia y demanda a la ciencia no deja de ser una constante en el discurso de los profesionales del trabajo social. En tal situación se comprende que, *“la profesión de trabajo social se balancee entre una más o menos satisfecha autocomprensión ‘técnico-científica’ y una terrible autocrítica y puesta en cuestión”* (Moreno 2004: 381).

No sólo el análisis de los discursos que emergían en estos espacios me fue valioso para comprender e interpretar desde muy diferentes ángulos dimensiones relacionadas con mis intereses de investigación, sino también el del marco institucional y la demanda en sí misma. Me refiero a cuestiones como quién organizaba dicha formación y para qué: si se trataba de conocer “el fenómeno de inmigración”, de formar para comprender la realidad, de sesiones para revisar las políticas y prácticas de acción social que se estaban implementando, etc. Aspectos como la “ingerencia o no en el tipo de contenidos”, es decir, si me planteaban una demanda de formación “indefinida” sobre la que yo habría de adaptar los contenidos de acuerdo a lo que considerara más “oportuno” o si me especificaban claramente lo que “querían oír” o los ámbitos en los que se “debía” incidir.<sup>25</sup> Una contemplación

---

<sup>24</sup> Resulta por otra parte paradójico que las y los trabajadores sociales, habiendo sido en gran parte sujetos informantes y quienes han proporcionado con sus informaciones, experiencias y bases documentales gran parte de los datos sobre los que se sustentan muchas de las investigaciones -versadas sobre muy diversas materias- elaboradas desde las llamadas “ciencias superiores” como la Sociología, Antropología o Ciencia Política, demanden ahora un conocimiento científico que se les devuelve en gran medida a partir de su conocimiento práctico.

<sup>25</sup> Obviamente, no a todos los cursos en los que me han propuesto participar he asistido. En ocasiones por razones de tiempo, y en otras por, precisamente, esta imposición de los

diacrónica sobre los contenidos de los mismos –en ocasiones quizá los títulos por sí mismos ya son lo suficientemente reveladores– permite mostrar las motivaciones y preocupaciones por formar en determinados temas. En otras palabras, los escenarios formativos pueden funcionar como un espejo donde se refleja el cómo se mira a las y los “inmigrantes”, el cómo se les construye como sujetos diferenciados, cómo se *problematiza* y cuáles son los aspectos en los que se pone el acento.

Señalar por último dos asuntos que considero han favorecido la recogida de datos etnográficos, como son el perfil de profesionales a quienes he impartido los cursos y la metodología empleada. De una parte, el hecho de que la gran mayoría de los cursos combinara un público muy heterogéneo, tanto en lo que a sus quehaceres profesionales se refiere –tanto del ámbito más político como del trabajo social–, como a sus motivaciones e inquietudes por el curso. Mientras algunas/os de ellos mostraban una evidente preocupación e implicación con los temas tratados, para otros/as su participación respondía a intereses meramente curriculares o estaban matriculados por imperativo de sus instituciones. El contraste entre ambos tipos de situaciones lo hacía muy enriquecedor, además de reflejar el sentir y quehacer de la práctica social con inmigrantes. Y de otra parte, la metodología aplicada en este tipo de acciones formativas, en las que he combinado una primera parte de presentación magistral con una participación y debate primero en pequeño grupo y después en sesión plenaria, posibilitaba establecer un diálogo y hacer partícipe en la propia formación a las y los profesionales con sus experiencias, interrogantes, dudas... Siempre hemos intentado que los contenidos no se limitaran a un guión cerrado sino que hemos buscado dejar cierto margen para intercambiar impresiones, que la única voz que se escuche no fuera la mía, que la devolución se acomodara a sus demandas reales.

Este diálogo y reflexión conjunta ha permitido también profundizar sobre muchas de las perplejidades y paradojas en las que a menudo caemos cuando hablamos sobre lo que pensamos y sobre lo que hacemos. Como la

---

contenidos de la docencia. En algunas otras, sorteando el título impuesto, ha sido interesante ir para precisamente dar cuenta de mi incomodidad con respecto al citado título e interés y tratar precisamente de deconstruirlo.

misma Henrietta Moore advierte, las explicaciones opuestas sobre lo que se dice también están condicionadas por la subjetividad: *“los individuos son sujetos múltiplemente constituidos y ellos pueden adoptar, como de hecho hacen, múltiples subjetividades dentro de un abanico de discursos y prácticas sociales”* (Moore 1991: 141). Así mismo, en estos espacios hemos tenido la posibilidad de, debido a la diversidad de quienes participaban en los cursos, evidenciar cuáles y cómo se expresan los discursos dominantes frente a otros subalternos, a menudo, en correlación con las relaciones de poder entre las posiciones sociales que ocupan los agentes del discurso (Moore 1991: 149).

En estas acciones formativas pude aproximarme, discutir y contrastar discursos acerca de cómo se piensa la inmigración y sus figuras, cuáles son las inquietudes que provoca, desde qué miradas y perspectivas se plantea la práctica, las representaciones con las que se les vincula; sobre el tipo de acciones que se realizan o las que se consideran habrían de realizarse, cuáles son las contradicciones y *ambivalencias* (Bauman y Tester 2002) que surgen cuando hablamos sobre e intervenimos con “inmigrantes”, cuándo se aplican las políticas públicas, qué tipo de necesidades entienden están relacionadas con su condición de “inmigrante”, cuáles se priorizan y porqué, etc. En estos diálogos y debates recogí una amplia variedad de discursos, pudiendo además profundizar sobre determinados aspectos que van más allá de una visión simplificada de las cosas, evitando el dispositivo de homogeneización que en ocasiones provocan las entrevistas.

La combinación de los datos y perspectivas desde donde se han emitido los discursos que recogí me han aportado puntos de vista diferentes, en ocasiones coexistentes y en otros directamente enfrentados. Todo ello ha resultado muy provechoso para mi análisis, en la medida en la que reflejaban las múltiples contradicciones en las que a menudo incurren las políticas de acción social con la población inmigrante. Pero, sobre todo, y para mi indagación sobre el proceso de construcción de la categoría “inmigrante” por parte de las políticas públicas, tras los sucesivos cursos en los que participaba fui percatándome y tomando conciencia de la relevancia que las y los profesionales de la acción social tienen dentro de las instituciones a las que pertenecen. El papel destacado y el peso que detentan en tanto que intérpretes

y gestores que implementan las políticas públicas. En sus formas de entender y de hacer la acción gubernamental con “inmigrantes” también construyen, instituyen y reformulan realidades. El *averiguarlos* en sus planteamientos y actividades como actores significativos para mi estudio fue lo que me llevó a incorporar estos espacios y los discursos allí vertidos en fuentes de datos para el análisis.

#### **IV.4. La autoetnografía como recurso añadido de información**

Como explicaba en el primer capítulo, en todo este proceso de investigación, el engranaje que más me ha costado realizar ha sido qué hacer con la información y datos que había acumulado en años anteriores pero que, sin embargo, habían sido seleccionados de acuerdo a otros enfoques. Este desajuste me sumió en una profunda crisis a la que sólo veía una salida: empezar “de cero”. Pero, ¿cómo desaprovechar la experiencia que había adquirido en este tiempo!

Fue así que, y muy especialmente a sugerencia de mi directora, decidimos no desechar sino reinterpretar estos datos visualizándolos a partir de los nuevos anteojos teóricos. Aquí es donde *descubro* las posibilidades que el ejercicio autoetnográfico podía aportarme: dar un lugar y sentido a mi autobiografía y experiencia sobre el tema, gestión, investigación y formación en materia de inmigración para evidenciar también los condicionantes bajo los que se construyen las percepciones sobre las y los “inmigrantes”. Pasé así a verme y analizarme no tanto como sujeto aislado que investiga sino como fruto de diferentes acontecimientos que nos hacen enmarcarnos teórica y metodológicamente frente a nuestro propio objeto de estudio, admitiendo así en mis esquemas de análisis el *yo reflexivo* al que se refería Jone Hernández (1999).

De este modo mi propia experiencia de casi ocho años trabajando sobre la inmigración, de contacto con entidades públicas, tercer sector, y múltiples conversaciones formales e informales con técnicos/as de las distintas administraciones públicas pasó a ser un recurso en sí mismo importante de información. Más allá de los datos recogidos con las diversas técnicas que

hemos referido, revisar y preguntarme sobre cómo los seleccioné, qué buscaba en ellos, la perspectiva y el cómo y qué anoté en mi diario de campo, o en las memorias e informes finales que redacté me revelaban la manera en la que yo también había incorporado un mirar y tratar a “inmigrantes”. Si algo tenía “de bueno” esta larga y accidentada trayectoria era, precisamente, la posibilidad no sólo de dar cuenta de qué había ido ocurriendo en la gestión de la inmigración como asunto de gobierno durante este tiempo sino de lo que también me había ocurrido a mí. De haberme transformado al tiempo que los espacios políticos, académicos y administrativos lo habían hecho; el haber sido algo más que una *pasajera* de este trayecto en el que el fenómeno de la inmigración había adquirido nuevos significados en la acción gubernamental.

Todo ello me lleva a apoyarme sobre la *perspectiva reflexiva* (Ibáñez 1993), rechazando tomar una postura positivista frente a mis sujetos y el objeto de estudio, y optando por tomar conciencia personal de mí misma, por considerarme como un *sujeto en proceso*, cargado de las subjetividades, valores, creencias y prejuicios. En vez de negarlos o “ponerlos entre paréntesis” (Alonso 1998: 28), he tratado de integrarlos y de reflexionar sobre qué me ha llevado a pensar de una determinada manera. Como señala Jesús Ibáñez (1993), la acción reflexiva comporta situar al investigador/a dentro del sistema del que forma parte, por lo que también es necesario definir el lugar de partida de la investigación o el para quién o para qué se investiga. Esta es la razón por la que vi la necesidad no sólo de explicar los bandazos que he ido dando sino de plantear este capítulo metodológico tal como lo hemos hecho.

#### **IV.4.1. Dime quién eres y te diré...**

Esta reconstrucción de mi trayectoria en clave autoetnográfica y reflexiva me llevó a tomar en consideración otro de los rasgos distintivos del método etnográfico seguido en este proceso de investigación, como es la implicación directa del investigador/a. El método etnográfico, además de servirnos para tomar datos de la realidad en el momento en el que tienen lugar, comporta la necesidad de mantener una convivencia continuada con las personas y grupos, lo que origina como producto “extra” las relaciones

sociales (Gregorio 2002). El ejercicio de toma de contacto y obtención de información está directamente influido por el tipo de vínculos, interacciones y posiciones que adquieren tanto el investigador/a como el sujeto informante, por lo que se hace imprescindible no obviar las relaciones sociales implicadas en el propio proceso de recogida.

“Lo más habitual en la antropología ha sido ofrecer los datos observados despojándolos de las relaciones sociales que han estado implicadas en su obtención [...] Si bien, en estos momentos asistimos al reconocimiento de lo que se ha venido considerando como “personal” en la práctica de la antropología, tema que ha ido cobrando importancia desde los presupuestos del posmodernismo y que ya fue señalado por la crítica feminista. En esta línea incluyo dentro de lo “personal” la consideración del antropólogo en el contexto etnográfico como cuerpo portador de significados que van a mediar en las relaciones que se establezcan y desde cuyo conocimiento posicionado hará sus interpretaciones” (Gregorio 2002: 330-331).

La persona que investiga, como advierte Virginia Maquieira (2001), introduce ciertos sesgos que están presentes tanto en la definición del problema a investigar como en los contactos y selección de las personas que informan. En el propio proceso de aplicación del método etnográfico están impresas las “marcas” (Gregorio 2002) de las que se es portador/a (en mi caso concreto, en tanto que mujer, con formación en trabajo social y antropología, perteneciente a la Academia, de una determinada edad, trayectoria profesional...) y que dotan de sentido las relaciones sociales establecidas. Es decir, al mismo tiempo que observamos, somos observados por quienes pretendemos que nos aporten información. En su reparar hacia nosotros/as y de acuerdo a los significados con los que nos asocian, nos encuadran en una(s) determinada(s) categoría(s) que les servirá de referente para establecer un tipo de relación concreta. E igualmente, para interpretar, con arreglo a cuáles supongan son los propósitos de nuestra investigación, cuál ha de ser su actuación para con nosotros/as. Todo ello nos convierte en sujetos *imprecisos*, con pertenencias distintas y con pies en distintos campos, portadores de dinámicas en ocasiones contradictorias, más aún cuando además de ser investigadora, una participa en la relación como técnica social y/o como



docente-experta en migraciones. En consecuencia, explicaba Clifford Geertz al respecto, “*el etnógrafo no percibe [...] lo que perciben sus informantes. Lo que éste percibe, y de forma bastante incierta, es lo que ellos perciben ‘de o ‘por medio de’ o ‘a través de’...o como quiera expresarse esa palabra*” (Geertz 1994: 76).

En mis diferentes trabajos de campo, con relación directa y contacto con instituciones y técnicos/as sociales, mi formación en trabajo social y antropología solía valorarse muy positivamente. Ambas referencias parecían darme ciertas dosis de conocimiento y legitimidad: por mis conocimientos en antropología, que se valoraban como idóneos para el estudio de la inmigración,<sup>26</sup> y por los de Trabajo Social, que parecían abrirme ciertas puertas en los Servicios Sociales. El hecho de *ser* vista como trabajadora social me permitió aproximarme más fácilmente a mis informantes –técnicas/os sociales–, quienes decían sentir mayor complicidad conmigo. Recientemente, cuando volví a entrevistar a una trabajadora social de la provincia de Jaén, ésta me decía:

“Es que hablar contigo no es lo mismo que hablar con otra gente que viene aquí diciendo que está haciendo un estudio sobre la inmigración, que quieren datos, que quieren saber lo que haces, que les cuentas... y es todo pedir, pedir y pedir. Tú al menos sabes de lo que estoy hablando. Y no es porque sabes lo que venimos haciendo desde... ¿el 99 que te conocí?, sino porque eres trabajadora social, sabes lo que hacemos los trabajadores sociales en los Ayuntamientos, las condiciones en las que estamos, has estado en otro Ayuntamiento... [...] las carencias que tenemos y lo que tenemos que estudiar cuando salimos de la Escuela, que acabamos siendo autodidactas porque nos han enseñado apenas cuatro cosas... [...] y eso no lo entienden otros que no son trabajadores sociales. ¡Que saben mucho de inmigración pero que no son trabajadores sociales!” (Trabajadora social, 2005)

---

<sup>26</sup> La interpretación culturalista con la que tiende a explicarse *su* diferenciación da pie a la entrada de la antropología social en tanto que disciplina especializada en el estudio de “lo cultural” (Gregorio 2004). No en vano, la antropología vino definida tradicionalmente por el estudio de las culturas de lejanos países, de donde precisamente provienen esos *otros* que ahora están entre *nosotros*. Es precisamente por esta última circunstancia por la que mis estudios de antropología, a ojos de las administraciones para las que trabajé como investigadora, parecieron dotarme durante mi trabajo de campo de una mayor legitimidad para el conocimiento e intervención con los nuevos sujetos de las políticas de acción social.

Igualmente, no era casual que, cuando en algunos casos me explicaban las razones por las que entendían era importante realizar encuentros interculturales, dar a conocer “la cultura de los inmigrantes”, o explicarme porqué “no se integran a la cultura y costumbres españolas” solían decirme: *“no hace falta que te dé más explicaciones porque como tú eres antropóloga sabes muy bien a lo que me refiero”* o *“sabes muy bien cómo son”* (refiriéndose a los extranjeros/as) (nota del diario de campo).

No obstante, lo más frecuente era que en el tiempo en el que estaba incorporada como investigadora y técnica, como ocurriera en las provincias de Almería y Granada, fuera percibida por parte de las y los técnicos de forma confusa: acometía funciones de técnica social pero no dejaba de ser alguien que estaba vinculada a la Universidad y que realizaba una investigación. Algo que hasta cierto punto les incomodaba porque no dejaban de verme como alguien “ajeno” a los Servicios Sociales, que les observaba, evaluaba y medía sus actuaciones y palabras desde la supuesta posición de superioridad que confiere la Universidad. No era por tanto infrecuente que, cuando entrábamos en discusión o intercambio de pareceres sobre algún tema, “mis compañeras/os” me dijeran en más de una ocasión frases como *“tú esto no lo puedes entender completamente porque no eres del todo trabajadora social... no eres como nosotros”* o *“eso lo dices porque eres de la Universidad, que creéis que lo sabéis todo pero la realidad aquí es muy distinta”* (nota del diario campo).

Durante mi colaboración con el área de la Mujer del Ayuntamiento de Granada, no era una técnica municipal de la Concejalía si bien la labor realizaba era similar a la del resto de técnicas, formando parte del equipo, no se me consideraba como una técnica más. Especialmente en mi caso, a diferencia de la otra persona contratada, parecía pesar bastante mi trayectoria investigadora y vínculo con la universidad y con el Instituto de Estudios de la Mujer, lo que a menudo parecía condicionar sobremanera mis relaciones con las técnicas. En algunos casos la relación era algo complicada. La asociación que tiende a establecerse entre la Universidad como espacio “superior” desde donde se construye el conocimiento, analiza y evalúa la realidad social me marcaba como un sujeto incómodo, portador de esos significados peyorativos con los que se enviste lo académico relacionados con la jerarquía, con los

únicos en posesión de la verdad. Yo percibía que se me atribuían ciertas asignaciones relacionadas con todo ello, que algunas compañeras me aceptaban pero con reservas, que se sentían incómodas porque quizá se percibían observadas, vigiladas... y todo ello hacía que en gran medida las relaciones fueran menos fluidas. Supongo que estas asociaciones favorecían que en algunos casos la comunicación fuera violenta, como señala Pierre Bourdieu (1999), porque sentían ciertas amenazas que pudieran derivarse de mi estancia y nuestras conversaciones.

En otros casos, sin embargo, la relación era todo lo contrario. Mi trayectoria y adscripción a determinados espacios académicos especializados en temas de género favorecía la comunicación, dado el interés por entablar un vínculo entre ambas instituciones y/o precisamente por el reconocimiento hacia lo que yo podía representar y/o aportar.

En mi experiencia con las administraciones durante el estudio en la provincia de Jaén, las cosas se plantearon de manera diferente pues tan solo era investigadora. Mis informantes no eran compañeras/os de trabajo y la relación ya no era por tanto de "colega" sino que había un distanciamiento más evidente al igual que el tipo de respuesta. Al principio se repetía un discurso "oficial" de celebración hacia las prácticas de intervención con "inmigrantes", que, con el tiempo, los sucesivos encuentros y cercanía, comenzaba a mostrar su lado más crítico, cuestionador y contradictorio. Como ya he señalado más arriba, el hecho de que me presentara como trabajadora social, con experiencia previa en Almería en el desarrollo de un Plan Integral de actuación con población inmigrante (1998) parecía aproximarme. Sobre todo con aquellas personas con las que tuve una relación más permanente, con las que además en ocasiones incluso recurrían a mí para contrastar opiniones. Y, al igual que me ocurrió en Almería, sucedería en Jaén y Granada, y después con quienes he seguido en contacto, en ocasiones el tipo de relación establecida con algunas trabajadoras sociales se estrechó tanto que a menudo me he planteado si el uso de cierta información era ético o no.

Como vengo explicando, haber participado en diferentes contextos institucionales en *condición de* (unas veces investigadora, otras veces investigadora y técnica), *procedente de* (en ocasiones de la academia, en otras

veces de un grupo de investigación determinado, algunas más vinculada a una institución pública particular), *como parte de* (un proyecto público o un equipo concreto), *en calidad de* (para unos trabajadora social, para otros antropóloga, para otros más una mezcla de ambos y para algunos más como de nada) y a lo largo de distintos periodos de tiempo, me hizo asumir poco a poco verme instalada en esa ambigüedad de identidades y pertenencias en las que “desde fuera” se nos ubica y con las que nos toca, por momentos resignarnos, y por otros, usar estratégicamente. Esta condición de *outsider* e *insider* con la que me colocaba y se me colocaba constante y alternativamente según el ángulo y los marcos de referencia desde los que (se) me miraba, ha jugado en ocasiones a mi favor, en otras en contra. “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 él –.” (Bauman 2003: 217).



## Capítulo V

### HISTORIZACIÓN DE LA CUESTIÓN (IN)MIGRATORIA COMO ASUNTO DE GOBIERNO: LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INMIGRACIÓN EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

En este capítulo pretendemos analizar la historización del hecho inmigratorio en el marco de las políticas públicas para dar cuenta de cómo se ha construido la categoría *inmigrante no comunitario* y cómo emerge en la actualidad desde unas nociones concretas. No se trata sólo de evidenciar el carácter genealógico de toda práctica política y social (Shore y Wright 1997) sino también de analizar la manera en la que se ha conformado una determinada mentalidad de gobierno en el tratamiento de la inmigración. Con este recorrido queremos explorar las condiciones específicas bajo las que surgen determinados discursos y prácticas políticas, la manera en que se han proyectado sobre unas formas de pensar y hacer, para poder mostrar que las representaciones que orientan la acción gubernamental y bajo las que se atrapa a las y los “inmigrantes” no son naturales ni dadas por sí mismas. Esta *filosofía* de acción gubernamental es el resultado de procesos políticos e históricos concretos, prácticas y conflictos sociales (Favell 1997). La idea es destacar algunos elementos que en el transcurrir de los años han determinado que la inmigración sea pensada de una manera y no otra. Se trata de rastrear el peso del pasado en la práctica vigente, que sólo puede comprenderse si se la sitúa en la secuencia de sus previas transformaciones (Vázquez 1998).

Reflexionar acerca de cómo la inmigración se construye como asunto de gobierno, como percepción socio-política, implica necesariamente repasar el proceso y entorno en que se forja, en el que éste adquiere sentido y se dota de legitimidad. Entender los significados y figuraciones que tienen por objeto a la población inmigrante en las políticas públicas y el porqué se asocian con unas determinadas ideas y no otras es un ejercicio que no puede hacerse de forma descontextualizada; si en la dimensión más local en la que dichas políticas de acción social se desarrollan –como pudiera ser un pequeño municipio de Andalucía, por ejemplo– pueden localizarse los procesos globales, para su comprensión necesariamente debemos remitirnos a una dimensión más

general. Los hechos sociales tienen lugar en escenarios delimitados en el espacio y el tiempo, si bien nos remiten a fuerzas macrosociales en las que se deben y sobre las que hay que enmarcar las concepciones y significaciones en las que subyacen.

La de la inmigración *no comunitaria*, los significados que le son asignados, las imágenes que encierra, así como las categorías sociales que (re)produce y a partir de las cuales se articula, ocurren en el contexto de la profunda transformación política, económica y socio-cultural que supuso para la sociedad española su adhesión a la (entonces) CEE. En este proceso de construcción de Europa, el nuevo sentido que adquiere la noción de “extranjero” en la figura del “inmigrante no comunitario” y las políticas que gestionan su regulación ejercen un papel esencial para la fabricación identitaria de lo europeo.

En los últimos treinta años, la inmigración como asunto de gobierno y las prácticas de integración se han convertido en tema político predominante en los países europeos. El caso de España no es una excepción pero sí presenta ciertas particularidades. En primer lugar, el hecho de que se definiera como país de inmigración a partir de su incorporación a la CEE. Igualmente, el inicio y posterior desarrollo de la práctica política española ha de pensarse en relación directa con la posición definida como de “estratégica”<sup>1</sup> que España viene a ocupar al quedarle asignada la insignia de “puerta sur de entrada” a la nueva *Fortaleza Europa*. Son por tanto la incorporación al espacio europeo y su posición de frontera comunitaria dos factores que parecen delatar el sentido global y de legitimación del tratamiento del hecho migratorio en España. De igual forma, todo ello acontece en el seno de un tardío y limitado modelo del Estado de Bienestar español que condicionó muy especialmente la filosofía, el cuándo y quiénes son los agentes sociales que tratan las prácticas de integración.

Partiendo de tales premisas, y a resultas de todo ello, en este capítulo hemos tratado de plasmar una línea de indagación que consiste en situar la creación de nociones como “inmigración” e “inmigrantes no comunitarios” en el marco de referencia sociopolítico y modelos culturales desde los que se

---

<sup>1</sup> Véase Colectivo IOE (1999), Gil Araujo (2002), Agrela (2002), Zapata-Barrero (2001).

producen las representaciones a las que remiten; la manera en la que se ha ido conjugando un sistema de conceptos con el que se ha representado la *realidad inmigratoria* y que ha quedado impreso en el ámbito institucional que la ha gestionado. Recorrido por una crónica que encuadra los espacios, los tiempos y la conformación de significados que afloran, se proyectan, se institucionalizan y legitiman a través de los discursos, las normativas y las prácticas sociales. Nos interesa destacar los determinantes a partir de los cuales los *policy makers* diseñan las políticas de acuerdo a las prácticas y entendimientos heredados; el cómo se traducen en maneras particulares de concebir la inmigración dado que, al tomar decisiones o diseñar planes, inevitablemente se está pensando (y construyendo) la inmigración desde una perspectiva determinada. Se trata analizar las políticas “de inmigrantes” situándolas en una perspectiva sociohistórica, contextualizando las condiciones a partir de las cuales, como indica Enrique Santamaría (2002b), se construye la “inmigración no comunitaria” como objeto de gobierno y metáfora de alteridad al “sujeto europeo” que al tiempo va conformándose. Porque “*la emergencia de la ‘inmigración no comunitaria’ no puede ser imaginada más que a partir de ese proceso de construcción europea que la adjetiva (negativamente) y que genera una nueva demarcación social, una nueva frontera simbólica que instituye nuevas categorías sociopolíticas*” (Santamaría 2002b: 63).

Con la intención de hacer más fácilmente comprensible el transcurso de la institucionalización de la inmigración como cuestión de gobierno a través de la política de extranjería hemos seguido la propuesta, ya planteada por otros autores,<sup>2</sup> de secuenciar este proceso por etapas. En este trabajo, sin embargo, hemos aspirado a dar un paso más, en este intento por ensayar un esquema secuencial, articulando el marco y agenda europea con los acontecimientos y medidas públicas que al tiempo, y como consecuencia, estaban siendo desarrolladas en el contexto español y andaluz. Nuestro interés pasa por mostrar las articulaciones entre estos diferentes niveles de construcción de la realidad, por arrojar luz sobre cómo se forja el andamiaje de la construcción de la inmigración como problema y su incorporación a las agendas públicas, tanto de extranjería como de acción social.

---

<sup>2</sup> Véase Zapata-Barrero (2000; 2001), Gil (2002), Fernández (2002) o Laparra *et al.* (2003).



Pensar en la inmigración, bien sea a nivel municipal o nacional, es un ejercicio sumamente complejo en la medida en la que nos remite a procesos globales que a menudo sobrepasan los espacios estatales (Sassen 2001). Como esta autora analiza, la soberanía y el territorio siguen siendo características claves para comprender la gestión de la inmigración, pero han de ser interpretadas en clave del sistema internacional dado que los procesos económicos, políticos e ideológicos trascienden lo nacional. No podemos, por tanto desentendernos fácilmente de lo que acontece en la dimensión supranacional para explicar los discursos, políticas y prácticas nacionales, autonómicas y locales. Pretendemos de este modo evidenciar los referentes y concatenación de directrices y “adeudos” políticos, históricos y simbólicos en materia de extranjería e inmigración que el gobierno español ha ido contrayendo desde su incorporación en la Comunidad Europea.

No obstante, quede por delante que el proceso de construcción de la inmigración como categoría político-social en el marco europeo ha sido lento, lleno de muchas contradicciones, complicados procesos burocráticos y sometidos a múltiples tensiones relacionadas con diversos aspectos que también lo han condicionado directamente. Nos referimos, como analiza Saskia Sassen (2001), a cuestiones como la de conformar qué significa el nuevo espacio europeo y la identidad europea, la erosión de la soberanía del estado y el conflicto entre su autoridad para controlar la entrada en el país y su obligación de proteger a quienes se encuentran en su territorio, o la tensión entre la soberanía de los estados y los derechos humanos internacionales (Sassen 2001: 73). Es decir, la inmigración permanente reta los elementos básicos que conforman el Estado Nación y las bases del Estado del Bienestar, presentándose como un elemento que interfiere y precipita la erosión entre las relaciones y contraprestaciones del Estado para con sus ciudadanos/as. Tomar en cuenta estos elementos relacionados con la conformación de la Unión Europea son imprescindibles para dar cuenta sobre cómo se ha gestionado la inmigración. Autores como Antonio Izquierdo (2001), Javier de Lucas (2003), Saskia Sassen (2001) o Ursula Birsl y Carlota Solé (2004), entre otros, están de acuerdo en destacar que todo este proceso ha impregnado y favorecido el que se adopte una serie de ideas comunes relacionadas con el trato político hacia la

inmigración poscolonial y étnica, armonizando así las formas de pensar y actuar frente al hecho inmigratorio.

Aun corriendo el riesgo de presentarlo desde un ángulo demasiado plano, nuestro ejercicio no tiene mayores pretensiones que la de dar una visión rápida e introductoria sobre el impacto que la adhesión y directrices procedentes de la Unión Europea han tenido sobre las formas de pensar e incorporar la cuestión inmigratoria en las políticas y prácticas de gestión social. En particular, nos interesa la dialéctica que se establece entre las estructuras institucionales y los imaginarios colectivos que retratan la inmigración, la dialéctica entre las políticas y documentos que formulan unas directrices de gestión, y los conceptos y prácticas sociales que (re)producen. Nuestra preocupación pasa por mostrar el papel preponderante que han desarrollado las sucesivas políticas en la conformación de la inmigración como sujeto de gobierno, vinculándole determinadas ideas que han sido claves para comprender cómo se construye como sujeto diferenciado. Nociones que posteriormente se aplican y (re)producen en la intervención.

### **V.1. Preámbulos del tratamiento actual de la (in)migración**

Tras la II Guerra Mundial tiene lugar el proceso de reconstrucción económica fruto del cual hay una fuerte demanda de mano de obra. En consecuencia, durante el período de 1945 a 1973 se lleva a cabo una política de estimulación de la inmigración procedente de los países del centro y norte de Europa, conocida como de “puertas abiertas”. El desarrollo económico suponía una solicitud explícita y estructural de trabajadores/as que, al no poder ser cubiertos por sus nacionales, hubo que recurrir a extranjeros/as. Estos “inmigrantes” fueron ideados como “trabajadores invitados”,<sup>3</sup> bajo la pretensión de que migraran temporalmente y regresaran a sus lugares de origen una vez reestablecidos estos países, de acuerdo con la visión instrumental de poder hacerlos retornar cuando dejaran de ser requeridos.

---

<sup>3</sup> Concepto que hace referencia al término alemán ‘Gastarbeiter’ con el que tras la II Guerra Mundial se denominaban a los llamados inmigrantes invitados temporales.

Para el abastecimiento de la demanda de mano de obra poco cualificada que caracterizaba al sistema *fordista*, los propios Estados interesados promovieron políticas de contratación de trabajadores/as de diversas zonas geográficas, traídos fundamentalmente de colonias y ex colonias, y también a través de acuerdos con algunos países del Mediterráneo –entre ellos España, Italia, Portugal o Turquía–, de Europa del Este y países del Magreb– como Marruecos, Argelia o Túnez– (Sassen 1999).

La población “inmigrante” es por tanto considerada como parte de la clase trabajadora que temporalmente les llega para resolver la carencia de obreros/as. Sus problemas pues estaban vinculados con aspectos relacionados con su situación laboral y en términos socioeconómicos (Hansen 2003, citado por Gil 2006). Como explica Robert Castel (1997), son los inicios del Estado de Bienestar, donde los consensos establecidos entre el sector empresarial y los trabajadores supusieron las condiciones necesarias para garantizar un consumo de masas, que se traduce en una sinergia entre el crecimiento económico, el pleno empleo y el desarrollo de los derechos laborales y sociales. En este contexto nace la denominada como “sociedad salarial”, en la que la población “inmigrante” es protagonista de excepción, marco de mercado de trabajo, de economía política y Estado de Bienestar desde donde se tematiza la inmigración (Gil 2004), instituida a partir de lo laboral.

Cuando acontece la crisis económica de los años sesenta provocada por la crisis del petróleo, el desarrollo tecnológico, la deslocalización industrial y los cambios en las formas de organización del trabajo asalariado, se eliminaron muchos puestos de trabajo. La política de reclutamiento de “inmigrantes” se redujo, mermándose con ello la necesidad de mano de obra, lo que hacía presuponer que esta población volvería a sus países de origen. Sin embargo, se constata que la mayor parte de los y las “inmigrados” permanecían en el país de destino, lo que hizo surgir la inmigración como un *problema*, lejos ya de ser entendida como “la salvación” con la que se la caracterizó y gestionó hasta el momento.

Las y los trabajadores “inmigrantes” fueron insertándose por los recodos y nichos laborales a los que da lugar la economía informal o sumergida y la segmentación del mercado que sobreviene con el proceso de desregulación

laboral. Quedan así instalados en la *precariedad como estado*, en posiciones de alta inestabilidad económica, de pobreza y de escaso reconocimiento social y público, encarnando las figuras de la nueva cuestión social (Castel 1997). Aun con ello, no se marchan. Y con su presencia y permanencia, la inmigración comienza a suponer un problema para el orden nacional (Favell 1997), que cuestiona el vínculo y contraprestaciones establecidas entre el Estado Nación y su ciudadanía. La inmigración, pensada por los gobiernos en términos de trabajadores, se descubre en términos de *población*; de personas que no solo no volvieron sino que trajeron a sus familias. Situación que concretó de forma magistral el escritor suizo Max Frisch (1965) con su conocida frase al respecto: “*Pedimos mano de obra... y nos llegaron personas*”.

El “problema de la inmigración” empieza a describirse a partir básicamente de dos premisas: 1) cómo integrar a estas personas que ya no regresan a pesar de que ya no se las necesita, y 2) cómo frenar el notable ritmo de inmigración que se había incitado hasta el momento. Bajo estas circunstancias, y con la intención de dar respuesta a ambos efectos no planificados en la gestión de las poblaciones –muy a pesar de lo previsible–, tienen lugar las primeras iniciativas puntales de integración en algunos países europeos –como Gran Bretaña, Alemania o Francia–. Pero sobre todo, se dan los primeros pasos hacia el desarrollo de una política de “puertas cerradas” que irá *comunitarizándose* hasta llegar a la que conocemos en la actualidad.

Queda de este modo emprendida la intervención estatal en materia de desplazamientos de poblaciones con pretensión de frenada, que no de la acción estatal sobre el control de las migraciones, como algunos autores han afirmado. Como hemos comentado, el papel del Estado como conformador de los movimientos de personas ya se había iniciado con anterioridad. La novedad pasa por el nuevo tratamiento y sentido que se le otorga. A partir de 1974, con el fin del reclutamiento masivo y *legal* de trabajadores extranjeros/as no cualificados y la potenciación del retorno de los inmigrantes,<sup>4</sup> se abre una

---

<sup>4</sup> Este giro en el tratamiento de la inmigración se inicia con dos acontecimientos: la aprobación en Gran Bretaña del Commonwealth Immigration Act en 1971 y la suspensión en Alemania de la contratación de mano de obra extranjera en 1973 (Birsl y Solé 2004). Los inmigrantes de estos territorios pasaron con estas leyes a ser considerados extranjeros sin privilegios de estancia ni entrada.

inflexión en la política de inmigración. Después de casi 30 años en los que se había promocionado y fomentado la llegada de “extranjeros”, las políticas encaminan sus objetivos hacia unas directrices de obstaculización, represión y selección de las poblaciones. Una vez que han dejado de ser consideradas como de tan imperiosa necesidad se articula la puesta en práctica del cierre de fronteras, conocido como la política de “inmigración cero”. El giro en la mirada sobre la inmigración se traduce en un giro en el sentido y significado que adquiere a partir de estos años el encuentro con el “extranjero”, que desencadena unos nuevos significados que afectarán a cómo se valora y trata su presencia.

En este escenario comienzan a sentarse algunas de las bases sobre los debates en torno a los que quedan enmarcados años después las políticas de integración de “inmigrantes”, como observa Ricard Zapata (2001). Cuestiones como “los límites de la tolerancia”, que vinculan la capacidad de integración al control de fronteras: las ideas sobre hasta qué punto un país puede *soportar* la llegada de “inmigrantes” sin que suponga una disminución de la caída de la calidad de vida o la reducción de libertades e igualdades de sus ciudadanos/as, los aspectos sobre el cuestionamiento de la centralidad del factor trabajo como garante para ser beneficiario/a de las prestaciones públicas, o las nociones relacionadas con la integrabilidad cultural y con las dificultades y contradicciones para incorporar diferencias culturales en el marco de unos estados que se han construido bajo la noción de una cultura común compartida. Aspectos que irán edificando al “extranjero” como representación de alteridades, extrañamientos y amenazas en muy diversos grados y a partir de un amplio abanico de dimensiones.

### **V.1.1. La política del “cierre de fronteras”: de “la solución” a la creación de un “problema”**

En el marco europeo, si bien con el Tratado de Roma (1957)<sup>5</sup> se sientan

---

<sup>5</sup> Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957 por el que se estableció la Comunidad Económica Europea (CEE), también conocida como Mercado Común, que favorecía la unión económica de los países europeos occidentales firmantes. Los primeros en hacerlo fueron Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Italia y la República Federal de

las bases para la creación de una unión económica europea, o CEE, los primeros pasos hacia una cooperación institucionalizada entre los Estados no comenzaron hasta mediados los años setenta.<sup>6</sup> La cuestión de la inmigración apenas es abordada en los tratados constitutivos, lo que da cuenta de la escasa importancia que por aquél entonces se le otorgaba. Se hablaba de la libertad de circulación de *personas*, categoría que incluía únicamente la emigración de los trabajadores/as que ostentasen la nacionalidad de algunos de los estados miembros de la CEE (Martín y Pérez 2003: 80). La población extranjera de la CEE era un grupo bastante “ignorado” por el pensamiento político europeo de entonces. Sin embargo, la organización del mercado único sin fronteras interiores convirtieron el tratamiento de la inmigración en inevitable.

Las primeras pretensiones de colaboración entre Estados se fundamentan sobre la necesidad de actuar de forma organizada frente al “desarrollo de fenómenos tales como la delincuencia transfronteriza organizada, el tráfico de drogas, la inmigración clandestina y el terrorismo”.<sup>7</sup> Quedan de este modo entrelazados y vinculados diversos tipos de “peligros”, mostrándose como directos desencadenantes unos de otros. A saber, la inmigración, con el tráfico de dinero, drogas o el terrorismo. Para *combatirlo* formalmente, mediante la cooperación intergubernamental, se crea en 1976 el Grupo de Trevi (terrorismo, radicalismo, extremismo, violencia internacional). Compuesto por los Ministerios de Interior y los responsables policiales, se emprende una colaboración judicial y policial entre gobiernos, pero fuera del marco de las Comunidades Europeas. Encargado inicialmente de las cuestiones correspondientes al terrorismo y a la seguridad interior, en 1985 este Grupo amplía sus competencias incorporando las relativas a la inmigración ilegal y la delincuencia organizada. De este modo, las políticas

---

Alemania. En enero de 1973 se adhirieron el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Tras la restauración del régimen democrático fueron admitidos en la CEE Grecia en 1981, y España y Portugal en 1986. En noviembre de 1993, la CEE pasó a denominarse Unión Europea, tras la firma en febrero de 1992 de su acuerdo constituyente, conocido como Tratado de Maastricht, que supuso a su vez la modificación del Tratado de Roma.

<sup>6</sup> En este mismo año se establece el convenio europeo relativo a la extradición y, en 1959 el convenio europeo sobre la ayuda mutua judicial penal. No obstante, la cooperación policial queda totalmente al margen de estas dos convenciones (Van Oustrive 2001).

<sup>7</sup> Consejo de la Unión Europea: Justicia y Asuntos de Interior. <http://www.europa.eu.int>

encabezan e infieren todo tipo de rotulaciones negativas relativas a la inmigración, que tienden a imaginarla como portadora potencial de conflictividad social.

Los socios fundadores de la CEE otorgaron absoluta prioridad a los aspectos estrictamente económicos. La lógica de su funcionamiento consideraba que una armonización económica desembocaría automáticamente en una integración social, bajo la idea de que quien está “integrado” laboralmente, habrá de estarlo socialmente. Por esta razón, hasta años más tarde no se dedicaría una mayor atención al carácter social de la integración, y menos al de quienes no fueran miembros de dicha Comunidad. Más aún cuando una parte importante de las llamadas “políticas comunes” no seguían la lógica de la comunitarización sino que se trata(ba) de un proceso de cooperación intergubernamental; las decisiones se toman siempre por unanimidad y no por mayoría, no existiendo ni políticas comunes ni instituciones de integración. Práctica que responde a que los Estados nacionales miembros siguen manteniendo su soberanía y autonomía (Zapata 2001).<sup>8</sup>

### **V.1.2. España: un país *en tránsito***

En el contexto español, que en estos momentos se encuentra al margen de estas primeras iniciativas de conformación europea, el panorama migratorio se presenta poco más o menos que a la inversa. Apenas cabe hablar de inmigración en términos cuantitativos<sup>9</sup>, siendo la emigración de los y las españolas, fundamentalmente hacia el Norte de Europa y países Latinoamericanos, el principal rasgo demográfico en lo que a movimientos migratorios se refiere. Entre 1930 y 1990 se registraron oficialmente 144.000 emigrantes en el Instituto Español de Emigración, asumiendo que, como

---

<sup>8</sup> En tanto que se trata de un proceso intergubernamental, jurídicamente el marco legal en que se toman las decisiones queda al margen de la UE, y depende estrictamente del derecho internacional (Zapata-Barrero 2001).

<sup>9</sup> El número de extranjeros que residen apenas si supera los 200.000, en su mayor parte europeos, y el crecimiento medio por década se cifra en torno a los 10.000 (Aragón Bombín 1996: 51).

advierde el Colectivo IOE (1999), el número de salidas fue mucho mayor. Hechos como la Primera Guerra Mundial, la posterior crisis económica, la Guerra Civil Española o la posterior situación de mejora económica de los años cincuenta fomentaron éxodos tanto internos como externos, de emigración y retorno. Es un momento histórico-político en el que el asentamiento de personas “extracomunitarias” se hace en función de los requisitos de la economía española y beneplácito de las autoridades. Una situación que responde a la llamada “inmigración invisible”, sociológicamente hablando: tanto el Estado como la sociedad no la perciben como un problema que le afecte directamente (Provansal y Muñoz 1999: 78), entre otras cosas, como señalan estas autoras, porque aún no se ha constituido la imagen del “inmigrante no comunitario” como colectivo étnica y culturalmente diferente.

La regulación y control de entradas no es muy exhaustiva y la normativa vigente se caracteriza por carecer de rango de ley y estar constituida por una amplia colección de Decretos-Ley que se solapan, circulares internas sobre concesión, delegación, anulación de permisos y la expulsión de extranjeros, emanadas del poder discrecional de que gozaba la Dirección General de Seguridad dentro del Ministerio del Interior. Muy al contrario, se mantiene y crece una atención especial a la situación de los y las “emigrados”, a través del antiguo Instituto Español de Emigración, creado en 1956, que se convierte en 1985 en la Dirección General del Instituto Español de Emigración. Conserva una orientación casi exclusiva hacia la emigración, careciendo además de competencias para todo lo relacionado con “inmigrantes extranjeros”. La cuestión inmigratoria y la figura social del “inmigrante” tal como comenzaba a trabarse en el entorno europeo no estaba aún presente ni en los documentos político-normativos ni en el imaginario común de la sociedad española de ese momento.

## **V.2. Los nuevos significados de la noción de extranjería**

### **V.2.1. Delimitando el perímetro de lo interior**

Los cambios profundos acontecidos con respecto a la organización del



trabajo asalariado influyeron directamente sobre las formas de pensar, definir y gestionar la inmigración. Los temas de control de fronteras y entrada de “extranjeros” empiezan a centrar el interés de cooperación al tiempo que se va disponiendo la nueva realidad europea como espacio, institución jurídica y entidad simbólica.

A finales de 1985 entra en vigor el Acta Única Europea, que prevé la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y personas, que sin embargo relega a las cuestiones sociales un plano secundario, supeditadas a las decisiones económicas. En este mismo año se firma el Acuerdo de Schengen<sup>10</sup> que permite suprimir los controles en las fronteras interiores y regular los de las fronteras exteriores -incluyendo una política única de visados- y la libre circulación de ciudadanos/as “comunitarios” en el ámbito del denominado “Espacio Schengen”. El Acuerdo será posteriormente reemplazado por el Convenio de Aplicación de Schengen, en junio de 1990, consolidando la idea de que la supresión de controles internos obliga al reforzamiento de las fronteras exteriores con el fin de garantizar la seguridad del espacio común (Gil 2002a; 2002b).

Si bien en estos primeros momentos la atención estaba especialmente centrada en las cuestiones relacionadas con la libre circulación de mercancías, la “pérdida de control” sobre el espacio interior generará ciertas situaciones de inseguridad a las que se pretende hacer frente a través de medidas compensatorias, como son el férreo control de las fronteras externas y la definición de una política europea de asilo e inmigración. La idea del temor cimentada en base a lo que pueda venir de fuera dota de un doble sentido a la retórica política: de una parte, refuerza el sentido de identidad común que tiende hacia la homogeneidad interior, hacia la idea de la europeidad. Y de otra parte, legitima la necesidad de protección y esfuerzo común frente a lo exterior, que se entiende puede alterar dicha unidad. La noción de extranjería que engloba la imagen del “inmigrante” queda inserta en el mismo sistema de representación de la idea de identidad europea, como

---

<sup>10</sup> Firmado el 14 de junio de 1985 por Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

reverso y en tanto que su alteridad, definidas ambas figuras de forma recíproca pero de manera diferente (Provansal y Muñoz 1999).

Bajo estas concepciones, los temas de migración resultan ligados con aquellos otros aspectos que suponen atentan contra la estabilidad europea, como son el tráfico de drogas, el terrorismo y las economías ilegales, en calidad de amenazas a la seguridad del espacio común, libre de fronteras. En consecuencia, tan sólo cuatro artículos del Acuerdo de Schengen hablan de apertura de fronteras o cooperación judicial, mientras que ciento treinta y ocho se refieren a las medidas compensatorias, ochenta de los cuales se concentran en la cooperación policial y el control policial de las fronteras exteriores (Van Oustrive 2001). Esta lógica de argumentación, que relaciona la libertad y la seguridad europea con el control fronterizo, como recalca Sandra Gil (2002a), supone que los denominados problemas de seguridad interior, como el terrorismo o la delincuencia, no son generados por la propia sociedad, sino que provienen del exterior. No resulta por tanto complejo entender que a raíz del Acuerdo de Schengen, uno de los aspectos más significativos haya sido el impulso de controles externos a partir de normativas comunes y el intercambio de información sobre inmigrantes irregulares.<sup>11</sup> Determinado el desarrollo de medidas de vigilancia de las zonas limítrofes, con Schengen comienzan a sentarse las bases de la lógica y la materialidad de la llamada Europa Fortaleza, apuntalando los cimientos para la instauración de una de las primeras fronteras levantadas frente a la migración internacional y que incumbe a los límites físicos-territoriales del Estado.

### **V.2.2. La primera ley de extranjería española y la invención del "inmigrante"**

En estos años, una vez concluido el periodo de Franco y tras el ejercicio

---

<sup>11</sup> Se sientan las bases para el funcionamiento, desde el 26 de marzo de 1995, del Sistema de Información de Schengen (SIS), y del sistema auxiliar oficina Sirene (*Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale*). Cada país ha de organizar una estación de enlace nacional (NSIS) y la oficina Sirene. La base de datos central, el Sistema de Información de Aduanas, conocida con las siglas CIS (*Customs Information System*), se encuentra en Estrasburgo. Además, existen disposiciones especiales en cuanto a la cooperación en zonas fronterizas y la creación de comisariados comunes (Van Oustrive 2001).

de transición democrática, se va fraguando el inminente ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea, que tendrá lugar en 1986. Esta incorporación supuso un cambio de estatus geopolítico y de posición en el marco de las relaciones internacionales de gran trascendencia. La rápida progresión socioeconómica del país, junto con la entrada en la CEE y la transformación que todo ello supuso en el contexto sociopolítico español, aceleran una *fase preliminar* y primeros pasos que impulsan hacia la preparación de la política de extranjería e inmigración. De este modo, el tratamiento de la inmigración como objeto de regulación pública irrumpe la escena política española en el marco de un escenario socio-político europeo que exige una urgente regulación de las fronteras acorde con las políticas de otros países de la Comunidad en la que se inserta. Este requisito se cristalizará con la formulación de la conocida como primera Ley de Extranjería 7/1985,<sup>12</sup> elaborada desde el Ministerio del Interior, y tramitada por procedimiento de urgencia<sup>13</sup> seis meses antes de la adhesión a la CEE.

Como diversos autores han señalado,<sup>14</sup> la promulgación de dicha Ley Orgánica parece responder a una necesidad de vincular la (naciente) política migratoria española con la construcción del mercado interior prevista en el Acta Única Europea, queriendo dar a entender que dicha Ley es consecuencia (obligada)<sup>15</sup> por la entrada en la CEE. Excesivamente volcada en la regulación de aspectos tales como la entrada, permanencia y salida de “extranjeros” del territorio nacional, basada en la óptica del orden público, era considerada

---

<sup>12</sup> Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

<sup>13</sup> A pesar de que con esta Ley se acomete la adaptación del estatuto de extranjería común a la Constitución, y de que al tratarse de una Ley Orgánica requería de mayorías cualificadas para su aprobación, no fue sin embargo un texto muy debatido. Algunas ONGs plantearon al borrador de la Ley enmiendas a 16 artículos y haciendo nuevas propuestas que sin embargo no se tuvieron en consideración. Desde el ámbito político apenas tuvo escasas mociones en su realización, lo que pone de manifiesto la premura y necesidad de urgencia con la que se elaboró la misma.

<sup>14</sup> Ver entre otros los trabajos de Cornelius (1994), Borrás (1995), Arango (1996), IOE (1999), Ruiz de Huidobro (2000), Agrela y Dietz (2005).

<sup>15</sup> Antes de ser miembro de la CEE, España tuvo que suscribir una serie de acuerdos que afectaban significativamente al tratamiento de los asuntos relacionados con la presencia de trabajadores inmigrantes dentro de su territorio (Borrás 1995).

como una de las leyes de extranjería más duras de Europa. La inmigración es vista como un fenómeno que afecta tan sólo a nuestros vecinos europeos, pero con quienes debemos contribuir para su regulación; razón por la que el sistema de sanciones era el núcleo fundamental de la ley (De Lucas 2003). Su rigidez por ello respondió a una maniobra forzada de requerimiento europeo más que a una “presión” migratoria real que lo justificara, dado que se trataba de un hecho aún muy incipiente que no representa apenas ni el 0,2% de la población española.

Con el surgimiento de la Ley de Extranjería, las personas de nacionalidad distinta a la española que residían en España se convierten en “inmigrantes”, en “extranjeros no comunitarios”. En consecuencia, con el surgimiento de la nueva ley de extranjería se conforma también una *nueva realidad*, la de las y los “inmigrantes”, que pasan a ser visibles tanto social como institucionalmente. Son nuevos sujetos de regulación normativa que adquieren dimensiones de *fenómeno social* y que se convierten en una nueva cuestión de política pública antes de ser considerado como un “problema social”. El cambio de regulación sociojurídica, como apunta Danielle Provansal (1989), juega un papel capital en esta producción de “visibilidad”, al igual que el inicio de un nuevo discurso público que le acompaña y que tiene por objeto a estos “inmigrantes”. Arranca, aunque muy pausadamente, un proceso de creación institucional y social de una nueva y diferente categoría, la de “inmigrantes no comunitarios”, que irá cargándose de significaciones y relacionándose con contenidos de acuerdo con la visión global que se tiene de la inmigración. Visiones en torno a las cuales se articulará todo un entramado de normativas y prácticas sociales. Es por tanto el *fenómeno* de la inmigración y los debates que comenzó a suscitar tanto a nivel político, jurídico y social un claro ejemplo de cómo una cuestión, por aquel entonces de dimensiones relativamente pequeñas y escasa trascendencia sociopolítica y económica, pasó a considerarse en apenas escasos años como un importante asunto problemático de gobierno y política pública.

Aunque no será hasta mediados de los ochenta y con la Ley de Extranjería cuando la Administración española aborde la cuestión migratoria, lo cierto es que se trataba de una ley heredera de una política

comunitaria que diferencia entre trabajadores comunitarios y de terceros países no pertenecientes a la Unión. Profundamente influida por los acuerdos europeos e intereses comunitarios de regulación de flujos migratorios es una ley centralizada e implementada desde arriba, que se concreta tan sólo en los aspectos administrativos y de control (cruce de fronteras, entrada, documentación para residir y trabajar...) así como en el régimen sancionador y de expulsión del territorio nacional, donde priman sobre otros los rígidos aspectos policiales, de restricción y expulsión.<sup>16</sup> La ley refleja una preocupación preferente por la creación de instrumentos legales adecuados para reprimir la delincuencia internacional y el terrorismo (Ruiz de Huidobro 2000), incorporando la mirada europea y formas de entender y tramitar la inmigración que se había iniciado con el Grupo de Trevi y el Acuerdo de Schengen.

Por todo ello, queda instituida como una Ley de extranjería -de definición del marco jurídico y gestión de las entradas- más que de inmigración -de gestión de las cuestiones relacionadas con el hecho inmigratorio y la integración social-. Por tanto, si se trata de fiscalizar las entradas, se entiende que la mayor parte de las tramitaciones y competencias recayera sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores -a través de la Dirección General de Asuntos Consulares-, seguido por el Ministerio de Interior -a través de la Secretaría del Estado para la Seguridad-, y con menor protagonismo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -a través de la Dirección General del Instituto Español de Emigración-.<sup>17</sup>

Al igual que ocurriera a nivel europeo, la promulgación de la ley, el control de frontera y obstaculización de los movimientos poblacionales precisamente favoreció el asentamiento y reagrupación familiar. Un comportamiento que parece responder a la lógica de que, frente al incremento

---

<sup>16</sup> Los permisos extraordinarios de residencia se establecieron por cinco años como máximo, ni se contempló el derecho a la reagrupación familiar, lo que denota la escasa voluntad política de dotar de una estabilidad o favorecer la permanencia. Por citar sólo dos de los aspectos que quedan relegados a segundo plano.

<sup>17</sup> Tal como puede deducirse por su nombre, esta Dirección adquirió competencias en materia de emigración y de migraciones interiores, conservando así su orientación hacia la emigración a pesar del desarrollo de la Ley de Extranjería (Rivas 1997).

de obstáculos para poder transitar con facilidad, mejor estar “dentro” y traer a la familia lo antes posible, que quedarse “fuera”. Con esta Ley, además, la situación de muchas de las personas que se hallaban residiendo en España pasó a convertirse en irregular, con importantes dificultades para integrarse en el mercado laboral. Ello propició la aparición de bolsas de marginalidad, situaciones de ilegalidad y clandestinidad, emergiendo progresivamente las y los “inmigrantes” en el imaginario social como los “nuevos pobres”, los “nuevos marginados”.

Todo ello provocó una fuerte contestación por parte de los agentes sociales que comienzan a especializarse en su atención<sup>18</sup> –que por aquel entonces son de forma casi exclusiva, y en un número muy reducido, entidades no gubernamentales y religiosas–, quienes exigían una diligencia política efectiva sobre los aspectos sociales y de integración. En España, el modelo de bienestar mediterráneo apenas dejaba cierto margen de beneficios sociales dirigidos a la población “extranjera”, cuya estancia va siendo cada vez más permanente en unos años en los que se está iniciando el llamado Pluralismo del Bienestar. La ausencia de una política social pública dirigida directamente hacia “inmigrantes” hizo entrar en el escenario, a través de unas primeras e irrisorias subvenciones públicas, a agentes no gubernamentales y entidades religiosas que daban respuesta a las necesidades de dicha población.

### V.2.3. Andalucía: “tierra de emigrantes”

El contexto andaluz no difiere en gran medida de lo que estaba ocurriendo a nivel nacional. Son unos años caracterizados por los desplazamientos hacia el exterior cuyos destinos son tanto otros países como provincias españolas. Muy especialmente las y los andaluces protagonizaban las que se denominaron como “migraciones internas” así como las “internacionales”. Como mencionábamos más arriba, la gran demanda de

---

<sup>18</sup> “Las organizaciones sociales llegaron a interponer un recurso de inconstitucionalidad sobre varios de sus artículos que restringían los derechos tan básicos como la reunión, asociación y la tutela judicial efectiva, y que este alto tribunal estimó, fallando en contra del gobierno en sentencia de julio de 1987 y obligándolo a modificar estos polémicos apartados” (Gómez 2000).

trabajadores de los países del centro y norte de Europa, como Suiza, Francia, Alemania y Reino Unido encuentra en las y los españoles, y especialmente procedentes de Andalucía, una reserva significativa de mano de obra. Otras zonas geográficas como los Estados Unidos o el norte de África son también lugares de destino de los andaluces (Cazorla 1981). A través del Gobierno español, y los acuerdos establecidos con otros países, se fomentaba la emigración porque como se reconocía en aquellos años *“los emigrantes son necesarios para introducirlos por la puerta de debajo de esta estructura e ir ocupando los puestos peor pagados o más incómodos que han dejado los trabajadores nativos, pero que son absolutamente imprescindibles para que toda la maquinaria funcione correctamente”* (Navarro 1981: 25, citado por Checa 1999). Incluida la maquinaria interior.

A partir de los años sesenta, las registradas como salidas de carácter interno desde Andalucía se dirigen fundamentalmente hacia Cataluña, pero también el País Vasco y Madrid, donde había un predominio de industria (Cazorla 1981). En ambos casos, predomina la interpretación de la emigración como un fenómeno eminentemente económico, relacionado tan sólo con la constitución de los mercados de trabajo. Un análisis que, por otra parte, están en consonancia con los estudios sobre migraciones elaborados desde la Academia en los que, como puntualiza Enrique Santamaría (2002b), describen la emigración e inmigración desde el ámbito exclusivo de la economía, ignorando tanto los procesos sociopolíticos como culturales de los países implicados. Pero además, presenta ambos movimientos como procesos independientes, sin hacer referencia a la interconexión e interdependencia entre ellos.

De acuerdo por tanto al momento histórico y destino de las migraciones, los desplazamientos adquieren una significación u otra, así como quienes migran, que son igualmente definidos según las representaciones asociadas al tipo de migración que protagonizan. Así es que, por aquel entonces, la emigración hacia países que hoy conforman la Unión Europea, eran especificadas como emigración exterior. Y sus protagonistas andaluces en estos países de destino eran considerados como *“extranjeros”*, en igual condición que quienes procedían de Marruecos o Túnez. Comienza a

distinguirse con ello entre una migración “interior” y una migración “exterior”; concepciones que variarán más adelante no sólo cuando la idea de “lo interior” se amplíe al espacio europeo, sino también cuando *otros* protagonistas migrantes procedentes de otros continentes entren en escena. De este modo, criterios como el momento histórico en el que se migra, el destino hacia el que se llega y la procedencia de quien se desplaza, son elementos que aportan matices y significaciones diferentes a la categoría inmigrante y al tratamiento que el Estado y las políticas llevan a cabo según una u otra condición.

En materia de extranjería, la Constitución de 1978 asignó al Estado las competencias exclusivas sobre legislación, control de fronteras, permisos de trabajo y residencia, de asilo y acogida, o de nacionalidad. El Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado en 1981, detenta por su parte las competencias relacionadas directamente con su integración y bienestar social, como son la asistencia sanitaria, educación, vivienda, servicios sociales, atención al menor, a la mujer, etc. En estos primeros años se produce un vacío normativo que regule la atención a la población inmigrante que, entre otras cosas, refleja la ausencia de preocupación social y política que en estos momentos suponía la inmigración. Andalucía era percibida por sí misma como “un país de emigrantes” (Checa 1999), y al igual que en el resto del Estado español, la preocupación gubernamental pasaba por gestionar la emigración. La Junta de Andalucía mantiene desde la Consejería de Asuntos Sociales las ayudas al retorno para aquellos “emigrantes” que demuestren necesitarlas, “*recogiendo parte del espíritu de la primera etapa autonómica*” (Martín 1981: 67). En la medida en la que no se piensa en la inmigración como asunto de gobierno, no existe una organización político-administrativa que la contemple.

### **V.3. Los primeros andamios del entramado institucional**

A mediados de los años ochenta se abre un periodo escalonado de creación institucional a nivel europeo que se caracteriza por la promoción y aparición de nuevos órganos y agencias intergubernamentales encargadas de



la gestión de las migraciones. Una vez que entra en vigor el Acta Única se emprende una cooperación entre Estados, siempre al margen del marco comunitario, que inicia un sistema de grupos de trabajo con representantes de la Comisión en torno a diferentes materias que afectan a los países comunitarios. Dentro del Grupo de TREVI, los ministros de Justicia e Interior fundaron en 1986 el Grupo *Ad Hoc* sobre inmigración, que en 1988 daría lugar al Grupo de Rodas. Con esta decisión, el tema de la inmigración resulta vinculado por primera vez a la Comisión,<sup>19</sup> si bien sigue utilizando el método intergubernamental, y por tanto, su función se limita a elaborar convenios, formular resoluciones, conclusiones y recomendaciones. Estas medidas pertenecen al derecho internacional clásico por lo que nos impiden definir estas actuaciones como de “integración real” de las políticas europeas de inmigración. El Consejo,<sup>20</sup> por su parte, se ocupa de la cooperación judicial, penal y civil, y centra su trabajo en la vinculación de la libertad de circulación interna con la seguridad, encargando en 1988 a la Comisión que proponga medidas para ello.<sup>21</sup>

Un año más tarde se firma la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989), que aunque sus logros fueron modestos,<sup>22</sup> contempla únicamente la situación de quienes se halla en posesión de un contrato legal, quedando al margen muchos de los y las “inmigrantes” que aún careciendo del mismo, rechazaron los programas de repatriación optando por permanecer en los países europeos.

---

<sup>19</sup> Comisión, encargada de vigilar la aplicación de las disposiciones del Tratado y de las dictadas por otros organismos dependientes; formula recomendaciones y emite dictámenes sobre distintas materias.

<sup>20</sup> El Consejo está encargado de asegurar la coordinación de la política general de cada uno de los Estados miembros, disponiendo de la facultad de imponer sus decisiones.

<sup>21</sup> Como resultado, se propone el *Documento de Palma*, un programa de trabajo que recomienda un enfoque más coordinado en los aspectos de cooperación en materias de justicia y asuntos de interior (Zapata-Barrero 2001).

<sup>22</sup> Los problemas surgidos a partir de la no autoinclusión de Gran Bretaña impidieron que este documento alcanzara la vocación de convertirse en un cuerpo normativo de estándares mínimos.

### V.3.1. Los inicios de la política de extranjería en la España europea

Mientras a nivel europeo se trataba de acomodar la cuestión inmigratoria estructurando y atribuyendo competencias por entre los distintos organismos, España se incorpora en 1986 a la CEE. Comienza un *período transitorio y de inicio de una política de extranjería* que arranca tras la promulgación de la Ley de Extranjería (1985). Al objeto de complementar la misma con una política de inmigración, a principios de este mismo año se presenta un documento de trabajo titulado “Bases y objetivos de la política migratoria durante el período transitorio”, que trata de dar respuesta a cuestiones como “*la determinación y ajuste de las nuevas admisiones al mercado de trabajo: cupos; control de flujos inmigratorios clandestinos; y tratamiento selectivo a determinados colectivos*” (Aragón Bombín 1996: 53). Este documento aporta una propuesta de diseño de la política migratoria para el cuatrienio 1986-1990, condensado en 33 medidas. En su mayor parte, estas medidas fueron dirigidas hacia los emigrantes españoles, centrándose al respecto del hecho inmigratorio tan sólo en aspectos relacionados con la realización de estudios, la mentalización social, programación de un futuro plan de integración y coordinación con países de origen. Es decir, el tema emigratorio es el que sigue rigiendo el pensamiento político en tanto que asunto de gobierno.

Las competencias plenas en materia de extranjería se habían reservado para la Administración Central, en concreto, el Ministerio del Interior y la Dirección General de Seguridad. Sin embargo, la Ley no proyectaba nada al respecto de estas competencias, y la casi nula coordinación y/o descoordinación, con las Autonomías generó multitud de vacíos y problemas de gestión. Durante este periodo transitorio en el que la Administración Pública se ajustaba a la nueva situación de “país de inmigración”, la atención y trabajo directo con la población inmigrante fue dirigida, como decíamos, en gran medida por ONGs como Cáritas Española y Cruz Roja, desde una iniciativa fundamentalmente de corte religioso y asistencialista.<sup>23</sup> La ausencia

---

<sup>23</sup> “Los primeros en reaccionar a la falta de una política inmigratoria unificada por parte de los Poderes Públicos fueron las organizaciones no gubernamentales de base religiosa [...] Los esfuerzos de las ONG’s no solo estuvieron desde un principio dirigidos al trabajo

de un presupuesto económico que derive de un plan nacional de actuación, y el desconcierto que la Ley provocaba, se tradujo en una interpretación ambigua sobre si la población “inmigrante” podía o no ser beneficiaria de la acción social pública. Lo que, entre otras razones, dio lugar a que los servicios públicos delegaran y derivaran la atención de las y los “inmigrantes” hacia los diferentes organismos privados del Tercer Sector.

Este “no hacer” por parte de las administraciones se explica por razones de diversa índole. Algunas están relacionadas con dimensiones más operativas, normativas y de contenidos, como la carencia de un presupuesto que soporte la intervención, la imprecisión legal que la enmarque y atribuya competencias, o de un programa o área de intervención desde el que abordarlo. Sin embargo, como desarrollaremos en el siguiente capítulo, nos interesa especialmente la dimensión ideológica sobre la que se sustenta y dota de cierta legitimación. Las razones por las que se da a entender que son este tipo de asociaciones las más apropiadas para intervenir con inmigrantes, relacionadas con el carácter mismo de las entidades (más próximas a este tipo de grupos desfavorecidos y con mayor conocimiento de los “inmigrantes”), la filosofía de atención descentralizada, graciable y asistencial que orienta la política de inmigración de estos años, así como por las propiedades de los usuarios/as (que son desconocidos para las administraciones, con supuestas peculiaridades y necesidades diferentes a los usuarios/as nacionales). Como veremos más adelante, aspectos relacionados con cómo se percibe al inmigrante se añadirán a la justificación de por qué han de ser unos y no otros agentes sociales los que desarrollen la acción social.

En estos momentos históricos, aún había en términos absolutos más españoles residiendo fuera de España que extranjeros afincados en el país –en torno a los quinientos mil–, por lo que cuantitativamente hablando se trata de un país de emigrantes más que de inmigrantes, si bien las tendencias ya lo configuraban cada vez más como país receptor (IOE 1996). La mayor presencia de extranjeros era la compuesta por ciudadanos del llamado Primer Mundo, casi siempre europeos jubilados. De entre los residentes “no comunitarios”, el

---

directo con los inmigrantes, sino también hacia la investigación, la reivindicación de los derechos de los inmigrantes y la negociación con los Poderes Públicos” (Rivas 1997: 333).

de los norteafricanos, concretamente los marroquíes, era el grupo más numeroso y con una clara tendencia al crecimiento. Le seguían el grupo de latinoamericanos, de los cuales los argentinos, peruanos y dominicanos eran los más destacados. La presencia de mujeres extranjeras aunque existente, no será hasta llegados los noventa cuando se incremente, como veremos más adelante, en respuesta a la demanda de mano de obra femenina que reemplace los trabajos feminizados que las mujeres españolas dejan de realizar por su incorporación al mercado laboral remunerado.

La implantación de la Ley de Extranjería estuvo acompañada de la aprobación del Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica (Real Decreto 1119/86) y de un primer proceso de Regularización (1985-1986)<sup>24</sup> que resultó ser bastante fallido. El proceso se caracterizó por una escasa campaña informativa dirigida tanto a la población “extranjera”, como empleadores y cuerpo administrativo, y estuvo acompañada de numerosas detenciones de “indocumentados”. A pesar de todo ello, alrededor de unos 44 mil extranjeros presentaron sus solicitudes,<sup>25</sup> aunque más de 400 mil extranjeros quedaron en situación irregular.

La promulgación de esta primera Ley convierte automáticamente a los y las extranjeras que vivían en España en “inmigrantes”, muchos de los cuales pasan oficialmente de ser “indocumentados” a “ilegales” (Provansal 1993). Con esta Ley se asiste a un proceso de creación y demarcación de unas nuevas categorías y situaciones sociales cuyas identidades se elaboran de acuerdo a elementos de diferenciación como el socio-jurídico y la detención o no de una nacionalidad (que les convierte en ciudadanos españoles/europeos o ciudadanos extracomunitarios), en función de los derechos diferenciales según el país no comunitario de origen (como la obtención de la nacionalidad),<sup>26</sup> de

---

<sup>24</sup> Se trata de procesos extraordinarios de amnistía que tienen el objetivo de documentar a los inmigrantes extranjeros de países no comunitarios que residen en España y ejercen una actividad lucrativa sin cumplir los requisitos exigidos por las autoridades administrativas.

<sup>25</sup> Según los datos de la Subdirección General de Movimientos Migratorios (1987), en la distribución según la nacionalidad de la población regularizada una tercera parte corresponde al continente africano, seguido por Europa (31%), Sur y Centroamérica (21%) y Asia (12%).

<sup>26</sup> Además de las diferencias entre los “legales” e “ilegales”, se contemplan por ejemplo, condiciones especiales para las figuras de refugiado o asilado; el trato preferente hacia

si se tiene permiso de trabajo o no (inmigrantes “legales” o “ilegales”) y el consecuente acceso a los recursos sociales, del tipo de permiso de trabajo (inmigrantes temporeros o de larga duración), o de las razones de la migración (económicas o políticas). Esta aparición de nuevas figuras socio-jurídicas, además de la calificación de “no-comunitarios” implican nuevas diferencias entre el propio grupo de extra-comunitarios, que añaden un valor político y sobre todo simbólico, en la construcción de la comunidad imaginada de los y las “inmigrantes”.

De forma complementaria, durante estos primeros años de tratamiento de la inmigración, los medios de comunicación fueron otro de los escenarios sociales desde donde se ejerció un papel fundamental en tanto que configuradores de unas determinadas representaciones sobre los y las extra-comunitarios. Los *mass media* van adquiriendo un importante protagonismo como informadores y conformadores de una figura social que cada vez se hace más presente en el imaginario de la sociedad española y que lo exterioriza como un “grave problema” social de dimensión europea, asociado siempre a la figura de la “ilegalidad” y el conflicto (Santamaría 1994). Como refleja Montserrat Rivas (1977) durante estos años comienzan a desarrollarse las primeras encuestas de “opinión pública” que incorporan el hecho migratorio como asunto de consulta en la escala de las preocupaciones nacionales. Dichos estudios tímidamente van apuntando “*la relación lineal que muchos encuestados establecen entre los colectivos inmigrantes y ‘problemas sociales’ de ámbito nacional, como la delincuencia, el paro y las drogas*” (1997: 344).

### **V.3.2. La conversión de España en un país de inmigración**

En los años siguientes, tanto en el marco Europeo como en el Español, se sientan las bases para una política de inmigración, concebidas desde diferentes ritmos y objetivos aunque con un conjunto de ideas comunes al pensar y tratar la inmigración (Sassen 2001). Desde la Comunidad Económica

---

latinoamericanos, filipinos, andorranos, ecuatorianos, sefardíes y las personas originarias de Gibraltar; o los privilegios en la situación jurídica de hispanoamericanos, andorranos, brasileños, portugueses y ecuatorianos.

Europea, lentamente va fraguándose la dinámica de cooperación en materia de inmigración e instauración de la Fortaleza Europa. La firma en 1990 de dos importantes Convenios, como son el de Dublín y el de Schengen, supone la confirmación de la misma. El Convenio de Dublín establecía la determinación del Estado responsable de examinar una solicitud de asilo presentada a uno de los Estados miembros, mientras que el Convenio de aplicación de Schengen potenciaba la creación de nuevas estructuras operativas para garantizar la cooperación policial y aduanera de las que ya se había hecho mención en el Acuerdo, con el propósito de vincular una seguridad a la libertad de circulación de la ciudadanía (Zapata-Barrero 2001).

Para la consecución de tales objetivos, durante estos años se intenta construir un “cordón de seguridad” introduciendo en el mismo a los países limítrofes aspirantes a ser miembros de la Comunidad, convirtiéndose de este modo en *guardianes externos* de la Fortaleza (IOE 1999). Posibilitar el ejercicio de este desplazamiento de los controles fronterizos fue posible tras la firma de dos resoluciones, conocidas como las Resoluciones de Londres, referidas a los que se denominarán como “Terceros Países Seguros” –que implica el que si los solicitantes de asilo en su camino a la UE han pasado por otro país considerado seguro pueden ser devueltos a ese país–, y “Países de Origen Seguro” –que supone el que sean rechazadas solicitudes cuando provengan de países que se consideran seguros, y por tanto, implican argumentos infundados–. Ambas resoluciones son claves para la creación de un sistema de cinturones de fronterizos y la ampliación y descentralización del control de la inmigración hacia la que se camina. Normativas y acciones políticas que responden a la idea de reforzar fronteras frente a la inmigración, que asimila a las y los “inmigrantes” con algo fluido, resbaladizo y complejo de controlar, que convierte en prosas las fronteras europeas y que requiere de la creación de diques suplementarios.

En España este periodo de tiempo suele definirse como el *inicio de una política de inmigración*. Tras el primer proceso de amnistía, quedó manifiesta –no en todos los casos regularizada– la presencia significativa de una “nueva” población extranjera al amparo de la Ley 7/1985. Fue precisamente la regulación de la inmigración la que generó un impacto inmediato: el

fenómeno de la irregularidad (Tamayo y Delgado 1998). Como estos mismos autores analizan, *“La acumulación y la combinación de criterios necesarios para disponer de una situación regular completa alcanzan tales niveles que casi es posible afirmar que en la propia normativa se encuentra la semilla de la presencia de irregulares”* (1998: 18). Se trata de un círculo vicioso que arranca y finaliza en el mismo punto. La irregularidad por tanto se convertirá en una característica estructural a partir de finales de los ochenta fruto de la rigidez normativa, la recomposición del mercado de trabajo, la “economía sumergida” y las nuevas formas de “trabajo flexible”. La desestabilización de los trabajadores se instala como una situación de precariedad permanente en donde el “inmigrante ilegal” se convierte en una figura socio-política sumamente útil, tanto económica como simbólicamente.

En respuesta al incremento de las situaciones de irregularidad, los agentes sociales organizaron en el mes de mayo una importante manifestación a favor de una segunda regularización, reivindicando la necesidad de elaborar una política dirigida hacia una efectiva integración. Como consecuencia, se consiguió forzar un debate parlamentario en el que el Gobierno envió en 1990 al Congreso de los Diputados una comunicación denominada *“La situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de una política española de extranjería”*, que se convertirá más tarde en la Proposición no de Ley que contiene los elementos y directrices fundamentales de una “política activa de inmigración”.<sup>27</sup>

En este documento, en el que se plasmarían los ejes fundamentales de la futura política de inmigración, se argumentaba que *“España no puede recibir un flujo masivo y sin control de inmigrantes sin que se hipoteque gravemente su cohesión social”*, así como que *“un objetivo esencial del Estado consiste en [...] dominar el volumen de los flujos y canalizar por tanto la presión demográfica creciente”*. Se

---

<sup>27</sup> Proposición no de ley de 9 de abril de 1991. Los puntos acordados son básicamente seis: 1) organización y canalización de los flujos migratorios de acuerdo a las necesidades de mano de obra, 2) lucha contra el trabajo clandestino, 3) reforma de los procedimientos de asilo y refugio para evitar la utilización fraudulenta, 4) reforma de la estructura administrativa alrededor de la inmigración, 5) desarrollo de una política de integración, y 6) cooperación para el desarrollo social y económico de las áreas de origen de las migraciones.

deduce que *“ello debe hacerse [...] conjugando una política activa de inmigración y de integración social de los inmigrantes con un reforzamiento de nuestras fronteras exteriores”*. Al mismo tiempo se asume que los visados permiten *“conducir la inmigración hacia los sectores laborales, profesionales, etcétera, donde haya una demanda”*. Este discurso refleja de una forma implícita el interés por llevar a cabo una política de selección laboral que muestra, no solo las preferencias, sino que se sirve también de elementos de generización y etnificación para organizar el mercado laboral.

Dicho documento concluye en uno de sus apartados justificando que *“tanto el interés nacional como las obligaciones impuestas por nuestra pertenencia a la CEE nos exigen tomar una serie de medidas tendentes a articular un control fronterizo riguroso y a la vez fluido que garantice la eficacia del control en nuestras fronteras frente a la inmigración ilegal”* (1991). En esta idea se forja uno de los pilares fundamentales de la política de extranjería, como es el fuerte control fronterizo en tanto que requisito europeo. Pero en las argumentaciones explicitadas en este documento, también se sientan las bases del otro pilar: el de la gestión de la integración, que se planteó reconociendo el papel que habrían de tener al respecto las administraciones públicas: *“actuación de los poderes públicos para dirigir, orientar y contingentar los flujos migratorios, programando anticipadamente su volumen y sus variables esenciales, tales como la procedencia, temporalidad, perfil profesional, posibilidad de integración, etcétera”* (1991).

Esta Proposición tuvo una importancia muy significativa ya que supuso un cierto viraje en el enfoque del contenido migratorio. Se trata del primer documento oficial en el que se descubre la preocupación por la inmigración, por la necesidad de elaborar una política global de inmigración y donde aparece por primera vez de forma reiterativa la idea de control. El texto, como apunta Cristina Blanco (2002), *“(no sólo) está plagado, a lo largo de todas sus páginas, de referencias directas e indirectas a la necesidad de reforzar y controlar las fronteras, sino que las propias directrices expresan el imperativo del control”* (2002: 2). Control que se instituyó como objetivo prioritario y casi único.

Para finalizar, en un enunciado predictivo sobre la inmigración y propositivo sobre el tratamiento a la misma, en sus conclusiones sobre las



líneas básicas se puntualiza que *“todavía estamos a tiempo de evitar que el fenómeno inmigratorio se transforme en conflicto social y problema político. La cifra de 600.000 extranjeros en nuestro suelo, nos posibilita todavía, con un efectivo control de los flujos, una política de solidaridad con los extranjeros ya instalados en nuestro país y con los que continúen viniendo a él en el futuro”* (1991).

Este documento es también muy revelador en la medida en la que por primera vez se afirma abiertamente que España ya es un “país de inmigración”, lo que supone un giro discursivo importante por el uso recurrente que a partir de esta fecha se hará de dicha expresión como acicate para la elaboración de la política de inmigración. En estos momentos en los que el gobierno socialista a la sazón incide en las retóricas de una “España del cambio”, la cuestión inmigratoria no es ajena a este discurso declarándose como una consecuencia de esta transformación. Como desarrollaremos con más detenimiento en el capítulo siguiente, la inmigración adquiere un carácter simbólico que refiere a una idea de desarrollo con la que España se presenta a sí misma y hacia el exterior como un país europeo, moderno y equiparado al resto de países de la Comunidad. También por el fenómeno inmigratorio. Discursos que fueron centrales durante el proceso de construcción de la CEE y que se rescatan en el contexto español desde unas retóricas que evocan otra forma de decir “somos europeos” a través de nuevas formas de (re)presentar el significado que recibe la inmigración. En esta misma Proposición no de Ley sobre las directrices de la política de inmigración se reconoce que *“la política inmigratoria de cada Estado miembro de la Comunidad es responsabilidad del mismo [...] pero su gestión ha de tener en cuenta la dimensión comunitaria”* (1991).

Continuando las líneas trazadas desde el marco europeo, al adherirse España este mismo año al Acuerdo de Schengen, dicha Proposición se dirige fundamentalmente a “dominar” los *flujos* migratorios,<sup>28</sup> reforzar las fronteras, caminar hacia una integración y cooperar con los países de origen. Fruto de dicha Proposición, se realiza un segundo proceso excepcional de

---

<sup>28</sup> El requisito europeo de imposición de visados se traduce en 1991 en la exigencia de visado a países como Marruecos, Argelia, Túnez y Perú, quedando por tanto limitada su libertad de circulación.

Regularización,<sup>29</sup> que esta vez contó con un fuerte apoyo de los agentes sociales (ONG, sindicatos, asociaciones de inmigrantes y patronales) junto con una campaña publicitaria informativa. Todo ello garantizó un mayor éxito que con el anterior proceso. Esta regularización marcó un hito en la historia de la inmigración extranjera hacia España, constatando la existencia de 133 mil extranjeros/as en situación irregular (López García 2002). Gran parte de los afincados/as en el país seguían procediendo del llamado Primer Mundo, pero es a partir de este segundo proceso de regularización cuando se evidencia un aumento de la presencia de personas provenientes de los países del denominado Tercer Mundo.<sup>30</sup> Este proceso “saca a la luz” a la población asiática, que igualmente crece en las estadísticas oficiales tras esta regularización.

Junto con un perfil más ajustado de la población “inmigrante”, esta amnistía permitió completar el mapa geográfico de distribución espacial, reforzando la pauta característica de una fuerte concentración. A principios de los años noventa, algo más de la mitad de la población residía en tan sólo cinco ciudades: Madrid, Barcelona, Alicante, Málaga y Baleares (Anuario de Migraciones 1995). Hasta 1992 la información de estos datos distribuida por sexo, edad o estado civil es bastante deficitaria, lo que refleja no sólo una invisibilidad estadística de la mujer, sino la idea de que el sujeto migrante es pensado y visibilizado socialmente en masculino, considerado como el sujeto móvil geográficamente por excelencia (Juliano 2002). Este androcentrismo desde el que se piensa y registra las migraciones *olvida* que se trata de un fenómeno claramente sexuado, tanto en los factores de expulsión como los de atracción, incorporación al mercado laboral, o los elementos de integración y exclusión. Esta lectura en términos masculinos, y por tanto distorsionada de

---

<sup>29</sup> El criterio que permitía acceder a la Regularización era la inserción y el *arraigo* en España, a través de la demostración de que se cumplía una serie de requisitos. De este modo se introduce un concepto indeterminado y muy escurridizo, como es el del *arraigo*, que presupone una biologización de la vinculación y asentamiento en la sociedad de acogida.

<sup>30</sup> Se incluyen en este bloque los países de África, Asia (excepto Japón) y Latinoamérica. Con el término *Primer Mundo* se engloba a América del Norte, Japón, Australia, Nueva Zelanda y Europa Occidental. (Colectivo IOE 2000).

las migraciones y de quienes migran, queda impregnada en los discursos que portan las normativas, políticas y prácticas sociales.

A pesar de las limitaciones con las que se habían construido los sistemas de registro, desde los ámbitos institucionales se hace entender que existe un predominio masculino entre quienes proceden de África y Europa del Este (Senegal, Argelia, Gambia, Marruecos, Pakistán...) y por el contrario, un predominio femenino entre quienes proceden de Latinoamérica, Europa del Norte y Oceanía (República Dominicana, Filipinas, Colombia, Ecuador, Guinea Ecuatorial, Perú, Suecia...). Igualmente, aunque no se puede constatar de forma incuestionable, en estos momentos existía un número elevado de personas "solas", solteros/as y casados/as cuyos cónyuges (aún) permanecían en el país de origen.

Otro cambio que trajo aparejada dicha Proposición fue la creación de órganos con competencia específica relacionada con la inmigración, a través de una reestructuración administrativa con la que se crean tres importantes organismos de gestión:

1. La Dirección General de Migraciones (adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y que viene a sustituir a la antigua D.G. del Instituto Español de Emigración. Con este cambio se incorporó la cuestión inmigratoria como un objetivo nuevo y prioritario de atención, creándose para ello tres subdirecciones: Subdirección General de Inmigración, Subdirección General de Promoción e Integración Social, y la Subdirección General de Movimientos Migratorios (antiguo Instituto Español de Emigración).

2. La Comisión Interministerial de Extranjería, que se formara en 1992 y en la que participan los Subsecretarios de Interior, Asuntos Exteriores, Justicia, Trabajo y Seguridad Social, y Asuntos Sociales. Se le asignan, entre otras, las funciones de coordinación de la actuación de los Departamentos Ministeriales en materia de inmigración, la elaboración de criterios de política de extranjería, la centralización e intercambio de la información y el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito de la CEE. Este gesto empieza a mostrar la necesidad de una colaboración interdepartamental y gestión

transversal de la inmigración. Para su funcionamiento, ésta se estructura en diferentes Comisiones Delegadas.<sup>31</sup>

3. Las Oficinas Únicas de Extranjeros, dependientes de las Delegaciones de Gobierno y Ministerios de Interior, Trabajo y Seguridad Social, y Asuntos Sociales. Creadas a finales de 1991, son oficinas integradas de servicios, funciones y personal en el ámbito provincial para garantizar una ágil y eficaz actuación de los poderes públicos.

De este modo queda concretado el basamento administrativo-político e ideológico para un nuevo período caracterizado por una política que va paulatinamente incorporando en la práctica política contenidos relacionados con la inmigración. El hecho inmigratorio se implanta de forma progresiva en el ejercicio gubernamental, disponiendo la estructura institucional dedicada a la gestión de la inmigración. Sin embargo, el protagonismo que se le otorga a los Ministerios de Interior y Exterior hace denotar el planteamiento desde el que se piensa el hecho migratorio, relacionado con un tema de gestión, control y fiscalización de movimientos más que de integración social.

Los diferentes documentos y discursos políticos a nivel europeo y nacional imprimen sobre el Gobierno Andaluz unas líneas claras de aproximación al “fenómeno inmigratorio” y el papel que dicha Comunidad ha de ejercer frente al mismo. La recién estrenada auto-percepción de país de inmigración se manifiesta de forma insistente sobre esta Administración autonómica y área geográfica, que trata de asumir y hacer uso del significado y función metafórica que implica ser “puerta sur de Europa”. En el documento que recoge la política integral de atención a la inmigración en Andalucía se hace referencia a cómo la entrada a la entonces CEE redefinió la noción migratoria de la siguiente forma:

“Andalucía es una comunidad que registra el fenómeno de la inmigración de una manera singular al ser puerta de entrada de la inmigración procedente del

---

<sup>31</sup> Estas Comisiones Delegadas se integran por un representante de cada uno de los Ministerios. Las Comisiones delegadas se reducen a tres: Política de Visados y Cooperación Internacional, Régimen de Extranjería, Control de Flujos Migratorios, Promoción e Integración Social de inmigrantes y refugiados.

norte de África, parte de la cual se asienta en nuestra Comunidad en tanto que otra la utiliza como territorio de paso hacia otros países de la UE" (Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias 2000: 3).

En lo que respecta al tratamiento de los movimientos poblacionales por parte de la Junta de Andalucía, durante estos años la acción social pública sigue centrada casi exclusivamente en la población "emigrante", concentrando mayoritariamente sus acciones sobre la asistencia a emigrantes retornados/as, así como trabajadores/as temporeros andaluces emigrados a otras zonas de España y Europa. Muestra de ello es que en 1991 se crea la Comisión Interdepartamental de Asuntos Migratorios, para coordinar las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de migración, esto es, de inmigración y emigración. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de las subvenciones y actividades fueron dirigidas hacia la gestión de las necesidades de los emigrantes retornados.

En estos años aún no se ha creado por tanto a nivel institucional ningún departamento autonómico que dirija su atención de forma particular sobre el hecho inmigratorio, lo que desvela, cuanto menos, lo poco perceptible que era esta cuestión para el Gobierno Andaluz. Son escasas y puntuales las ayudas sociales que a través de la Consejería de Asuntos Sociales tienen por objeto a las y los "inmigrantes", quienes no eran aún considerados como colectivo de atención pública. De este modo explica la Consejería de Gobernación las actuaciones de esos años:

"A partir del año 1991, cuando se empieza a tomar conciencia de la presencia de inmigrantes en nuestra Comunidad, la Consejería de Asuntos Sociales comienza a desarrollar los primeros programas para la población inmigrante. Estos comienzos van unidos a los esfuerzos de la sociedad civil, como son las asociaciones de acogida y de ayuda al inmigrante" (Consejería de Gobernación 2005).

Excepto en casos puntuales, la acción social con "inmigrantes" está "delegada" y gestionada casi en su totalidad por algunas ONG que, ante el vacío de atención por parte de las administraciones públicas, atienden las situaciones de mayor necesidad relacionadas con la vivienda, tramitaciones

jurídicas, información, gestión de recursos sociales, etc. Esta práctica de derivación es relatada y explicada en una memoria elaborada por la Junta de Andalucía en relación a los primeros proyectos europeos en materia de inmigración de la siguiente manera:

“En Andalucía, en consonancia con lo ocurrido a nivel estatal, las entidades pro-inmigrantes asumieron de forma paulatina el papel de agencias sociales y organizaciones de servicios. El conjunto de sindicatos, grupos religiosos y otras organizaciones no gubernamentales que adquirieron protagonismo social en el reconocimiento de derechos y asignación de recursos a la población inmigrante, fueron asumiendo cada vez más peso en la prestación de servicios encaminados a hacer efectivo dicho reconocimiento social y legal. [...] Esto ha conducido a que en la actualidad sean las organizaciones ciudadanas las verdaderas protagonistas de la intervención social encaminada a proveer bienestar a los inmigrantes [...] estas organizaciones han sido más rápidas en la prestación de servicios que las propias redes de servicios locales y municipales, de manera que [...] han ido desarrollando y consolidando un conjunto de servicios específicos para la población inmigrante (Martínez *et al.* 2000: 26-27).

Como puede interpretarse al respecto de estas argumentaciones, no se cuestiona que la función asistencial y de prestación de servicios se realice por parte de las ONG sino todo lo contrario. Se asume como algo lógico y natural, en tanto que la ciudadanía civil se presenta como la más cercana y diligente para dar cobertura a este tipo de problemas sociales, sin cuestionar las razones del desamparo o el distanciamiento de las instituciones públicas para con la población inmigrante. Este modelo de externalización de los servicios parece responder a una cierta coherencia “*en consonancia con lo ocurrido a nivel estatal*” (Martínez *et al.* 2000: 26). El que esta organización del *hacer* “con inmigrantes” sea realizada también por otras administraciones públicas parece además dotarle de cierta legitimidad. No será hasta casi diez años más tarde, en el 2000, que se aprobaran las primeras medidas concretas y crearan los primeros instrumentos procedentes de la administración autonómica que reproducen la estructura adoptada por el Gobierno Central (Gordo 2002).

#### **V.4. Apuntalando las múltiples fronteras políticas y simbólicas de la Fortaleza Europa**

##### **V.4.1. La fabricación del *ciudadano europeo* y la aparición del *inmigrante no comunitario***

A principios de los noventa se produce un cambio cualitativo muy significativo en lo que al tratamiento de la inmigración se refiere, tanto en la dimensión política como organizativa. Tiene lugar el inicio de una etapa que viene acompañada de importantes transformaciones institucionales y cambios legislativos, tanto a nivel europeo como español, que suponen los primeros pasos para el acoplamiento de la inmigración como asunto de importancia en la práctica gubernamental.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht, firmado en 1992, entra en vigor en noviembre de 1993, constituyendo a la Unión Europea tal como la conocemos hoy en día. El Tratado estableció una política exterior y otra monetaria comunes, y se instaura el derecho a la libre circulación de personas. Derecho que se convierte en un bien escaso cuya distribución es cada vez más selectiva haciendo efectiva, como señalaba Zygmunt Bauman (1999), uno de los elementos más significativos que dividen las poblaciones en la actualidad. Las personas que habitan en el espacio europeo quedan atrapadas bajo dos grandes grupos: quienes son nacionales de los países europeos y tienen el derecho de ser libres para circular, y los que pertenecen a otras nacionalidades, cuyos derechos están automáticamente restringidos o negados.

El alcance de la ciudadanía europea está contemplado así a partir de dos acepciones. Una inclusiva y niveladora, que viene a decir que es *europea* o *ciudadana comunitaria* toda persona que tenga la ciudadanía de algún Estado miembro de la UE, no considerándose nunca más como "extranjero" cuando se encuentre dentro de cualquier otro Estado Comunitario. Y por oposición o negación, una exclusiva y diferenciadora que se hace extensible a quienes no son ciudadanos miembros de la Unión, que pasan automáticamente a ser instituidos como *extranjeros* o *ciudadanos no comunitario/as*. De este modo son equiparados los derechos de las y los *naturales* de la Unión al tiempo que se

refuerza la distinción entre éstos y los extra-comunitarios/as, sentándose las bases para la instauración de la segunda frontera levantada frente a la migración internacional y que incumbe al perímetro de la ciudadanía y de la pertenencia definida por la asignación de derechos de naturaleza liberal (López 2002: 90).

A nivel administrativo-organizativo, Maastricht trajo consigo la estructuración de la UE en *tres pilares*. Un Primer Pilar de la Comunidad Europea, que es estrictamente comunitario, en el que se recorta la soberanía de los Estados y se da más poder a las instituciones básicas: el Consejo, la Comisión y el Parlamento. Un Segundo Pilar que trata las políticas exteriores de la UE, como son la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y un Tercer Pilar, centrado en la actividad interna de la política de la UE, como es la Cooperación en Justicia y Asuntos del Interior (CJAI). La cooperación de este Tercer Pilar se basa en nueve temas valorados de interés común: el asilo, el paso de las fronteras exteriores, la inmigración, la lucha contra la droga y la toxicomanía, la lucha contra el fraude a nivel internacional, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial.

Tanto en el segundo como en el tercer pilar se continúa una lógica de cooperación y no de integración. Con la institucionalización del Grupo de Trevi, las cuestiones de inmigración y las de asilo pasan a ser cuerpo de trabajo del Tercer Pilar, junto el fraude internacional, el tráfico de drogas y la lucha contra el terrorismo. Trabando la inmigración con estas nociones continúa construyéndose y reforzándose una figura institucional que la (re)presenta desde su dimensión negativa, asimilándola a la delincuencia y la amenaza (Ricard-Zapata 2001, Gil 2003, Agrela y Gil 2005, Bauman 2005). La atenta mirada hacia el flujo "incontrolable" de los "no comunitarios", y muy especialmente la lucha contra la "inmigración clandestina", acaba alzándose en el estandarte del discurso que sustenta la política de inmigración europea. En consecuencia, como señala Enrique Santamaría, "*el 'ilegal', se convierte en la figura emblemática, en el fantasma que subyace, y alrededor del que se problematiza la cuestión de la 'inmigración no comunitaria'*" (2002b: 110).



Por el contrario, sigue sin hacerse mención alguna a cuestiones como la integración de las poblaciones extranjeras en las sociedades en las que están asentadas, pensando y actuando con respecto a las migraciones como si tan sólo fueran susceptibles de control de movimientos y desde un punto de vista económico-instrumental. A ello se le suma que, a través del Tercer Pilar, se institucionaliza la cooperación sobre inmigración entre Estados, establecida dentro de los ámbitos de “interés común”. Sin embargo, el estar regido por el derecho internacional público hizo que la toma de decisiones que habría de hacerse por unanimidad fuera demasiado lenta, lo que suponía en términos prácticos que la contención fuera la tónica general (Zapata-Barrero 2001).

#### **V.4.2. La demanda de una política social con “inmigrantes” en el escenario español**

Este período supuso también para el escenario español una etapa de activación política. Mientras desde el marco europeo y Maastricht se va forjando una distinción entre *ciudadanos comunitarios vs. no comunitarios*, con las respectivas figuras e identidades que tales categorías comienzan a implicar, en España acontece uno de los primeros sucesos xenófobos más significativos debido a, por una parte, la gran repercusión que tuvo a nivel mediático, y por otra parte, por el impacto que produjo en tanto que “dispositivo agitador” de propuestas políticas. Éste tiene lugar en Aravaca, un municipio de la Comunidad de Madrid, donde varios episodios xenófobos y conflictos entre autóctonos e “inmigrantes” culminan el 13 de noviembre de 1992 con la muerte de una mujer dominicana.<sup>32</sup> La gran conmoción que este asesinato produjo, recogida con una amplia cobertura por parte de los medios de comunicación, provocó numerosas manifestaciones a nivel nacional a favor de los derechos de la población extranjera. De igual forma, esta convulsión se extendió a “otros ‘escenarios de expresión social’ (como seminarios, jornadas, ferias, conciertos, etc.) [que] contaron con una fuerte presencia de los temas inmigratorios, desde una perspectiva dirigida de solidaridad a los inmigrantes, pero sobre todo de la necesidad de nuevas acciones por parte de las Administraciones” (Rivas 1997: 360).

---

<sup>32</sup> Para más información ver Calvo Buezas (1993) y Alvite (1995).

Todo ello ocurre en un momento en el que se asiste al ascenso de las derechas radicales europeas, al desarrollo espectacular de movimientos de revitalización religiosa y a la proliferación de atentados y agresiones a inmigrantes y refugiados (Santamaría 2002b).

Empieza a preocupar de forma manifiesta las dimensiones relacionadas con “el racismo y la xenofobia”, poniéndose de relieve la necesidad de desarrollar un enfoque más integral de la política de inmigración. De igual forma, parece considerarse la voz de las asociaciones y ONG como interlocutores válidos para el diseño de la misma, por lo que en 1992 estos actores sociales presentaron sus aportaciones en el Informe Girona, con cincuenta propuestas de trabajo relacionadas con “asuntos de inmigración”.<sup>33</sup> Esta nueva línea de trabajo y voluntad de gestionar una integración desde una perspectiva más global se concreta en 1993 con la transferencia de las funciones de la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al Ministerio de Asuntos Sociales.

A partir de este momento, la mayor parte de las acciones de integración social de inmigrantes se articulan de forma cada vez más regular e institucionalizada a través de subvenciones dirigidas a ONG y de programas específicos.<sup>34</sup> Podría decirse que es a partir de este año cuando surgen las primeras prácticas formalizadas por las Administraciones Públicas para gestionar la integración de los y las “inmigrantes” mediante la creación de las estructuras y documentos de trabajo pertinentes (Agrela y Dietz 2005), siendo la Generalitat de Catalunya la que tomó la iniciativa con la promulgación del

---

<sup>33</sup> Propuestas que servirán posteriormente como base para la elaboración del primer Plan de inmigración, el *Plá Interdepartamental de Immigració de la Generalitat de Catalunya* (1993), así como para el *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes* (1994).

<sup>34</sup> Los primeros programas subvencionados centraron su trabajo en aspectos relacionados con el alojamiento de inmigrantes, la atención y asesoramiento socio-laboral, la formación lingüística y la formación profesional de la población inmigrante. Más adelante, comienzan a tener un peso significativo los programas con niños inmigrantes desde una óptica intercultural, los de atención a mujeres inmigrantes desde el Instituto de la Mujer y los de discriminación positiva (Rivas 1997).

primer plan de inmigración del territorio español.<sup>35</sup> Pareciera, en consecuencia, que uno de los rasgos principales que caracterizan a la política de inmigración en España es precisamente su naturaleza reactiva (López 2002), creándose y reaccionando a golpe de respuestas rápidas ante la evidencia de circunstancias o situaciones límites que son las que la han obligado a activarse (bien sea la entrada a la UE, las manifestaciones populares, los incidentes xenófobos, etc.).

Referente a la política de extranjería, de forma paralela van introduciéndose nuevos cambios legislativos importantes, como el establecimiento en 1993 del “sistema de cupos” o contingentes cerrados de ofertas nominativas<sup>36</sup> con el que se pretende seleccionar mano de obra extranjera para el desempeño de determinadas tareas en ciertos sectores productivos y áreas geográficas. La cláusula de prioridad nacional y la política de contingentes o cupos laborales restringen el permiso de trabajo tan sólo a algunos ámbitos laborales: los que no son cubiertos por españoles/as. Con esta medida se persigue incorporar sistemáticamente a “inmigrantes” con arreglo a las necesidades que va precisando el mercado español de trabajo, mediante su (teórica) contratación en los países de origen. Modelo de inmigración español que se reduce tan sólo a la regulación de los *flujos* laborales (Izquierdo 2004).

A partir de este año, los cupos ordenan la entrada de un número preciso de extranjeros/as y su inclusión en los espacios del mercado laboral que les son adjudicados para unos periodos de tiempo y lugar concretos. Es decir, los cupos posibilitan la obtención de unos permisos de residencia y trabajo que les colocan y concentran en un número limitado de actividades (fundamentalmente en el sector agrícola, servicios, construcción y ámbito doméstico y de cuidados). Esta adscripción laboral y espacial dificulta también sus posibilidades *legales* de movilidad.

---

<sup>35</sup> Junto con el *Plá Interdepartamental de Immigració de la Generalitat de Catalunya* (1993), en este mismo año se creó la Comissió Interdepartamental d’Immigració y el Consell Asesor d’Immigración (adscritos a Bienestar Social).

<sup>36</sup> Se trata de un procedimiento específico por el cual el Gobierno canaliza los flujos migratorios en función de las necesidades de mano de obra de la economía española, estableciéndose cada año el cupo de trabajadores no europeos que pueden acceder a ellos.

Este procedimiento de gestión de las y los “inmigrantes”, en tanto que trabajadores demandados, irá consolidando una lógica y *naturalización* de inserción laboral “por abajo” que se traduce también en una adscripción simbólica de la figura del “inmigrante” con según qué tipo de trabajos. La permanencia en estas posiciones afianza unas determinadas imágenes con arreglo al lugar y tipo de actividad que ocupan en el mercado de trabajo; a unas faenas que, si ya de por sí estaban previamente estigmatizadas, con el tiempo irán convirtiéndose en los nuevos nichos laborales de la población “inmigrante”, justificando y reforzando la idea de que han de ser ellos/as quienes los ocupen. En consecuencia, esta limitación en el acceso a según qué puestos laborales, impuesta por la legislación a través de los cupos, acaba así percibiéndose como una selección de mano de obra que responde a la menor cualificación y capacidades de la población “no comunitaria”. Entendimiento sobre el funcionamiento y asignaciones acerca de *quién ha de hacer qué*, que se traduce en una aprehensión de las y los “inmigrantes” en determinados trabajos organizados con arreglo a la etnificación y generización con el que se organiza el mercado laboral. A saber, por ejemplo, marroquíes agricultores, latinoamericanas o filipinas como empleadas domésticas y cuidadoras, senegaleses como autónomos y vendedores ambulantes, mujeres marroquíes como limpiadoras, polacos en la construcción, rumanas en la recogida de la fresa, etc. Retomaremos este tema en el capítulo siguiente.

A mediados de los noventa hubo dos decisiones gubernamentales importantes en materia de extranjería e inmigración. La primera de ellas afectó a la regulación de la entrada en el país por cuestiones políticas. En 1994 se reformó la ley existente dando lugar a una nueva ley de asilo donde desaparece la figura del “refugiado”. La segunda está relacionada con la cuestión de la integración de “inmigrantes”, que hasta entonces se había realizado mediante acciones puntuales y desconectadas que no respondían a la existencia de un programa ni orientación normativa específica. Estamos hablando del primer plan nacional de integración de inmigrantes.

El Ministerio de Asuntos Sociales presentó en 1994 el *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*, definido como el mecanismo que de forma integrada e interministerial estaba diseñado para dar respuesta a las

necesidades de la población inmigrante. Siguiendo las orientaciones dictadas desde la Comisión Europea sobre las políticas de inmigración, este Plan se planteaba como una respuesta a la necesidad de una acción *“integrada y coherente, que combine realismo y solidaridad, a los desafíos que plantean a la Unión en su conjunto las presiones migratorias y la integración de los inmigrantes legales”*<sup>37</sup>. Desde esta filosofía, el Plan entendía que la integración y las posibilidades de gestión de la misma dependían en gran medida del control de las presiones migratorias. Así, el acceso de “inmigrantes” a los derechos civiles y sociales básicos en igualdad con los españoles se consideraba como el primer paso para la integración, sin embargo, tal como el discurso institucional del Plan dejaba de manifiesto, para garantizar tales derechos se requiere previamente su integración en el mercado laboral, y se vincula el control de entrada con las posibilidades de integración. Mediante estos planteamientos se hace depender una de la otra: el control de las entradas con la satisfactoria integración.

Este primer Plan a nivel nacional se diseñó como marco regulador y de referencia para el desarrollo de las políticas administrativas, de acción e intervención social con población “inmigrante” tanto para las Comunidades Autónomas como para las Corporaciones Locales. Las líneas prioritarias de trabajo se estructuran en torno a tres ejes: la integración social de los inmigrantes documentados, la cooperación para el desarrollo de los países emisores de población, y el conocimiento de los flujos migratorios y lucha contra la inmigración *ilegal*. Es así cómo se legitima y hace depender la efectividad de la integración con la lucha contra la inmigración clandestina, siendo ésta segunda premisa, como decimos, imprescindible para el cumplimiento de la primera.

En el Plan quedaron contenidos unos objetivos, estrategias y medidas de aplicación para la actuación en distintos ámbitos<sup>38</sup> estimados como primordiales para la integración de la población inmigrante que reside en

---

<sup>37</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de fecha de 24 de febrero de 1994, sobre las políticas de inmigración y derecho de asilo.

<sup>38</sup> Estos ámbitos son: marco legal, condiciones sociolaborales, ámbito educativo y cultural, convivencia territorial, y participación ciudadana (Plan para la integración... (1994).

España en situación regular. Sus beneficiarios son por tanto únicamente quienes ya estaban “establecidos” legalmente, siendo excluidos de estas medidas quienes están indocumentados/as. En principio, el enfoque sobre cómo abordar la integración se declaraba bidireccional, “*en un clima de respeto y aceptación mutua*”. Perspectiva que, en la práctica y en el desarrollo de las actuaciones, no siempre se reprodujo (Bonino *et al.* 2003). Buena muestra de ello es que la mayor parte de estas actuaciones tenían por objeto a la población inmigrante, sobre quienes se hacía recaer toda la responsabilidad de integración; era el propio extranjero/a quien habría de adaptarse al funcionamiento de la sociedad receptora (Arango 2000), los valores democráticos del trabajo, formas de relación social, y esfuerzo por conocer la “cultura española”. Ahondaremos sobre ello en el siguiente capítulo.

A pesar de que se concibió como un “*Plan importante que afecta al futuro de nuestra sociedad*” (PISI 1995: 12), éste, paradójicamente, no llevó aparejado una financiación específica de carácter suplementario, sino el compromiso de incluir las acciones previstas en el mismo como actividades prioritarias en los programas de actuación de las administraciones implicadas. Esta ausencia reflejaba la falta de compromiso real para la ejecución del mismo, que trasladaba y descentralizaba así la responsabilidad de actuación, en un gesto de “hacer sin hacer”, de gobernación sin adeudos.

Esta acción gubernamental “sin cargas” revela además las múltiples contradicciones que el modelo español de régimen multinivel incurre cuando se trata de favorecer la integración de la población “inmigrante” (Agrela y Dietz 2005). Como dijimos, según el artículo 149 de la Constitución Española de 1978, el Estado tiene la competencia exclusiva en el campo legal sobre la nacionalidad, inmigración, emigración y asilo, el control de las entradas y salidas así como de los permisos de trabajo y residencia. Sin embargo, es la administración local sobre la que recaen aquellos aspectos directamente relacionados con la integración social, siguiendo el proceso de descentralización y desconcentración de competencias en materia de asistencia social. El no refuerzo presupuestario rompe el compromiso de cofinanciación tripartita –administración central, autonómica y local– acordado en el Plan Concertado para el desarrollo de las prestaciones básicas

de servicios sociales en las corporaciones locales (1987), dificultando la posibilidad de ofrecer un nivel mínimo de cobertura en la red básica de servicios sociales “*que permita garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad*” (1987: 5). Esta política imprime una clara idea acerca del escaso peso que la dimensión de la integración de “inmigrantes” parecía significar en la agenda gubernamental en estos años.

Para garantizar la efectiva aplicación del Plan se promovió la creación dos instrumentos específicos auxiliares y complementarios al mismo. Uno de ellos fue el Observatorio Permanente de la Inmigración (1995), que respondía a la necesidad por estudiar y hacer un seguimiento a la población inmigrante. Quedará encargado de elaborar diagnósticos sobre la situación del fenómeno migratorio para así poder pronosticar su evolución y consecuencia. El otro fue el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (1995), contemplado como órgano de consulta, representación y cauce de participación y diálogo. Estaba compuesto por administraciones estatales y autonómicas, asociaciones de inmigrantes, sindicatos y ONG. Adscritos ambos al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con estos dispositivos se pretendía mantener registrada la presencia y condiciones de la población “inmigrante” así como tratar y negociar las cuestiones de la integración, el qué, cómo y quién habría de gestionarlas. Esta estructura institucional que empezó a implantarse en estos años, más representativa que de actuación real –dado que su desarrollo y actividades eran muy limitadas–, irá reflejándose en los gobiernos regionales, incluido el andaluz, que a su vez organizaron sus aparatos gubernamentales reproduciendo este mismo esquema: responsabilidad institucional sobre inmigración desde las áreas de lo social, elaboración de planes marco, identificación de problemas y filosofías de integración, ámbitos de intervención, órganos institucionales (foros y observatorios), descentralización y delegación de competencias, y protagonismo del Tercer Sector y ONG para su gestión.

#### **V.4.3. Las primeras medidas europeas de integración social: el arranque de un gobernar *en distancia***

En el espacio europeo, producto del Convenio de Aplicación de

Schengen sobre libre circulación, entra en funcionamiento en 1995 el Sistema Informático Schengen (SIS); un sistema de redes informáticas que permite el intercambio de datos referidos en su mayoría a extranjeros/as no admisibles o que han sido rechazados en frontera.<sup>39</sup> La justificación para crear este instrumento de vigilancia y control se apoya en base a argumentos que, para hacer frente al desorden y amenaza que puede suponer la inmigración, lo muestran como una cuestión de “orden público” y seguridad nacional y comunitaria. Presunciones que acaban estigmatizando, criminalizando y fiscalizando determinado tipo de desplazamientos. Se infiere, en consecuencia, que la presencia de personas en situación de ilegalidad son tan sólo producto de las entradas clandestinas, que a su vez explican situaciones de peligro y dificultan las posibilidades de integración de “inmigrantes”. Así, las fronteras van haciéndose cada vez más herméticas y los controles responden a una movilización de “sentimientos de ansiedad” sobre lo incierto que tiene la llegada de poblaciones extracomunitarias (Bauman 2005). Con este sistema de vigilancia se da pie a una política preventiva y de anticipación sobre los peligros que pudieran suponer las personas “inmigrantes”, materializando las nociones de vulnerabilidad e incertidumbre sobre las que se construye el “temor oficial” del que se sirven los Estados para legitimar su autoridad y responsabilidad frente a según qué tipos de peligros exteriores. Esta filosofía irá reforzándose con el tiempo y extendiendo por entre los diferentes ámbitos relacionados. Implica la idea de protección frente a lo que procede del exterior europeo dado que, supuestamente, hace tambalear alguno de los elementos sobre lo que se construye lo interior. Como Zigmunt Bauman sostiene, *“uno siente la tentación de afirmar que, si no hubiese inmigrantes llamando a las puertas, habría que inventarlos...”* (2005: 78).

Al tiempo, en estos años arrancan las primeras medidas europeas encaminadas hacia la acción social de inmigrantes. No representa una política

---

<sup>39</sup> Se trata de un sistema de carácter intergubernamental, compuesto por una central ubicada en Estrasburgo, conectada a los sistemas nacionales. Hacen uso del mismo los integrantes de la UE, menos el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, más dos extracomunitarios: Islandia y Noruega.



comunitaria de integración social de ciudadanos/as de Terceros Países, que como tal no existe. Sin embargo, a pesar de este vacío, ésta puede inferirse indirectamente a través de diferentes proyectos financiados por la política de cohesión económica y social de la Unión Europea. Uno de los instrumentos que mayor importancia ha revestido en los últimos años, a pesar de haber sido creados en los años sesenta, han sido los llamados *Fondos Estructurales*. Son instrumentos financieros cuya misión es la de promover el empleo, la formación, la readaptación profesional y la movilidad geográfica y profesional de los y las trabajadoras en el seno de la Comunidad, al objeto de reducir las diferencias de nivel de desarrollo entre sus regiones. Uno de los cuatro fondos estructurales es el llamado *Fondo Social Europeo* (FSE), que responde a los objetivos 3 y 4 de los Fondos Estructurales relacionados con la igualdad de oportunidades en materia de empleo entre diferentes grupos sociales.<sup>40</sup> Para la asignación de dichos Fondos se toma en cuenta en primer lugar el grado de desarrollo de la región europea a la que pertenece dicho país. España estaba incluida en estos años en el objetivo 1, que es el destinado a las regiones menos desarrolladas, por lo que recibía importantes recursos para compensar y equilibrar las diferencias entre los Estados.

Para disponer de los recursos programados entre los años 1994-1999, *“los Estados miembros elaboran planes para el uso de los recursos del Fondo en sus países según las normas establecidas en los reglamentos por los que se rigen los fondos estructurales”*<sup>41</sup>. Dichos planes se establecen de acuerdo al Marco Comunitario de Apoyo, que *“incluye las líneas de actuación prioritarias, el importe de las intervenciones requerido y las formas de intervención”*.<sup>42</sup>

Otro canal importante de financiación lo constituyen las *Iniciativas Comunitarias* (IC), que igualmente reciben soporte presupuestario del FSE. Una de las finalidades relevantes de las IC es la de aportar a las intervenciones

---

<sup>40</sup> En concreto, el objetivo 3 de los Fondos Estructurales está dirigido hacia *“Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y personas expuestas a la exclusión del mercado laboral”*. Y el objetivo 4 a *“Facilitar la adaptación de las trabajadoras y los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción”*.

<sup>41</sup> El Fondo Social Europeo:

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf/en/public/brochure/brochsp.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/public/brochure/brochsp.htm)

<sup>42</sup> El Fondo Social Europeo. Ib.cit.

de acción social un *componente europeo* más acusado, por lo que hacen hincapié en el carácter transfronterizo “*para así posibilitar que los Estados miembros aprendan unos de otros*” (Parlamento Europeo 1999). Hablamos por tanto mecanismos de subvención pública supranacional dirigidos tanto a las administraciones públicas como entidades no gubernamentales que gestionan sus actividades en los diferentes ámbitos de integración delimitados por la Unión Europea y que concretan una determinada filosofía de gobernación con los colectivos en riesgo de exclusión social. Éste es el caso de la población “inmigrante”. Sin embargo, tan sólo serán potenciales beneficiarios/as de estos proyectos quienes se hallen en situación regular, no considerando que en muchos de los casos, son precisamente las y los que están indocumentados quienes padecen la exclusión y/o mayores condiciones de precariedad en el mercado laboral.

A pesar de que los Fondos Estructurales y el Fondo Social Europeo proclaman estar regidos por el respeto hacia la especificidad y necesidades de cada Estado, este tipo de Programas establecen con su planteamiento y a través del proceso de selección de los proyectos a concurso mecanismos institucionales de control sobre quiénes son los excluidos y posibles agraciados/as de los recursos, así como el tipo de intervención que ha de realizarse:

“Son las autoridades competentes para cada Estado miembro las que administran los fondos del FSE y seleccionan los proyectos para su cofinanciación, tarea en la que cuentan con la asistencia de comités de seguimiento creados a escala nacional o regional y en los que está representada la Comisión Europea”<sup>43</sup>

Para el periodo 1994-1999, el Fondo Social Europeo programó 13 Iniciativas Comunitarias. Es precisamente la denominada como “Empleo y desarrollo de los recursos humanos”<sup>44</sup> desde la que se enmarcan las acciones

---

<sup>43</sup> El Fondo Social Europeo. Ib.cit.

<sup>44</sup> En 1993 tiene lugar la publicación del *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*, que da cuenta de la situación laboral y desarrollo económico a nivel europeo. Dicha investigación puso en evidencia la cuestión del desempleo como materia prioritaria, lo que dio lugar a numerosas iniciativas comunitarias. Destaca la Iniciativa EMPLEO, del

con la población "inmigrante". Está dividida en cuatro ámbitos de acción, uno de los cuales, el llamado Empleo-HORIZON estaba dirigido hacia "*cualquier persona especialmente discriminada a la hora de buscar trabajo*". Estaba orientada hacia la mejora de las perspectivas de empleo para las personas minusválidas y otros grupos desfavorecidos, siendo éste último desde dónde se recoge la atención a las y los "no comunitarias". Concretamente a través del capítulo creado para "*fomentar las medidas que mejoren el acceso al mercado de trabajo de las personas minusválidas y de otros grupos desfavorecidos que están desempleados o que se enfrentan a graves obstáculos de integración debido a su grado de marginación*" (Horizon 1996: 3). Entre estos otros grupos de personas discriminadas refiere además a las y los desempleados de larga duración, drogadictos, inmigrantes y personas sin domicilio. A través de esta Iniciativa se financiaron medidas de dos tipos: creación directa de puestos de trabajo y mejora de la calidad de la formación de estos grupos.

En el contexto andaluz, fue precisamente a través de esta segunda medida por la que las acciones sociales contemplaron la atención a "inmigrantes" y desde la que se organizaron numerosos cursos de formación y capacitación. A pesar de abordar la inserción desde el ámbito laboral, el proyecto, denominado *Inserción Social y Laboral de inmigrantes extranjeros en Andalucía* (1995-1998), se gestionó a través de la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía. Las medidas que se realizaron desde este proyecto, siguiendo la memoria que al respecto elaboró la Junta de Andalucía (2000), fueron de cuatro tipos: 1) sistemas innovadores de orientación, formación, asesoramiento y empleo, 2) planes de formación especial a través de la cooperación transnacional, 3) apoyo a la creación de empleo, empresas, cooperativas y asociaciones, y 4) información, difusión y sensibilización (Martínez *et al.* 2000: 19).

El programa Horizon trajo consigo un aumento significativo de los recursos destinados a la intervención con inmigrantes (Martínez *et al.* 2000: 28), lo que reforzó la consolidación de ciertas organizaciones del Tercer Sector

---

Fondo Social Europeo (1994-1999), con el objeto de reducir la exclusión del mercado de trabajo a través de cuatro proyectos: HORIZON, INTEGRA, NOW y YOUTHSTAR.

en tanto que gestoras de prestaciones sociales, así como favoreció el surgimiento de otras nuevas. Igualmente, a nivel de administraciones subnacionales, estas subvenciones europeas supusieron el claro empujón en el inicio de la atención a “inmigrantes” desde las entidades públicas en el marco de la red de servicios sociales públicos. Igualmente sirvieron de incentivo para la consolidación de la cuestión inmigratoria como objeto de conocimiento en las entidades académicas.<sup>45</sup> Destacó la idea de la interculturalidad como temática central a emprender desde las acciones dictadas en el HORIZON, tanto porque ya venía predeterminado como actuación prioritaria desde el propio proyecto europeo como por la demanda que de la misma hicieron quienes gestionaron las actividades y participaron en las mismas. Este hecho se vio especialmente reflejado en las actividades formativas dirigidas a “inmigrantes”, tanto las que referían a la formación profesional ocupacional como las orientadas hacia la mediación en interculturalidad.

En resumidas cuentas, se trata de aspectos que con el empuje de la financiación europea van adquiriendo protagonismo y significación en el desarrollo del tratamiento de la cuestión inmigratoria. Me refiero a los conceptos e ideas con las que se asocia lo intercultural en relación directa con el hecho inmigratorio; la necesidad de crear una nueva categoría profesional, la de los mediadores interculturales, de personas especializadas que medien y traduzcan entre la “cultura nacional” y la cultura (*en singular*) de la población no comunitaria. Igualmente tendremos oportunidad de profundizar sobre ello en el capítulo siguiente.

La financiación europea, como decíamos, posibilitó el impulso y concreción de la política social de inmigración, si bien la mayor parte de las entidades que gestionaron e implementaron el programa HORIZON no fueron las administraciones públicas, sino las ONG, mediante los sistemas de subvención pública y/o los convenios o contratación de las entidades sociales para la provisión de servicios. El propio Fondo Social Europeo así lo preveía,

---

<sup>45</sup> Para la realización de las acciones formativas, bien encaminadas a la inserción laboral bien a la mediación intercultural, se contó también con la colaboración de las Universidades andaluzas y de aquellos/as investigadores expertos en la materia que se habían iniciado o iniciaban en un tema de investigación “emergente”.

sirviéndose del principio de cooperación entre las administraciones públicas y las entidades sociales:

“Los Estados miembros se asegurarán de que los propios proveedores de servicios, que conocen las necesidades específicas de los diversos grupos beneficiarios del Fondo, participen en la preparación y la gestión de acciones pertinentes del FSE. La implicación de organizaciones no gubernamentales, de órganos comunitarios, de autoridades locales, de los interlocutores sociales y económicos y de los sectores privado y público es un factor clave para obtener el máximo rendimiento del aumento de la flexibilidad y de las posibilidades del FSE”<sup>46</sup>

La ausencia de prestaciones públicas para “inmigrantes” y transferencia de gestión de los riesgos de exclusión hacia la iniciativa social queda justificada a favor del *saber experto* no gubernamental (Dietz 2000), que especializado en ciertos servicios para inmigrantes van conformando una red paralela de atención social que obtiene cada vez mayor grosor, no sólo debido al aumento de los usuarios/as con motivo del incremento paulatino de la inmigración, sino también por el soporte financiero para sus actividades. Con la llegada de Fondos Europeos y al amparo de estas subvenciones, fueron numerosas las organizaciones y asociaciones de acción social que se crearon y que tenían por objeto la acción social con inmigrantes. Es así como en estos años comienza a institucionalizarse un modelo de *gobierno en distancia* (Morris 1998) y privatización de la integración de “inmigrantes”.

Todo ello acontece en un contexto de subcontratación y privatización de la administración pública en el que el Tercer Sector va consolidándose como uno de los pilares estratégicos, y algunas veces, monopolístico de las políticas de inmigración del Estado a nivel central, de las regiones y de las municipalidades (Agrela y Dietz 2005). Así por ejemplo, en el caso del escenario andaluz, a pesar de que ya en 1992 se constituyó el *Servicio de Inmigración de la Junta de Andalucía*, lo que parecía indicar que la inmigración como asunto de políticas públicas comenzaba a incorporarse en la agenda gubernamental autonómica, la gestión e implementación de las actividades

---

<sup>46</sup> El Fondo Social Europeo. Ib cit.

del Horizon se realizaron de forma mayoritaria por el Tercer Sector. Ejemplo de ello, como se da cuenta en la memoria del proyecto, es que las corporaciones locales gestionaron conjuntamente tan sólo el 29% de la asignación presupuestaria (Martínez *et al.* 2000: 30).

En el marco de este complejo y asimétrico régimen de gobernanza desde el que se aborda la inmigración, la llegada de fondos europeos para su gestión también convirtió a la cuestión de la inmigración en, si se me permite la expresión, un “goloso pastel a repartir” que obliga a marcar territorio y hacer un reparto de competencias y usuarios/as entre los distintos agentes sociales:

“[...] la diversificación de competencias y políticas entre los diferentes ámbitos de gobierno se ve reforzada por actores poderosos y omnipresentes que no están en el gobierno. En la última década, los grupos que apoyan a los inmigrantes, sean provenientes de las iglesias o sean Organizaciones no Gubernamentales, han surgido como contrapartes especializadas que promueven la diversificación y multiculturalización de los servicios que ofrecen a los inmigrantes” (Agrela y Dietz 2005: 2).

A nivel del Gobierno Andaluz, como decimos, la gestión pública social con “inmigrantes” es casi inexistente. Las escasas, y descoordinadas, actuaciones realizadas dependen de la Consejería de Asuntos Sociales. No será hasta 1996 cuando, a través de la Dirección General de Acción e Inserción Social, se le atribuyan las competencias de “*asistencia, tanto a los emigrantes retornados como a los trabajadores andaluces y a sus familias desplazados para realizar trabajos de temporada; la promoción e integración social de los inmigrantes residentes en territorio andaluz, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.2º de la Constitución Española*” (Decreto 396 de 2 de agosto de 1996). Una vez generada la instancia institucional para atender a la inmigración un mes más tarde se crea el Foro de la Inmigración en Andalucía<sup>47</sup> como órgano consultor que, reproduciendo la estructura administrativa nacional, pretende ser un espacio de participación de debate de los diferentes agentes sociales vinculados al *fenómeno de la inmigración*. Sin embargo, resultaría bastante inoperativo dadas las rigideces para su participación, funcionamiento y toma de decisiones.

---

<sup>47</sup> Decreto 453/1996 de 1 de octubre.

Por otra parte, las posibilidades de debatir y *hacer* se mostrarían muy limitadas en la medida en la que no había opciones sobre las que dialogar, dada la ausencia de una política de acción social con inmigrantes: un marco normativo, plan directriz de las prácticas sociales, programa de subvención anual, o una estructura institucional dedicada a la gestión de la inmigración.

A partir de 1997, otro de los proyectos auspiciados bajo el marco de la Iniciativa Comunitaria es el llamado Empleo-INTEGRA, referenciado como acción de ayuda a los grupos excluidos cuyo objetivo es el de *“promover medidas para mejorar el acceso al mercado de trabajo de los grupos vulnerables excluidos o en peligro de estarlo”* (Tribunal de Cuentas Europeo. Informe especial sobre la Iniciativa Comunitaria Empleo-Integra, 2002). En esta ocasión, gran parte de las actividades contempladas en el proyecto se orientaron hacia las actividades de especialidad formativa, tomando como base un *itinerario personalizado de inserción*. Este planteamiento, ya aplicado en la intervención con colectivos desfavorecidos, implica el estudio individual de cada persona para adaptar los métodos pedagógicos a su caso particular (IMSERSO 2000: 4).<sup>48</sup> La finalidad era capacitar y formar profesionalmente a la población *“inmigrante”* así como realizar un *“acompañamiento a la inserción laboral”*. Esto es, focalizar la integración social y laboral de las y los *“extranjeros”* en el propio sujeto, en las carencias formativas del mismo, más que en las condiciones del contexto.

Otra de las actuaciones de mayor relevancia que impulsó el programa Integra fue la consolidación de un nuevo perfil profesional: el del mediador intercultural. El sentido de esta nueva profesión era el de *“ejercer su labor entre la sociedad mayoritaria y otras culturas con objeto de facilitar el mutuo entendimiento”* (IMSERSO 2000: 11). Las supuestas diferencias entre la sociedad y cultura española y la población extranjera y su(s) cultura(s) son argumentos que justifican el ejercicio de la mediación intercultural. Una actividad encaminada a favorecer el encuentro y traducción cultural que es realizada fundamentalmente por las asociaciones, al amparo de su mayor especialización en el elemento cultural propio de sus usuarios/as. Se trata de

---

<sup>48</sup> Informe de ejecución de los proyectos de 1998-1999. IMSERSO. [http://www.seg-social.es/imserso/internacional/i0\\_euro12.html](http://www.seg-social.es/imserso/internacional/i0_euro12.html)

una prestación que, por otra parte, irá adquiriendo en adelante una extraordinaria emergencia dada la vinculación que se establece entre integración con cultura(s) e identidad. Nos detendremos también sobre ello más adelante.

En Andalucía, en el marco del INTEGRA, se realizó el proyecto *Inserción y Promoción Laboral de Inmigrantes en la Comunidad Andaluza (INPLICA)*, promovido y gestionado por la Federación Pro-Inmigrantes Andalucía Acoge. Al amparo del mismo fueron diversas las actividades desarrolladas por entre las distintas sedes Acoge de Andalucía con el objetivo de integrar a sociolaboralmente a inmigrantes, “contactando con empresarios para abrir nuevas posibilidades de empleo a los inmigrantes”, e integrarles educativamente “impartiendo cursos de lengua y cultura española”.<sup>49</sup>

En definitiva, la llegada de estos Fondos Comunitarios a las administraciones españolas significó un gran impulso financiero para la gestión de la acción social a nivel regional y municipal con población inmigrante<sup>50</sup>, y muy particularmente para la Comunidad Andaluza.<sup>51</sup>

“La puesta en marcha de las Iniciativas Comunitarias coincidió con la época en la que España fue transformando su tendencia en la emigración, pasando de país emisor de mano de obra a país receptor. Esta tendencia hizo que paralelamente en las diferentes etapas, aumentaran los proyectos dirigidos a *refugiados e inmigrantes*. Además, desde el punto de vista cualitativo los Proyectos Horizon-Desfavorecidos e Integra favorecieron el diseño y desarrollo de programas sociales dirigidos a este grupo teniendo en cuenta que se trataba de una situación nueva” (IMSERSO 2000: 2).

---

<sup>49</sup> Granada Acoge: <http://www.ctv.es/USERS/granada-acoge/hacemos.htm>

<sup>50</sup> Muy especialmente en 1997, que fue declarado como el año europeo contra el racismo. En este mismo año se creó un Observatorio europeo de los fenómenos racistas y xenófobos, que establecerá y coordinará una Red europea de información sobre el racismo y la xenofobia (RAXEN).

<sup>51</sup> De los 172 proyectos que se realizaron financiados por los Fondos Europeos, 27 proyectos (el 15%) se realizaron en la Comunidad Autónoma Andaluza. De esos 172 proyectos, 37 de ellos (el 23%) tuvo como “colectivo beneficiario” a la población inmigrante. (IMSERSO: [http://www.seg-social.es/imserso/internacional/i0\\_euro12.html](http://www.seg-social.es/imserso/internacional/i0_euro12.html))



Estas acciones, diseñadas en su planteamiento general desde el marco europeo, conformaron una homogeneización tanto sobre el tipo de intervención como sobre las formas de interpretar las razones de la exclusión de la población "inmigrante". Pero también sobre los esquemas de entendimiento acerca de dónde poner el acento al interpretar su no inserción laboral e integración social. Todo ello acaba transmitiendo una determinada filosofía sobre el trabajo social con "inmigrantes", sobre el retrato y concepciones acerca de quiénes se benefician de dichos proyectos, dirigidos a aquellos trabajadores/as *legales* que respondían a unas determinadas actitudes: *"ha sido fundamental (que tuvieran) la voluntad de aspirar a una verdadera cualificación, única llave para poder entrar en el mercado laboral"* (IMSERSO 2000: 10). En consecuencia, las Iniciativas Europeas impregnaron e instauraron una determinada visión sobre el porqué y cómo dar respuesta a las situaciones de exclusión de las personas marginadas. Esto es, argumentaciones para la dimensión explicativa y directrices para la dimensión práctica de las políticas de acción social con "inmigrantes".

Estas políticas sociales se aplicaban desde una lógica de definición de derechos sociales destinados a un sujeto concreto al que hay que integrar en un modelo determinado de sociedad. Nuevamente se pone el acento en su individualidad y los problemas personales que le han llevado a esa situación de exclusión, sean por su personalidad o perfil psicológico, carácter, carencias formativas o cultura. Razón por la que se recurre cada vez más a tratamientos individualizados, centrados en la idea de trabajar sobre la naturaleza personal del propio sujeto excluido y en su voluntad para adaptarse a las demandas de las nuevas formas de organización del trabajo.

#### **V.4.4. El nuevo modelo de gestión de la inmigración del gobierno del Partido Popular**

Siguiendo la línea de trabajo creciente iniciada unos años atrás, en 1996 se elabora un nuevo Reglamento de la Ley 7/1985. En su exposición de motivos, aluden como razones de la reforma los cambios producidos en España en relación al fenómeno migratorio desde 1986 -fecha del anterior Reglamento-, los compromisos internacionales suscritos; la necesidad de

adaptarse a la nueva organización administrativa con competencias en materia de inmigración, y la mejora y estabilidad jurídica de los trabajadores extranjeros (RD155/1996 de 2 de febrero). En la preparación del mismo participaron numerosas instancias administrativas así como agentes sociales implicados, lo que según José M<sup>a</sup> Ruiz de Huidobro (2000) supone un avance sustancial en el manejo de la inmigración que, paradójicamente, produce un desajuste técnico-jurídico. El Reglamento iba más allá en el desarrollo de la Ley en cuanto a la integración de los y las “inmigrantes”<sup>52</sup> llegando incluso a contradecirla dado que “*la L.O. era un corsé demasiado rígido*” (2000: 72). Junto a esta nueva medida normativa, en este mismo año se pone en marcha el tercer Proceso de Regularización. Todo ello desencadena *el inicio de politización de la cuestión inmigratoria*, como diversos autores/as han denominado.

Bajo este escenario de cambios legislativos, en este mismo año, acontecen las elecciones generales que supusieron la formación del primer Gobierno Popular (marzo de 1996) y, por tanto, un cambio en el contexto político español. En lo que a inmigración se refiere “*se le achacaba escasa sensibilidad al fenómeno de la inmigración y tener otras prioridades en su política socio-económica*” (Ruiz de Huidobro 2000: 73). Recién comenzado el mandato se puso especial empeño en impedir la entrada de indocumentados de forma irregular, llevando a cabo una serie de “expulsiones masivas ejemplarizantes” que rápidamente fueron duramente criticadas. En el verano de 1996, el Gobierno fletó un avión especial para expulsar a ciento tres subsaharianos, a quienes se les suministró un sedante en el agua para evitar posibles conflictos. Una vez descubierto, este hecho tuvo gran trascendencia tanto por la cobertura mediática que tuvo como por las fuertes críticas que ganó por parte de la oposición y las organizaciones de derechos humanos. Pero además, el alcance fue mayor por la respuesta que ante las mismas ofreció el Presidente del Gobierno, José María Aznar, quien para justificar tal acción dijo que: “*Teníamos un problema y lo hemos solucionado*”. Frase que vino a quedar

---

<sup>52</sup> Dado que el PSOE no contaba con la mayoría necesaria en el Parlamento para cambiar la Ley de Extranjería, y si lo intentaba se corría el riesgo de que fuese más restrictiva que la actual, lo que se hizo fue publicar un nuevo Reglamento. “*En muchos aspectos iba más allá que la propia Ley, con lo que podemos afirmar que era ilegal. Como lo era en aspectos positivos para los inmigrantes, no se atacó ante los tribunales*” (Rebollo y Rodrigo 2001: 4).

recogida como estandarte de la implacable política de control de fronteras que el Gobierno estaba dispuesto a llevar a cabo “*para luchar y parar la inmigración ilegal*”.<sup>53</sup>

Durante estos años, a pesar de que las y los británicos seguían siendo los extranjeros con mayor presencia en España, referidos a la población “no comunitaria” el contingente marroquí era el más numeroso. La población cubana aprecia un incremento significativo, adquiriendo cierta entidad dentro del conjunto de residentes extranjeros, junto con los de República Dominicana, Perú, China y Filipinas (Anuario Estadístico de Extranjería 1997). Igualmente hay un despegue por parte de ciertos países africanos, como Nigeria, Argelia o Gambia. En estos años, sin embargo, el número de quienes proceden de los Países del Este, como Polonia, Ex-URSS, Ex-Yugoslavia o Rumanía es aún bastante reducido. En lo que a su localización respecta, continúa habiendo una fuerte concentración en las zonas geográficas de la Comunidad de Madrid, la provincia de Barcelona, Comunidades Insulares, Andalucía y Comunidad Valenciana. En el caso Andaluz, Málaga y Almería son las más destacadas, abarcando algo más del 60% del total.

A nivel institucional, en este mismo año se lleva a cabo una significativa reestructuración de los departamentos ministeriales, con la pretensión de “*alcanzar la máxima eficacia en la acción del Gobierno*” para lo que considera “*conveniente reformar la estructura ministerial, adaptándola a las necesidades del momento presente*” (Real Decreto 758/1996).<sup>54</sup> Para dar respuesta a estos propósitos conforme a la nueva *realidad* social se crea el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que asume las competencias del anterior Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Asuntos Sociales –y por ende, las competencias en materia de inmigración–. Sin embargo, y a pesar de los discursos cada vez más reiterados a nivel político sobre el hecho inmigratorio y el control de fronteras, el enfoque sobre el tratamiento de las cuestiones migratorias sigue priorizando los aspectos laborales frente a los sociales, y la emigración de españoles frente a la inmigración de extranjeros/as. Así, las

---

<sup>53</sup> *El País*, 21 de julio de 1996.

<sup>54</sup> Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de departamentos ministeriales.

funciones asignadas a la Subdirección General de Inmigración conciernen a la determinación de las necesidades de mano de obra, canalización de “flujos” migratorios y seguimiento de lo laboral. La asistencia y atención social tan sólo se contempla con las llamadas migraciones interiores: *“la planificación, encaminamiento y asistencia a los trabajadores y sus familias que participen en migraciones interiores”*, y con la emigración: *“la elaboración y el seguimiento del programa anual de ejecución del Plan para la Integración Social de los Emigrantes”* (Real Decreto 1888/1996).<sup>55</sup> El objeto por tanto de las políticas sociales permanece reducido casi exclusivamente a las y los españoles, teniendo en cuenta que son los protagonistas mayoritarios de este tipo de desplazamientos y, por tanto, los únicos sujetos afectados favorablemente por estas medidas gubernamentales.

## **V.5. La politización de la inmigración y la reafirmación de la cuestión nacional/europea**

### **V.5.1. El proceso de comunitarización de la materia de inmigración y consolidación como asunto de seguridad interior**

Para mediados de la década de los noventa desde el Consejo Europeo se acordó realizar una revisión de los planteamientos de Maastricht y terminar los preparativos para el paso a la tercera fase de la Unión Monetaria. En respuesta a todo ello se firma en 1997 el Tratado de Ámsterdam, en vigor desde 1999, que supone la sustitución definitiva del Tratado de Maastricht. En materia de inmigración este acuerdo significó un paso notable para su inclusión en la agenda política europea como objeto comunitario. Aunque centrada casi exclusivamente en lo que a cruce de fronteras se refiere, esta acepción de “problema comunitario” tiene una importante trascendencia dado que hasta la fecha se había ignorado casi por completo, dejando estas cuestiones en manos de los Estados miembros (Martín y Pérez 2003). Como

---

<sup>55</sup> Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto, de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

estos mismos autores sugieren, este arrinconamiento convierte a las personas extranjeras en la denominada como “nación difusa” (Oliván 1999).<sup>56</sup>

El Tratado de Ámsterdam introduce tres novedades fundamentales: 1) la integración como política común de las materias de inmigración y asilo, 2) el objetivo de crear un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y 3) la confirmación de la ciudadanía europea. No obstante, como Ricard Zapata-Barrero (2001) advierte, sorprende que refiriéndose a la libertad, la seguridad y la justicia, no se introdujeran como principios orientadores el pluralismo o la igualdad entre ciudadanos e inmigrantes -haciendo referencia tan sólo a igualdad entre hombres y mujeres-. Llama la atención incluso la omisión de la palabra extranjero, y que la de inmigración esté reducida tan sólo a cuando se argumenta sobre la seguridad y libertad europea. Se establece con ello una relación directa entre la libre circulación de personas y el control de la inmigración como uno de los instrumentos para garantizar la seguridad de la ciudadanía europea (Gil 2002b). Esto es, lograr erradicar la incertidumbre y los peligros, pensados siempre como procedentes del exterior, pasa por fiscalizar el movimiento de que quienes vienen de fuera, lo que fomenta la dotación de nuevos instrumentos jurídicos para conseguirlo. Estos planteamientos políticos desde los que acomete la convergencia reflejan cómo los Gobiernos se piensan a sí mismos y su ciudadanía comunitaria como *seguros, inofensivos, honrados*, en contraposición con las nociones con las que se imaginan a los “no comunitarios/as”, relacionados con lo *peligroso, perjudicial, perverso*. Y bajo estas premisas la temática migratoria se enmarca en el Tercer Pilar, junto con la ya existente cooperación policial y judicial, la prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia.

La gran novedad del Tratado de Ámsterdam es el traslado al Primer Pilar, en un periodo de cinco años, de cuestiones relacionadas con el movimiento de personas -como el paso de fronteras externas, controles de frontera, inmigración, visas o asilo-.

---

<sup>56</sup> Con este término, Fernando Oliván (1999) hace referencia a la población inmigrada que habita en el espacio europeo, definida desde la negatividad de carecer de nacionalidad europea en el marco de lo que significa “*Europa y los no ciudadanos*”.

“Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se estableció firmemente la competencia comunitaria en las áreas de inmigración y asilo. De ser una cuestión de objeto de coordinación intergubernamental bajo el Tercer Pilar, la responsabilidad de desarrollar la política se trasladó al Primer Pilar, debiendo adoptar el Consejo un programa de acción destinado a establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y de justicia” (COM 2000: 757).

Este acoplamiento se denominó *proceso de comunitarización del Primer Pilar*. Por primera vez, contenidos sobre inmigración se ubican en el pilar comunitario<sup>57</sup>, otorgándoseles como decíamos un reconocimiento institucional a la percepción jurídica de la inmigración. No obstante, sigue manteniéndose el proceso de decisión por unanimidad,<sup>58</sup> lo que entorpece y dificulta enormemente las posibilidades de efectuar una gobernación planificada. Por otra parte, más allá de los aspectos relacionados con la extranjería y control fronterizo, tampoco se hace mención alguna a las cuestiones de integración.<sup>59</sup> La Comisión Europea comienza de este modo a disponer de competencias en materia de inmigración y asilo, una vez situadas dentro de la Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior. Por último, y como avance en la construcción de la UE, con el Tratado de Ámsterdam se incorpora explícitamente el Acuerdo de Schengen bajo la lógica del “acervo Schengen”,<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Desde la entrada en vigor del Tratado y en un plazo de cinco años ha de desarrollarse una serie de medidas comunes en materias de inmigración y asilo, como las condiciones de entrada y residencia de los ciudadanos no comunitarios, los derechos comunes de los inmigrantes regulares y las condiciones para su movilidad, los procedimientos para los permisos de residencia de larga duración, la lucha contra la inmigración ilegal y las normativas para la expulsión (Gil 2001). No obstante, la cooperación policial y judicial se mantiene en el Tercer Pilar, que pasa a llamarse de Cooperación Policial y Judicial y Asuntos Penales.

<sup>58</sup> Como señala Ricard Zapata-Barrero (2001), se trata de un ejemplo de cooperación en un Primer Pilar que habitualmente se distingue de los otros por seguir una lógica de integración.

<sup>59</sup> La única observación que se hace al respecto de la integración es reactiva, haciendo mención a la lucha contra el racismo y la xenofobia (art. 13 del TA). Se busca mantener la cohesión social y la estabilidad de la ciudadanía europea y para ello interesa diseñar acciones que controlen posibles conflictos xenófobos.

<sup>60</sup> Esto implica que el Acuerdo de Schengen (1985), el Convenio de Ejecución de Schengen (1990) así como los compromisos y decisiones que regulan el cruce de fronteras exteriores

pasando el Convenio de Schengen a ser parte del Tratado de la Unión Europea a partir de Ámsterdam.

Con el intento de dar unas directrices políticas y líneas de trabajo más concretas, bajo la presidencia austriaca se elabora un documento que resultará de extraordinaria importancia para conocer la lógica y las medidas que en la actualidad se están poniendo en marcha. Nos referimos al *Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo* (1998), que plantea una combinación entre las políticas migratorias, las políticas comerciales y las ayudas al desarrollo, introduciendo la propuesta de lo que se dio a conocer como “*un enfoque integrado*” cuya orientación y filosofía es la de “*vincular, por ejemplo, la ayuda económica con las cuestiones de visado, la atenuación de los controles fronterizos con garantías de readmisión, los enlaces aéreos con normas de control en las fronteras, la disponibilidad de cooperación económica con medidas eficaces para reducir los factores de atracción*” (Presidencia de la Unión Europea 1998).

Incorpora, además, la idea de un control desterritorializado de los flujos migratorios: “*recomienda disminuir las causas de la inmigración tomando medidas apropiadas en cooperación con las regiones de origen y aclara que un concepto efectivo del control de entradas no puede estar basado en simples controles fronterizos, sino que debe cubrir todos los pasos dados por los inmigrantes, desde el comienzo de su viaje hasta la llegada a su destino*” (Gil 2003: 9).<sup>61</sup> Y, siguiendo a esta misma autora, quizás lo más significativo sea la cosmovisión europea planteada acerca de un modelo de centro y periferias, es decir, un modelo de círculos concéntricos de política de inmigración como base para una estrategia exterior diferenciada.

Este Documento aconseja que para los Estados del segundo círculo las normas de Schengen sean condición de entrada, para los del tercer círculo se ejerzan las presiones a través de las relaciones comerciales y cooperación económica, y para los del cuarto círculo se advierte que pueden correr el

---

y el acceso al territorio de la Unión con visados de corta duración, pasan a ser parte del Tratado de la Unión Europea (TUE) y deberá ser adoptado por los nuevos miembros.

<sup>61</sup> Citado de página del documento original.

riesgo de perder la ayuda al desarrollo.<sup>62</sup> Algunas de estas recomendaciones ya están en funcionamiento y otras serán rescatadas en iniciativas posteriores.<sup>63</sup> En definitiva, se trata de recibir beneficios a cambio de una serie de contraprestaciones, es decir, controlar la emigración y el paso a cambio de ayudas al desarrollo.

### V.5.2. La política española de *los arraigos*

Estos años son básicamente de consolidación de la estructura institucional europea y de inoculación y acoplamiento de la cuestión inmigratoria en el aparato gubernamental europeo. También en el contexto español, que se caracteriza por un *auge e intensificación del proceso de politización*, este andamiaje institucional se había iniciado unos meses atrás. Recién ha comenzado la gestión política del nuevo gobierno popular cuando en 1997 se creó el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO),<sup>64</sup> adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, justificado por *“La creciente importancia de los movimientos migratorios en nuestro país, caracterizados por el considerable incremento del flujo inmigratorio, aconseja unificar bajo una misma dirección la actividad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en esa*

---

<sup>62</sup> “[...] las medidas de control más rigurosas son actualmente las de los Estados de Schengen. Sus Estados vecinos (especialmente los asociados y tal vez los países mediterráneos) deberán ser englobados gradualmente en un sistema análogo, que se irá aproximando continuamente a las normas de aquellos, sobre todo en cuanto a la política de visados, control de fronteras y readmisión. [...] Los Estados del tercer círculo (como el espacio de la CEI, algunos Estados bálticos, Turquía y África del Norte) centrarán sus esfuerzos sobre todo en el control del tránsito y la lucha contra las redes de inmigración ilegal y un cuarto grupo (Oriente Medio, China y África Negra) en la eliminación de los factores que hacen atractiva la emigración” (Documento de Estrategia sobre la Política migratoria y de asilo, 1998: 10).

<sup>63</sup> Es el caso, por ejemplo, de una de las conclusiones a las que se llegó en el Consejo de Sevilla (2002) sobre la posibilidad de sancionar a terceros países que no colaboren con el control de la inmigración indocumentada y de condicionar la ayuda comunitaria para el desarrollo a la negociación de acuerdos de readmisión.

<sup>64</sup> Antiguo Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) que dirigía su acción a las personas mayores y personas con discapacidad, así como los solicitantes de asilo y refugiados, y su estructura estaba enfocada para un ámbito territorial de gestión a nivel nacional.



*materia y la gestión de los servicios sociales que requiere la población migrante*" (RD 140/1997). Las competencias de la entidad sobre inmigración son por tanto ampliadas y le son adscritos al Instituto la Secretaría del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y la gestión del Observatorio Permanente de la Inmigración.

Tras los escándalos político-mediáticos de las "expulsiones masivas" y la presión de las fuerzas políticas de oposición, los agentes sociales y las asociaciones de inmigrantes siguen presionando por conseguir una política de integración más activa, promoviendo diversas iniciativas.

Como ya comentamos, a partir de 1991 el empleo creció en España con gran intensidad, la demanda de mano de obra ascendió y por tanto la llegada de trabajadores extranjeros fue más acusada. A mediados de los años noventa se hará cada vez más evidente la presencia de extranjeras fruto de la división sexual del trabajo que demanda mano de obra femenina para cubrir las tareas asignadas tradicionalmente a las mujeres. En esta década, a diferencia de otros países del norte de Europa, tiene lugar una cuantiosa incorporación de las mujeres al mercado asalariado y con ello se plantea el problema de cómo abordar los trabajos domésticos y relacionados con los cuidados. Especialmente en un país en el que los servicios de bienestar social para cubrir tales necesidades son muy escasos, están privatizados o, en su mayoría, cubiertos por la doble jornada laboral de las mujeres y redes informales al amparo del sistema familista del Estado de Bienestar. Todo ello en un contexto gubernamental en el que las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral apenas están ni siquiera planteadas.

La incorporación por tanto de las mujeres extranjeras tiene lugar en el contexto de un mercado laboral caracterizado por la precarización y segmentación, atravesado además por las desigualdades de género y étnica que organizan los trabajos que habrán de ocupar las (y los) inmigrantes. De esta suerte, los trabajos que tradicionalmente realizaban las españolas son cubiertos por las inmigrantes sujetas a los nuevos regímenes de migración y frontera. Se trata de unas mujeres que, como se explica al respecto en el estudio sobre *Hogares, cuidados y fronteras* (VV.AA. 2004), se construyen como la "otra étnica", pensadas desde su mayor capacidad para desarrollar las

labores de las que las españolas procuran distanciarse. En consecuencia, se ponen en primer término *“las nuevas articulaciones de clase, “raza” y género que conforman el sustrato neocolonial de la nueva Europa”* (VV.AA. 2004: 13), a partir de las cuales se organiza el mercado de trabajo; representaciones de las diferencias entre nacionalidades y sexos que ordenan la distribución de las actividades laborales.

En líneas generales, en estos años la inmigración se acrecentó en volumen y en intensidad, explicado según Antonio Izquierdo (2004), por el efecto de arrastre que tienen las legalizaciones masivas –reagrupación familiar– así como por el ingreso de nuevos inmigrantes. Sin embargo, y de forma paralela y a consecuencia de todo este auge de la actividad económica, también favoreció el aumento de las situaciones de irregularidad de la población extranjera. Muy especialmente a partir de 1997.

Junto con los procesos extraordinarios de regularización, en 1998 tuvo lugar un nuevo procedimiento para documentar a personas extranjeras que residían en España: la regulación por arraigo. Para ello se crea la *Comisión Ad Hoc sobre extranjeros en situación irregular*, cuya preparación y coordinación del funcionamiento queda a cargo de la Dirección General de Política Interior. Su objetivo era el de estudiar las circunstancias que permiten determinar si los extranjeros/as en situación irregular se encuentran arraigados y “enraizados” en nuestro país (Comisión Ad Hoc, 1999) al objeto de “justificar” su regularización. La situación de arraigo habría de demostrarse probando su vinculación con aspectos tales como una permanencia prolongada en el país, la incorporación al mercado de trabajo o una potencial incorporación al mismo, una anterior residencia regular (irregularidad sobrevenida), la tenencia de vínculos familiares con residentes extranjeros/as o con españoles/as, la voluntad del propio extranjero/a de acceder a una situación regular, y la actitud del interesado/a ante su documentación y/o el grado de inserción social y adaptación cultural (Comisión Ad Hoc, 1999).

Tras muchas presiones, finalmente el Gobierno elaboró en 1998 el *“Informe sobre la situación de los españoles que viven fuera de España, así como de los inmigrantes y refugiados que han llegado a nuestro país: sus necesidades y reivindicaciones y las medidas legales y sociales para solucionar los problemas*

*existentes*".<sup>65</sup> De entre las propuestas de este informe destaca la de reformar la llamada Ley de Extranjería (Ley 7/1985), aunque el proceso legislativo no comenzará hasta que, a iniciativa de varios grupos parlamentarios (Izquierda Unida, Convergencia i Unió y Mixto), se presentaran individualmente sus Proposiciones de Ley.<sup>66</sup> No es casual o aislado, sin embargo, que esta apertura sobre el proceso legislativo ocurra en estos años. Coincide con el salto cualitativo iniciado en la UE mediante la comunitarización que se produce con el Tratado de Ámsterdam y la puesta en marcha de un nuevo espacio común de libertad, seguridad y justicia. Ámsterdam obliga a avanzar en determinadas direcciones al conjunto de Estados miembros y los temas de justicia e interior y exigen una homogeneización legislativa en materias de inmigración (Rebollo y Rodrigo 2001; Campuzano 2001).

El proceso de presentación de Proposiciones, el plazo y ampliaciones repetidas para la presentación de enmiendas a los textos,<sup>67</sup> debate posterior en el Pleno del Congreso, el diálogo con los agentes sociales y la elaboración final de un texto único<sup>68</sup> se demoró unos dieciocho meses, hasta finales de 1999. Finalmente se adoptó un texto bastante consensuado por todas las fuerzas políticas, tal como se había acordado por la Comisión Constitucional cuando se instó a propiciar "*el máximo consenso posible entre las fuerzas políticas*".<sup>69</sup>

### **V.5.3. Tampere y sus condiciones: el co-desarrollo a cambio del freno y el control**

Mientras se desarrollaba el prolongado debate y proceso parlamentario en torno a la nueva Ley de Extranjería española, a nivel europeo se celebra el

---

<sup>65</sup> Congreso de los Diputados, Documento número 248 de febrero de 1998.

<sup>66</sup> Para mayor información ver entre otros Moya Escudero (coord.) (2001), Ruiz de Huidobro (2000), Álvarez Rodríguez (2000), Monográfico revista *Migraciones* nº7, Campuzano (2001).

<sup>67</sup> Entre las enmiendas presentadas han de destacarse las 112 enmiendas del Grupo Popular.

<sup>68</sup> En el transcurso de la elaboración de la nueva Ley se fueron tomando en consideración otras legislaciones de los estados europeos –muy especialmente la nueva ley italiana– así como las obligaciones que Schengen implicaba (Campuzano 2001).

<sup>69</sup> Informe de 7 de septiembre de 1999 de la Comisión Constitucional.

Consejo Europeo de Tampere (1999). Definido por sus protagonistas como un "paso sustancial" en la construcción europea, puso el énfasis más a favor de la seguridad que de la libertad, cuya reivindicación quedó relegada a un segundo plano.<sup>70</sup> Va forjándose de este modo la idea de construir "una Europa abierta y segura", que exige la lucha implacable contra la criminalidad organizada. En la consecución de dicho propósito adquiere sentido una estrategia que combina el control riguroso de las fronteras exteriores con una mayor integración de la ciudadanía europea. Planteamientos que tendrán un impacto directo no sólo sobre cómo se (re)define y (re)trata a la inmigración a nivel europeo sino también por los efectos que tales miradas y decisiones políticas tendrán sobre el giro drástico con el que a partir del 2000 se instituye y gestiona la inmigración en España.

Tampere se volcó, por una parte, en ser sumamente preciso en los aspectos centrados en el reforzamiento del control policial fronterizo para hacer frente a la inmigración ilegal. Esta iniciativa resulta definida en las Conclusiones de la Presidencia como "*una acción exterior más firme*" (1999: 12). Y por otra, sin embargo, apenas hizo mención de la aprobación de un Estatuto del Residente legal que reconozca a las y los inmigrados la igualdad de derechos sociales y políticos en los países de la Unión, ni se propusieron fechas para la aprobación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

Otro de los temas principales en Tampere fue la necesidad de desarrollar una política de asilo y migración común. Además de esta insistencia por crear un sistema europeo común de asilo, en lo que al tratamiento de la inmigración se refiere la Cumbre centró su atención en dos cuestiones: 1) la de co-desarrollo como estrategia de freno a la inmigración y 2) la lucha contra la discriminación.

1) El co-desarrollo refiere a la tentativa de afrontar con un enfoque global de las migraciones, manejando el *problema de la inmigración* desde los

---

<sup>70</sup> Tampere empieza haciendo mención a la libertad como uno de los objetivos primeros sobre los que se fundamenta la Unión Europea, que se pide "*pueda hacerse en condiciones de seguridad accesibles a todo el mundo. ¿Quién es todo el mundo, en este caso? El texto deja claro que son todos los que residen en la Unión Europea*" (Terrón i Cusí 2001: 3).

países de origen. Para ello se les propone la colaboración para la resolución de sus situaciones, y en consecuencia, disminución de la emigración. Se trata de *“luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños”* (Conclusiones de la Presidencia 1999: 4). Para lograrlo, a finales de 1998 se creó el Grupo de Alto Nivel sobre Asilo y Migración, con la tarea de diseñar planes de acción interpilares que combinen política exterior, ayuda al desarrollo y comercio con las políticas migratorias. En respuesta a todo ello, previamente a Tampere y aprobados posteriormente en la Cumbre, se elaboraron unos “Planes de Acción”<sup>71</sup> dirigidos a países de los que la UE es receptora de inmigrantes. En el origen y gestión de dichas acciones queda impresa la *filosofía* que impulsa estos planes, basada en la necesidad de intervenir sobre los lugares de origen a través de diferentes medidas y poder así reducir los flujos migratorios. Estas medidas, como la cooperación económica y financiación de proyectos, revelan unas intenciones de frenada de los desplazamientos más que de interés particular por las zonas de origen. En estos trazados ideológicos y prácticas políticas pueden leerse las teorías oficiales con las que las instituciones gubernamentales describen la inmigración y prescriben el tratamiento de las mismas (Favell 2001): si desde los discursos oficiales de los países de llegada ésta es descrita en términos tan sólo de “factores de expulsión”, obviando los de “atracción” y pasando por alto las estructuras e intereses económicos, políticos y culturales que condicionan este fenómeno, parece haber un *lógico* acuerdo sobre las formas de abordarlo. La inmigración requiere de un control, que a su vez habrá de pasar por reforzar las vigilancias fronterizas, previniéndose de las futuras salidas mediante acciones de cooperación. Teorías sobre las migraciones que refuerzan los postulados explicativos que insisten en afirmar que las causas de

---

<sup>71</sup> Seis fueron los países objeto de los Planes: Albania, Afganistán, Iraq, Somalia, Sri Lanka y Marruecos. Se trataba de medidas que, tras analizar la situación de cada país, proponían una mayor cooperación económica, campañas de información para hacer ver que la migración no es fácil y advertir de los riesgos de las mafias y, sobre todo, medidas e impedimentos para antes de que lleguen a la UE. Su aplicación ha sido poco efectiva hasta el momento (Pajares 2001).

las migraciones tan sólo han de ser entendidas como respuesta a la pobreza de los países “expulsores”.

Para dar forma a todo ello, en Tampere se propone como elemento clave fomentar la idea de co-desarrollo y una gestión común más eficaz de los “flujos” migratorios en todas las etapas por las que habrá de transitar desde el punto de origen al de destino. La mayor parte de las acciones propuestas responden a un interés por reducir la “presión inmigratoria”.

2) En las Conclusiones de la Presidencia, y al respecto de las resoluciones sobre el *“Trato justo de los nacionales de terceros países”*, se recomienda concederles derechos y obligaciones comparables a los ciudadanos de la Unión. Por primera vez y de forma reiterada, se pide el desarrollo de un planteamiento común que garantice la integración de los nacionales de terceros países, lo que implica un paso de gran alcance para la promoción de los programas de acción social en los distintos Estados. Para ello, se solicita la aproximación de su estatuto jurídico al de las y los nacionales de los estados miembros. De igual forma se fomenta la ausencia de discriminación y el desarrollo de medidas contra el racismo, la xenofobia y cualquier forma de discriminación. En colaboración con el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, creado en 1997, el Consejo pide el desarrollo de programas nacionales *“para la lucha contra la discriminación de forma más general”* (Conclusiones de la Presidencia 1999).

Para el cumplimiento de esta política común de inmigración, la Comisión Europea, desde la D.G. de Justicia y Asuntos de Interior, en vez de optar por elaborar una posible ley de extranjería europea, decide realizar mociones parciales sobre distintos temas de inmigración y asilo. Razón por la que a partir de 1999 se incrementan de forma significativa el número de propuestas y comunicaciones al respecto.<sup>72</sup> A pesar de ser tan sólo

---

<sup>72</sup> Entre otras, destacan la COM (2001) 386 sobre *las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena*, la COM (2000) 303 sobre *normas mínimas para otorgar protección temporal en caso de afluencia masiva*, la COM (2000) 578 sobre *normas mínimas comunes para conceder o retirar el estatuto de refugiado*, o la COM (2000) 624 sobre *el derecho a la reagrupación familiar*. Para una información más

recomendaciones que no son más que sugerencias e invitaciones a una más coherente acción política para la integración “inmigrantes”, éstas dejan constancia de la considerable repercusión que están suponiendo en el camino de la armonización de las políticas migratorias. Mencionamos por su trascendencia sólo tres de ellas:

1. *La política comunitaria de inmigración (COM (2000) 757 final).*<sup>73</sup> Este documento insiste en la necesidad de recordar que migrar es un derecho fundamental recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, por tanto, los poderes públicos deben gestionar con responsabilidad estos flujos y llevar a cabo una labor pedagógica para aumentar la conciencia pública sobre el derecho a la inmigración.<sup>74</sup> Ello responde al aviso que en esta Comunicación se hace sobre la disminución prevista de mano de obra y la necesidad de planificar y prever la demanda. Comienza a fundamentarse la idea de la inmigración en beneficio del propio país, pensada y gestionada desde el enfoque económico: dejar entrar si contribuyen al desarrollo.

2. *Coordinación de la política comunitaria de inmigración (COM(2001) 387).*<sup>75</sup> Dado que los Estados miembros de la Unión siguen siendo responsables de la admisión de “inmigrantes económicos” y de la política de integración, se exige un método abierto de coordinación que encamine hacia una política comunitaria, fijado en el *Marcador*.<sup>76</sup> Deberán aplicar ciertas directrices

---

detallada, ver Pajares (2001), los textos editados en el Diario Oficial (DOCE) y en la página web <http://europa.eu.int/eur-lex/es/search.html>

<sup>73</sup> Comunicación de la Comisión sobre política comunitaria de inmigración (COM(2000) 757, de 22 de noviembre de 2000).

<sup>74</sup> Argumenta la necesidad de utilizar un nuevo enfoque para el análisis de la inmigración, desde un marco laboral y demográfico diferente al de años anteriores. Define las causas de inmigración –por motivos humanitarios, reagrupación familiar, y causas económicas y laborales– y propone establecer límites de admisión de inmigración –no estando muy de acuerdo con los contingentes anuales debido a su escasa flexibilidad–. Y por último, se pronuncia porque tengan derechos comparables a los de la ciudadanía europea así como desarrollar medidas que favorezcan la integración.

<sup>75</sup> Comunicación de la Comisión relativa al método abierto de coordinación de la política comunitaria de inmigración (COM(2001) 387, de 11 de julio de 2001).

<sup>76</sup> El Consejo Europeo invitó a la Comisión a presentar en la Cumbre de Tampere un sistema de Marcador con el fin de someter a una constante revisión los avances realizados en la ejecución de las medidas necesarias y el cumplimiento de los plazos establecidos en el tratado de Ámsterdam, el Plan de Acción de Viena y las Conclusiones de Tampere. Se

plurianuales sobre los definidos como ámbitos clave.<sup>77</sup> Los Estados miembros habrán de elaborar unos Planes de Acción Nacionales en los que se hará balance de las acciones ejecutadas de acuerdo con las orientaciones europeas, y se presentarán propuestas de aplicación de las orientaciones. Se recomienda igualmente la recopilación de estadísticas comunitarias sobre la “inmigración legal”.

3. *Derechos de los residentes de larga duración* (COM (2001) 127)<sup>78</sup>. Propone el establecimiento de un estatuto de residente permanente, válido para toda la Unión y equiparable al que corresponde en las distintas legislaciones a la residencia permanente. Establece dos medidas: a) procurar un estatus jurídico distinto al que tienen como residente temporal, con mayores derechos, seguridad y estabilidad, y b) la libertad de circulación para establecerse y trabajar en otro Estado miembro. El Estatuto se obtiene siempre y cuando lo solicite el interesado/a y se cumplan ciertos requisitos,<sup>79</sup> y supondrá la equiparación en derechos de las/os nacionales.<sup>80</sup> Distingue entre el estatuto de residente de larga duración y el permiso que ha de expedirse físicamente para la persona titular de ese estatuto. Mientras el permiso es renovable (por períodos de diez años), el estatuto, en cambio, es permanente.

En materia de acción social, durante el periodo 2000-2006 el Fondo Social Europeo redujo las Iniciativas Comunitarias dirigidas a la estrategia

---

pretende con el mismo garantizar la transparencia, preservar el ímpetu generado en Tampere y ejercer presión en aquellas áreas que sufran retraso.

<sup>77</sup> Asociación con los países de origen; régimen de asilo europeo común; trato justo a los nacionales de terceros países; y gestión más eficaz de los flujos migratorios.

<sup>78</sup> Propuesta directiva sobre derechos de los residentes de larga duración (COM(2001) 127, de 13 de marzo de 2001).

<sup>79</sup> De acuerdo con esta propuesta, se exigen al menos cinco años de residencia legal, no haber superado ciertos límites (seis meses) con respecto a las ausencias del territorio del Estado en el que se da esa residencia, disponer de recursos económicos y seguro de enfermedad, y no tener un comportamiento que constituya amenaza al orden público y a la seguridad interior (COM(2001) 127).

<sup>80</sup> Derechos equiparables con respecto a: derecho al trabajo, a la educación, a la seguridad social, a la asistencia sanitaria, al acceso a bienes y servicios, a la libertad de asociación y afiliación sindical, y a la libre circulación por el territorio del Estado. Queda también protegido contra la expulsión excepto en casos en que suponga una grave amenaza contra el orden público o seguridad interior (COM(2001) 127).



europea de empleo a tan sólo cuatro, de las que dos de ellas servirán como marco para las acciones de integración de los y las inmigrantes. La Iniciativa EQUAL es la sucesora de las iniciativas "Empleo" que llegan a su vencimiento -Horizon, Youthstar, Now, Integra y Adapt-. Esta Iniciativa prevé el desarrollo de nuevos métodos para acceder al mercado laboral, principalmente dirigidas hacia las personas que sufran las principales formas de discriminación y de desigualdad (basadas en el sexo, el origen racial o étnico, la religión o las creencias, la discapacidad, la edad o la orientación sexual). Esta iniciativa guarda una relación directa con el artículo 13 del Tratado de Ámsterdam (1997) que *"por primera vez crea un fundamento jurídico para la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual"* (Parlamento Europeo 1999).

La importancia del EQUAL, al igual que ya ocurriera con las anteriores Iniciativas Comunitarias, radica en que al amparo de la misma se desarrollan las prácticas y políticas de integración de "inmigrantes". Sólo en el contexto español, y de acuerdo con la información aportada por la página oficial del EQUAL del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,<sup>81</sup> en la convocatoria del 2001-2004 se subvencionaron 59 proyectos. En cada uno de ellos participaban distintas instituciones, en su gran mayoría entidades no gubernamentales, desarrollados en varias ciudades.

Para la concesión de la financiación, las propuestas de los Estados miembros han de ajustarse a los campos temáticos que esta Iniciativa propone según las orientaciones europeas de política de empleo. El procedimiento se regula de la siguiente forma:

*"Previa constatación de las asignaciones financieras indicativas nacionales, los Estados miembros elaborarán un proyecto de programa que cubrirá todo su territorio y que contendrá al menos una prioridad de los cuatro campos temáticos propuestos por la Comisión (véase más arriba). Deberán tomar en consideración las recomendaciones formuladas por la Comisión en el marco de la estrategia europea de empleo"* (Parlamento Europeo 1999: 26).

---

<sup>81</sup> <http://www.mtas.es/uafse/equal/directorio.htm>

Teniendo en cuenta que una de las finalidades últimas es el aprovechamiento de la experiencia y los resultados, se busca “*el establecimiento de buenas prácticas y su difusión mediante el intercambio transnacional de información*” (Parlamento Europeo 1999: 25). Tipo de producto (guías para las prácticas) que a partir de estos años será demandado por la mayor parte de los proyectos europeos. La idea es elaborar documentos-guía que, además de describir el procedimiento de acción con “inmigrantes”, sirva para extrapolar y reproducir unas mismas estructuras ideológicas y *forma de hacer* para la integración de inmigrantes.<sup>82</sup>

Otra de las Iniciativas relevantes de este periodo fue la URBAN II, financiada por el fondo FEDER<sup>83</sup>. Tras una primera etapa 1994-1999, en esta segunda pretende fomentar la revitalización económica y social de las ciudades y de las zonas suburbanas en crisis. De acuerdo con la convocatoria: “*las recientes tensiones de la sociedad europea se manifiestan principalmente en el nivel alarmante de exclusión social de un número cada vez mayor de zonas del centro o de la periferia de las ciudades. Los problemas se agravan con las dificultades financieras de muchas autoridades urbanas locales que se ven incapaces de proporcionar servicios de apoyo cada vez más caros a una población con pocos medios*” (DOCE 2000). El propósito principal es atender muy particularmente a las personas amenazadas de exclusión social que viven en las periferias y entornos urbanos que, tal como se describe desde la Comisión Europea, son ciudades que “*a menudo viven sumidas en graves privaciones y desafíos muy concretos. Así, por ejemplo, los índices medios de desempleo y criminalidad de las zonas URBAN II vienen a ser el doble del promedio comunitario. Además, el porcentaje de inmigrantes supera en el 200% la media de las zonas urbanas de la UE*”<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Este tipo de documentos se inician con el que elaborara la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa titulado *Lucha contra el racismo y la intolerancia: un manual de buenas prácticas* (1996).

<sup>83</sup> El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es uno de los cuatro Fondos Estructurales de la Unión Europea. Junto con el FSE, está dirigido a resolver problemas estructurales sociales. Su objetivo principal es promover la cohesión económica y social en la Unión Europea a través de acciones dirigidas a reducir las desigualdades entre regiones o grupos sociales.

<sup>84</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/themes/urban\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban_es.htm)

Con esta Iniciativa se subvencionaron 70 programas en el territorio comunitario, diez de los cuales fueron en España. Nuevamente, con un gran protagonismo en su gestión por parte de las ONG y sirviendo de empuje para las administraciones públicas.

#### **V.5.4. Los cambios legislativos del 2000 y sus reformas: el estrechamiento de los accesos**

Tras Tampere, en España tuvo lugar un debate parlamentario en el que se informó acerca de lo acontecido en este Consejo Europeo. Dicho debate coincidió justo unos días antes de ser firmado el texto que todas las fuerzas políticas habían consensuado sobre la nueva Ley 4/2000. A consecuencia del tratamiento que a partir de este Consejo se le dio a la inmigración y el énfasis por luchar contra la *inmigración ilegal*, el Grupo Popular rompe el consenso y arguyendo que el texto era incompatible con las conclusiones de Tampere,<sup>85</sup> se posiciona en contra de la reforma. Remitida la Proposición de Ley al Senado, el Grupo Popular presenta 112 enmiendas, que dan un giro drástico al texto remitido por el Congreso. Finalmente, en el Pleno del Congreso, se rechazó el documento procedente del Senado y se aprobó el que había sido consensuado previamente,<sup>86</sup> aunque con votación en contra del Grupo Popular. Surge así la L.O. 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Por aquel entonces nos encontrábamos en período pre-electoral, dado que habían sido convocadas elecciones generales para el 2000. Queriendo evitar que la Proposición decayera de la legislatura por agotamiento, perdiendo el trabajo hecho, finalmente se acelera el proceso de aprobación. Sin embargo, una vez ratificada la nueva Ley 4/2000, el Grupo Popular anunció

---

<sup>85</sup> En este debate, los grupos parlamentarios plantean impulsar definitivamente la nueva ley en respuesta a Tampere. Pero “en plena ofensiva del PP, con el Gobierno español en cabeza, en contra de la reforma, se empieza a utilizar el engañoso y confuso argumento de que la propuesta de reforma que el Parlamento había elaborado, con el consenso de todos, incluido el mismo Grupo Popular, entraba de lleno en contradicción con las conclusiones de la Cumbre de Tampere [...] “Tampere” se convierte en uno de los principales arietes del Gobierno español contra la reforma” (Campuzano 2001: 3).

<sup>86</sup> Texto que se publica en el BOE el 12 de enero de 2000, entrando en vigor el 2 de febrero.

en su compromiso parlamentario la intención de modificar y reformar dicha ley en caso de ganar las elecciones. Proclama a la que otorgó gran centralidad en su campaña, y como mecanismo de respuesta y defensa, también en la del Grupo Socialista, siendo uno de los temas destacados en los programas. Con ello se abrió un proceso de *electoralización y politización* de la cuestión inmigratoria sin precedentes en España.

En estos años finales de la década de los noventa, al amparo del acalorado debate legislativo sobre la reforma de la Ley de extranjería, se vertieron muchas opiniones en los discursos políticos relacionadas con la inmigración, la integración y derechos sociales de las y los “inmigrantes”, los niveles de protección social que ha de tener la población indocumentada o los mecanismos para regular los *flujos* migratorios. Asistimos en estos años a una lenta pero ya imparable incorporación de *la inmigración* como asunto de gobierno, de debate parlamentario, presencia en medios de comunicación, e instalación por entre la red institucional de las políticas y organización del sistema de administración pública. Ejemplo de ello fue la creación en 1998 del Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid, la Oficina Regional para la Inmigración (OFRIM) y la Dirección General de Inmigración, Cooperación y Voluntariado en 1999 –todas ellas adscritas a Servicios Sociales–.

El año 2000, una vez aprobada la nueva Ley 4/2000, comienza con un nuevo proceso de regularización extraordinario previsto en la Ley.<sup>87</sup> La tasa de crecimiento del total de los residentes extranjeros en España, que entre 1991 y 1999 había sido del 10%, a principios del 2000 sube hasta el 16%. Se pasa de unos 350 mil extranjeros censados en 1991 a algo más de 1.500.000 a principios del 2001. Este incremento se debió en gran parte a la llegada de extranjeros, pero también fue fruto del proceso de regularización que volvió a hacer “visibles jurídicamente” a muchos/as de quienes ya residían en España. Aún con ello, fueron una vez más rechazadas una nutrida parte de las solicitudes. En esta ocasión, los datos mostraron cómo, a pesar de que la población marroquí seguía siendo la más numerosa, sus llegadas fueron estables en

---

<sup>87</sup> R.D. 239/2000 Proceso de regularización abierto para quienes pudieran demostrar su presencia en España antes del día 1 de junio de 1999.

comparación con el aumento de personas procedentes de Ecuador, (le siguen británicos y alemanes), Colombia y los países del Este. En este año el INE reconoce a un total de 943.225 extranjeros residentes en España, de los cuales, el 80% reside en seis Comunidades Autónomas: Cataluña, Madrid, Andalucía, Valencia, Canarias y Baleares, reiterándose de nuevo el alto índice de concentración geográfica.<sup>88</sup> Andalucía era la tercera comunidad autónoma en importancia numérica como receptora de “extranjeros”, siendo las provincias de Málaga y Almería donde el incremento fue más acusado, destacando especialmente la provincia de Jaén que se encuentra por encima de la media de incremento nacional de un 18,67% (que en Jaén era de un 39,11%) (Anuario Estadístico de Extranjería 2001).

Toda esta argumentación y controversia política de principios de 2000 sucede, al tiempo que a nivel europeo va cerrándose –física y normativamente– la Fortaleza Europa, reduciéndose derechos y estrechándose las puertas de la integración social. La nueva Ley 4/2000 era definida tanto por sus defensores como por sus detractores como “la ley más progresista de la Unión”. El debate oscilaba en torno a dos ideas: la defensa de una Ley que apostaba por la integración que además sirviera de paradigma para la UE, por una parte, y por otra, la irresponsabilidad e imprudencia de contradecir la normativa de la Unión (Campuzano 2001). En sus tesis en contra, el Grupo Popular inició una campaña de intimidación advirtiendo de los riesgos que dicha Ley estaba provocando (y provocaría) con su “efecto llamada”, dando a entender que las condiciones tan ventajosas que proponía eran un reclamo para “inmigrantes”.

En medio de esta controversia político-electoral, en febrero de 2000 sucedió otro de los “hechos agitadores” de la noción inmigratoria en España. En el municipio de El Ejido, tras el asesinato de una joven almeriense por parte de un marroquí, durante tres días se produce una reacción social frente a la “población inmigrante”, que sufre diversos ataques por un grupo descontrolado de personas.<sup>89</sup> Las agresiones se extienden incluso sobre el

---

<sup>88</sup> OPI, *Indicadores de la inmigración y el asilo en Estado español*, N°10, julio 2000.

<sup>89</sup> Para una mayor información ver entre otros Federación de Asociaciones de SOS Racismo (2001), Checa (2001).

subdelegado del Gobierno en Andalucía y los actos de violencia alcanzaron igualmente a periodistas, políticos y asociaciones que trabajan con “inmigrantes”. La profusa difusión mediática de estos acontecimientos y de estas reacciones en contra –muy en particular vertidas sobre “población magrebí”– intensificó el debate político y social acerca de la inmigración. Estos “sucesos de El Ejido” (Azurmendi 2001) fueron interpretados desde muy diversos ángulos, si bien adquirieron mayor relevancia ciertas disertaciones emitidas desde determinadas esferas públicas. Tal fue el caso de Mikel Azurmendi, entonces presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, quien en su intervención dos años más tarde ante la Comisión especial sobre la Inmigración y la Extranjería del Senado, en febrero de 2002, mostraba el problema de la inmigración desde su inintegrabilidad, aduciendo razones como la religión islámica, en clara referencia a inmigrantes marroquíes, y *su* diferencia cultural.<sup>90</sup> En esta misma línea, Enrique Múgica, que era el Defensor del Pueblo, al anunciarse que las y los “extranjeros” alcanzaban ya el 2,7% de la población española, proponía al Estado la posibilidad de favorecer la inmigración latinoamericana por su afinidad cultural.<sup>91</sup>

En el mes de marzo tienen lugar las elecciones generales que son ganadas por mayoría absoluta por el Partido Popular. Tal como habían prometido en su programa electoral del 2000 “... (*los compromisos de la Unión Europea en el Consejo de Tampere*) obligan a una adaptación normativa de la llamada ley de extranjería recientemente aprobada”<sup>92</sup>, se inicia el proceso de contrarreforma. El Consejo de Tampere, como afirma Cristina Blanco (2002), no sólo fue definitivo en el giro de los planteamientos europeos sino también como justificación para el cambio de rumbo que asumirá España en materia de extranjería.

Las políticas migratorias, más allá de controlar la gestión de los movimientos poblacionales, como insiste Christian Ferrer (1993), son políticas

---

<sup>90</sup> Comisión especial sobre la Inmigración y la Extranjería del Senado en febrero de 2002.

<sup>91</sup> *El País*, 22 de diciembre de 2000.

<sup>92</sup> Programa electoral 2000: Elecciones Generales 2000. *El compromiso del Centro*. <http://www.pp.es>

de palabras e ideas para controlar las mentalidades. Claro ejemplo de ello fue el previo a la contrarreforma de la Ley en el que son reiterados los discursos vertidos desde el espacio gubernamental que insisten en los efectos contraproducentes de la Ley 4/2000. Pareciera iniciarse toda una campaña que buscara de la aprobación social de la reforma, reforzando en consecuencia la legitimidad para el cambio. Se desencadena un exceso mediático de imágenes y declaraciones que presentan y refuerzan la creencia de que existe una significativa presión migratoria vinculada con la aparición de numerosas mafias que posibilitan el acceso de “incalculables inmigrantes ilegales”. A partir de aquí, muchos fueron los enunciados de diferentes representantes políticos que, en esta misma línea, vinculaban el incremento de la delincuencia con el aumento de la inmigración, reforzando con ello la ecuación: inmigración igual a delito, violencia e incremento de la inseguridad ciudadana.<sup>93</sup> Identificación de la necesidad de controlar la inmigración como una cuestión de “orden público”, generando ciertas dosis de pánico social. Se evidencia así cómo las políticas de inmigración tienen un componente argumentativo en el que no sólo describen a la inmigración sino también a la sociedad de acogida (y los efectos que sobre ella pueden tener): *“No sólo deben ser eficaces en las metas que persiguen, sino que también tienen que hacer llegar un mensaje a una opinión pública muy preocupada por los impactos que pueda tener el fenómeno sobre las distintas esferas de la vida política”* (Delgado 2006: 2). Claro reflejo de cómo la política actual se hace cada vez más de cara al público (Weber 1967), con el objeto de crear y legitimar *la realidad* que se construye con estas narraciones. La emisión de determinados mensajes de amenaza, descontrol o avalancha influyeron directamente sobre las expectativas que la ciudadanía tenía acerca de la inmigración,<sup>94</sup> así como sobre las políticas de inmigración (reforma de ley y reforma institucional).

---

<sup>93</sup> Con esta campaña de alarma social, no es de extrañar que por primera vez, en el barómetro de junio del CIS la inseguridad ciudadana fuera calificada como ‘el tercer problema más importante que sufren los ciudadanos’ y aumentara la intolerancia de los españoles a los inmigrantes respecto a las costumbres de los extranjeros.

<sup>94</sup> Como indican Víctor Pérez Díaz et al (2001) en las encuestas de 1999 y 2000 los españoles aparecían como el grupo nacional de la UE con menor rechazo a la presencia de personas de otros países no europeos. Sin embargo, a partir del 2001 la encuesta sobre inmigración

Finalmente, y gracias a la mayoría absoluta de la que gozaba el Partido Popular en el Gobierno, en el mes de diciembre es aprobada la Ley 8/2000 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En su exposición de motivos se fundamenta la contrarreforma en torno a dos hechos: 1) los cambios acontecidos desde la aprobación de la Ley 4/2000 *“habiéndose detectado durante su vigencia aspectos en los que la realidad del fenómeno migratorio supera las previsiones de la norma”*, y 2) la adaptación a la normativa europea *“conforme con los compromisos asumidos por España, concretamente, con las conclusiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea los días 16 y 17 de octubre de 1999 en Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia”* (L.O. 8/2000).

Valorada por la mayor parte de los agentes sociales como un paso atrás al restringir el ejercicio de determinados derechos a inmigrantes en situación regular, la contrarreforma representó un regreso a la Ley de Extranjería de 1985. Los cambios realizados que afectan a los que serían los “núcleos duros” de la política de inmigración pueden concretarse en tres cuestiones:

1) Refuerzo de la jerarquización y diferenciación entre la población inmigrante. Se elabora una definición negativa para definir a quiénes se consideran extranjeros *“a los que carezcan de la nacionalidad española”*. En primer lugar, consagra una férrea diferenciación entre la población que tiene su situación regularizada y la que no, estableciendo una demarcación de inclusiones/exclusiones en lo que al reconocimiento de derechos y garantías jurídicas se refiere. Pero además, la nueva Ley 8/2000 clasifica entre diferentes posibles situaciones de los y las extranjeras en España<sup>95</sup>, por lo que se les atribuye igualmente un diferencial goce y ejercicio de derechos.

---

del CIS confirma una tendencia hacia las reticencias, pasando del 31% en el 2000 al 42% en 2001 los que opinan que hay “demasiados”. En el contexto andaluz, como muestra Estrella Gualda (2003), se produce un cambio actitudinal semejante. Entre 1991-97 para el 21% de la encuesta eran demasiados, elevándose este porcentaje a principios del 2002 a un 68’6%.

<sup>95</sup> De acuerdo con la Ley 8/2000, la población inmigrante puede estar en situación de a) asilada, desplazada y apátrida, b) en situaciones de estancia, c) en situaciones de residencia, bien temporal o permanente, d) en régimen especial de estudiante, y e) irregular.



Consecuentemente, se arbitra una regulación distinta en función de aspectos como la nacionalidad, los vínculos familiares, las razones de entrada, la procedencia, etc.

2) Recorte en derechos y garantías. Buena parte de los derechos y garantías jurídicas quedan limitados para quienes se encuentran legalmente en España. Se produce de esta manera un signo de debilitamiento de los mismos, dejando a mínimos cuestiones como el derecho a la huelga, sindicación, reagrupación familiar o asistencia jurídica gratuita, por citar algunos.

3) Restricción en las entradas, visados y estancia. Esta Ley introduce una nueva política más limitada: endureciendo los requisitos de entrada, dificultando la expedición y obtención de visado –a expensas de futuros reglamentos–, elevando a rango de ley el arbitrio de las policías de fronteras, etc. Otro punto fundamental fue la apuesta por las expulsiones, ya que “*se ha introducido como infracción sancionable con expulsión la permanencia de forma ilegal en el territorio español*”, y la nueva tipificación de las infracciones y de las sanciones.

#### **V.5.5. La reestructuración político-institucional: del cambio en la mirada sobre inmigración y su tratamiento**

En la década de 2000 arranca lo que Zapata *et al.* (2002) han definido como *una etapa de innovación política e institucional* dentro de la cual la dinámica migratoria adquiere una dimensión estructural. Si bien hasta la fecha las ONG, asociaciones de inmigrantes y sindicatos habían sido los actores sociales que mayormente se habían ocupado de la integración “inmigrantes”, el desarrollo administrativo e institucional y mayor implicación de los poderes públicos en la gestión de la inmigración se traduce en un mayor protagonismo. Se emprende una “acomodación” del tema inmigratorio en las estructuras institucionales, inicialmente pensadas para la ciudadanía propia de cada Estado Nación.

A nivel nacional, el primer y más significativo gesto político en lo que al abordaje y gestión de la inmigración se refiere fue la reestructuración del Ministerio del Interior, que asume competencias cardinales en materia de

inmigración, acometidas hasta la fecha por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Seguramente las percepciones negativas con las que estaba construyendo la inmigración, al convertirlo en asunto de *seguridad interior*, tuvieron mucho que ver en este traspaso. Con rango de Secretaría de Estado, se crea la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración con la finalidad de “*dotar a la estructura orgánica de la administración General del Estado de los recursos necesarios para hacer frente al fenómeno creciente en nuestro país de la inmigración, cuyo tratamiento constituye objetivo prioritario del programa político del Gobierno*” (RD 1449/2000). Corresponde a la Delegación, entre otras funciones, la formulación de la política del Gobierno en relación con la extranjería, la inmigración, y el derecho de asilo, así como coordinar e impulsar todas las actuaciones que al respecto se realicen. Igualmente se crea la Dirección General de Extranjería e Inmigración, como órgano de apoyo a la Delegación, con el fin de garantizar la eficacia de ésta mediante la ejecución y puesta en práctica de las medidas sobre inmigración.

En esta misma reestructuración, en la que puede leerse desde dónde se problematiza la inmigración, pasan a ser competencia del Ministerio del Interior el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración, a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Y en consonancia con esta profunda reforma, se vuelve a regular la composición y el funcionamiento de la Comisión Interministerial de Extranjería, que queda adscrita al Ministerio del Interior e incorpora nuevos departamentos ministeriales.<sup>96</sup> El hecho de trasladar y centralizar bajo la tutela del Ministerio del Interior hizo también primar las actividades de control. Dependencia orgánica que desvirtúa la finalidad

---

<sup>96</sup> La nueva regulación de la composición y el funcionamiento de la Comisión Interministerial de Extranjería se hace preciso no sólo para adecuarla a las citadas reestructuraciones ministeriales, sino también por la necesidad de integrar otros departamentos ministeriales con competencias que afectan al tratamiento de la situación de los extranjeros en España. Así pues, en la nueva composición de la Comisión Interministerial de Extranjería se van a integrar, como nuevos miembros, representantes de los Ministerios de Hacienda, de Educación, Cultura y Deporte, de Presidencia, de Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo y de Economía (R.D. 1946/2000).

principal que se suponía atribuida a estas instituciones, como era la consecución de la integración social.

En relación a la gestión de la inmigración y práctica gubernativa, las nuevas directrices de la política nacional de inmigración se compendian en el que sería el II plan nacional de inmigración, el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (conocido como Programa GRECO) (2000-2004) diseñado para *“afrentar el tratamiento de la inmigración desde todas sus vertientes [...] sin perder la perspectiva de nuestra pertenencia a un espacio común, como es la Unión Europea”* (GRECO 2000: 1). Se constituye como el programa marco regulador y de referencia para el desarrollo de las políticas administrativas y de intervención con población *“inmigrante”*.

La coordinación, dirección y responsabilidad de impulsar su ejecución corresponde a la Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración, del Ministerio del Interior. Con una vigencia prevista para cuatro años, está organizado en cuatro líneas básicas, a saber: 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*; <sup>97</sup> 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. El Programa no lleva acompañada una planificación ni asignación presupuestaria para la acción gubernamental, por lo que las organizaciones sociales e instituciones públicas, como explica Miguel Pajares (2004), apenas reciben un apoyo técnico y financiero para implementarlo.

Con este Programa nacional se da continuación a la política de integración iniciada por el PISI en 1995, si bien ambos documentos son muy distintos. El PISI estaba planteado más como un plan para el desarrollo de la integración, recogiendo seis objetivos y ámbitos para su consecución, mientras que el Programa GRECO, por el contrario, heredero de las directrices marcadas en Tampere, se estructura como un *“programa global”* enfocado

---

<sup>97</sup> En clara consonancia con el enfoque utilitarista y economicista sobre el tratamiento de la inmigración ya planteado en la Comunicación de la Comisión Europea (COM 757) del año 2000 sobre una política comunitaria de migración.

casi exclusivamente hacia el control fronterizo. Véase que, de las cuatro líneas, una refiere a la integración. Documento de acción política que describe y prescribe el cómo *“la preocupación por la integración ha dado paso a una creciente vinculación entre inseguridad ciudadana e inmigración”* (De Lucas y Torres 2002: 18).

Las prácticas sociales que contempla van exclusivamente dirigidas a quienes residen legalmente, que se supone son quienes *“contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país [...] a la que sumarán su esfuerzo personal, en la que cotizarán al sistema de la Seguridad Social y en la que pagarán impuestos cuando así lo exija su nivel retributivo”* (Programa GRECO 2000: 6). El programa GRECO concreta y hace efectiva en la política de inmigración española la visión instrumental de la inmigración instaurada a nivel europeo, al tiempo que justifica, como concluye Javier de Lucas (2003), el trato discriminatorio, reducción de derechos y la óptica policial. Precisamente el GRECO, en esta única línea de integración social, reconoce tan sólo cuatro aspectos relacionados con los derechos sociales: sanidad, educación, reagrupación familiar y libertad religiosa.

En definitiva, podemos decir que, en el inicio de la nueva década lo más notorio a partir de estos cambios será, no sólo el reflejo de cómo las nuevas formas de pensar la inmigración se traducen en la intensidad del cambio legislativo e institucional, sino la incorporación definitiva de la inmigración al debate público, convertida en una cuestión sujeta a politización (López 2005). Como explica Leticia Delgado (2006), la inmigración se configuró como una demanda social hasta entonces no cubierta que sólo el PP pudo tornar en rédito laboral. Así, continúa diciendo *“el proceso de transformación de la inmigración en problema público fue paralelo a la politización del mismo”* (2006: 13). Algo que acontece en tres subprocesos: 1) la ruptura del consenso parlamentario hizo que se expresaran públicamente las oposiciones a la inmigración. Diferencias de planteamientos que llegaron directamente a la opinión pública. El PP aprovechó la coyuntura europea para dar sentido a un cambio de postura, mostrándose como defensor de la *ortodoxia europea*. 2) el gobierno del PP, con mayoría absoluta, se hizo con el discurso protagonista y único sobre cómo debía gestionarse el reto de la inmigración. 3) el traspaso

hacia la ciudadanía del “problema de la inmigración”, relacionado con la evolución de los niveles de racismo y xenofobia (Delgado 2006).

Pero además, añadimos nosotras, esta socialización en la *problematización de la inmigración* relacionándola con problemas de inseguridad, terrorismo, robos, tráfico de personas, secuestros exprés... opera en el marco de una política de recortes en materia social. El hecho de que se asocie su presencia con un mayor gasto relacionado con el control y la integración social acaba mostrándolos/as como causantes. Incluso, como los únicos beneficiarios de las prestaciones y ayudas sociales públicas (Navarro 2001, Contreras 2002, Izquierdo 2004). Tomemos como ejemplo las sonadas declaraciones que hiciera en 2001 Marta Ferrusola, esposa del entonces presidente de la Generalitat de Catalunya, en un coloquio organizado por la Fundación La Caixa, sobre la población inmigrante, en las que, entre otras cosas, al respecto de las ayudas sociales criticaba que: *“Quien sale beneficiado de estas pequeñas ayudas son estos inmigrantes que han llegado, porque se dan a la gente que no tiene absolutamente nada” [...] Pasa lo mismo con los pisos protegidos. Se los entregan a gente inmigrada que hace equis tiempo que está aquí [...] Mi marido está cansado de dárselos a magrebíes y gente así*”.<sup>98</sup> Regresaremos a este tema y manifestaciones en el capítulo siguiente.

En Andalucía, tras las elecciones del año 2000 y la continuación del partido socialista en el Gobierno Andaluz, se lleva a cabo una reestructuración de las Consejerías que reubica también las funciones gubernamentales sobre inmigración. En esta organización institucional se da un espacio gubernamental al hecho inmigratorio, explicado de esta forma desde la Junta de Andalucía:

“En los últimos años hemos asistido a cambios importantes en la proporción y atención prestada al fenómeno migratorio en Andalucía y en España. En concreto los procesos vividos con la aprobación de la Ley de Extranjería en el año 1999 y 2000 no pueden considerarse habituales o frutos de las circunstancias.

---

<sup>98</sup> *El País*, 24 de febrero de 2001.

Dar respuestas a las necesidades actuales y futuras, así como preparar a la sociedad andaluza para los nuevos retos que plantean los cambios demográficos, sociales, económicos y de desarrollo, es una de las principales tareas que se propuso el Gobierno de la Junta de Andalucía” (Consejería de Gobernación 2005: 2).

Esta institucionalización se ordena básicamente a través de tres decisiones políticas. En primer lugar, el traspaso de todas las competencias en materia de inmigración a la Consejería de Gobernación.<sup>99</sup> Hasta entonces, las medidas de actuación de la Junta de Andalucía que tenían por objeto a inmigrantes, desarrolladas por las ONG, dependían casi exclusivamente de la Consejería de Asuntos Sociales. Con esta centralización en Gobernación *“se le encomendó la coordinación de las políticas migratorias de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía, tanto en lo sanitario, social, cultural, educativo, laboral, como en cualquier otro ámbito. Así mismo se le atribuye el estudio de la evolución del fenómeno migratorio y de modo especial, la coordinación con otras Administraciones en orden al arraigo, la inserción y la promoción social de los inmigrantes”* (Consejería de Gobernación 2005: 2). A pesar de ello, la Consejería de Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Bienestar Social, mantiene la responsabilidad de *“la promoción e integración social de los inmigrantes residentes y empadronados en municipios del territorio andaluz”* (Decreto 180/2000, de 23 de mayo). Esta Consejería, renombrada como Consejería de Igualdad y Bienestar Social, contempla entre uno de sus sectores de actuación los movimientos migratorios, con un capítulo destinado a *“inmigrantes”*.<sup>100</sup>

Para facilitar el funcionamiento de la Consejería de Gobernación se creó la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, como organismo encargado de la coordinación de las políticas públicas de las distintas Consejerías en temas de migraciones. Acompañando a ésta, la antigua Comisión Interdepartamental de Extranjería, órgano de asesoramiento adscrito a la Consejería de Asuntos Sociales, pasó a denominarse Comisión

---

<sup>99</sup> Decreto 138/2000 de 16 de mayo.

<sup>100</sup> De esta Consejería depende la Red de Defensa Jurídica para inmigrantes, con el objeto de asesorar y prestar asistencia jurídica gratuita a inmigrantes económicos, políticos y sociales sin recursos económicos suficientes.

Interdepartamental de Políticas Migratorias, adscrita a la Consejería de Gobernación.<sup>101</sup> Transformación que la propia Consejería explica como en respuesta a “[ser] consciente de que la inmigración es un fenómeno diverso, que ha de ser abordado desde todos los ámbitos de la Administración [por lo que] participan 15 Directores Generales de los distintos Departamentos con competencias en esta materia” (Consejería de Gobernación 2005: 3). Entre sus objetivos está el de elaborar propuestas de actuación para ser acometidas por las distintas Administraciones Públicas en relación a “la problemática de los extranjeros en Andalucía” (Consejería de Gobernación 2005). Fue precisamente esta Comisión la que elaboró el que sería el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, que se publicaría un año más tarde.

Otro de los efectos que tuvo esta creación institucional fue el de renombrar el Foro de la Inmigración en Andalucía, que pasa a denominarse como Foro Andaluz de la Inmigración,<sup>102</sup> con el objeto de “reformular aquellos aspectos que contribuyan a mejorar el cumplimiento de la finalidad de este órgano [...] motivada por los cambios de la realidad social que se encaminan hacia una sociedad plural y multicultural, la cual debe ser reflejada en la representatividad que en este Foro tiene la sociedad de acogida y los representantes de los inmigrantes” (Decreto 55, 2001). Seguirá siendo un órgano de consulta, representación y participación integrado por el presidente, vicepresidente y 33 vocales representantes de las Administraciones Públicas con competencias que afectan al “colectivo inmigrante” y de las organizaciones sociales relacionadas con inmigrantes más representativas. Esto implica un renombrar un órgano que continuará suponiendo una institución escasamente crítica y propicia para el debate. Entre otras cosas, por los lenguajes compartidos que lo hace posible, así como por el acuerdo sobre cuestiones como quiénes han de formar parte del mismo, qué tipo de representatividad, o porqué se seleccionan uno y no otro tipo de instituciones.

Finalmente, reproduciendo nuevamente la estructura orgánica nacional, se forma también el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM), como instrumento del I Plan, enmarcado en el objetivo 8.1 para

---

<sup>101</sup> Decreto 382/2000 de 5 de septiembre.

<sup>102</sup> Decreto 55 de 26 de febrero de 2001.

“Conocer la realidad de la inmigración en Andalucía, de los factores que la determinan y de sus repercusiones así como de su evolución en el ámbito autonómico, provincial y local” (2001: 141).

## **V.6. La emergencia del paradigma del fundamentalismo cultural en los discursos políticos sobre inmigración**

### **V.6.1. La ordenación multinivel de la gestión de la inmigración**

En esta última parte queremos mostrar las pinceladas más sobresalientes acerca de los acontecimientos y decisiones políticas tomadas en torno al hecho inmigratorio, para dar cuenta de la manera en la que se la ha significado en los primeros años del 2000. Fecha en la que, como decíamos, la inmigración como objeto político se articula definitivamente en las estructuras, agendas y *haceres* gubernamentales. Gesto de gran trascendencia tendiendo en cuenta que, como señala Ricard Zapata (2004), comporta un cambio excepcional en la medida en la que fueron pensadas y construidas para atender tan sólo la *propia* ciudadanía.

Hacia principios del 2001, comienzan a fraguarse las intenciones de construir un espacio europeo único y abierto en su interior así como lograr unas cada vez más conectadas políticas de inmigración. Aunque a una velocidad no tan rápida como se planificó. Siguiendo el espíritu dispuesto en el Acuerdo de Schengen de supresión de controles internos y reforzamiento de fronteras exteriores, en marzo de este mismo año son eliminadas las fronteras entre los Estados Schengen y los países nórdicos.<sup>103</sup>

De otra parte, como apuntábamos anteriormente, una vez comunitarizada la política de inmigración con el traspaso de ésta al Primer Pilar, fue a partir de 1999 cuando a nivel Europeo se estructura una política cada vez más coordinada a través de la realización de propuestas parciales por parte de la Comisión Europea sobre distintos temas de inmigración y asilo.

---

<sup>103</sup> Estados Schengen (Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Francia, Italia, Grecia, Portugal y España) y los países nórdicos (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega e Islandia).



Siguiendo este camino de ajuste de políticas, en 2001 se presentaron, entre otros, dos documentos centrales para la construcción de una normativa de referencia sobre inmigración: la Comunicación de la *Comisión relativa al método abierto de coordinación de la política comunitaria de inmigración* (COM (2001)) y la *Propuesta directiva sobre derechos de los residentes de larga duración* (COM (2001)) –comentadas ambas en párrafos anteriores–. La trascendencia de las cuestiones tratadas en estos documentos, junto con las anteriormente formuladas, y de la política proactiva que con ellas defiende la Comisión Europea, provocan la apertura de un debate que tendrá su momento álgido en la Conferencia Interinstitucional convocada en Bruselas (octubre de 2001). Su enfoque se fundamenta en la elaboración de una estrategia más coherente para la inmigración que integre las políticas de interior y exterior, es decir, que combine el control de las fronteras con la política global de inmigración.<sup>104</sup> Este planteamiento supone la aparición de importantes discrepancias y tensiones entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, lo que se traduce en un bloqueo y estancamiento en la elaboración de una política común en materia de inmigración.

Mientras tanto, a principios de 2001 tiene lugar en España un nuevo hecho dramático que agita el debate sobre el tratamiento de la inmigración. Una camioneta en la que viajaban doce trabajadores ecuatorianos “indocumentados” es arrasada por un tren en Lorca (Murcia) muriendo todos sus ocupantes en el acto. Las indagaciones acerca de las circunstancias del accidente pusieron en evidencia la existencia de cientos de “inmigrantes” en situación irregular que residían en esta provincia. Sobre todo de nacionalidad ecuatoriana. La gran resonancia que tuvo este atropello mostró las duras condiciones de habitabilidad y trabajo en las que se encontraban.

A todo ello se sumó el gran malestar existente tras el proceso extraordinario de regularización abierto el año anterior que, por las numerosas trabas exigidas, había dejado fuera del mismo a un número

---

<sup>104</sup> La política que defiende la Comisión se fundamenta en cinco ejes: 1) la apertura de nuevas vías de inmigración ilegal, 2) la lucha contra la inmigración ilegal, 3) el establecimiento de políticas de inmigración de amplio espectro; 4) La colaboración con los países de origen, y 5) las políticas de admisión por razones humanitarias. Para más información ver Terrón i Cusí (2001).

considerable de personas. Unido al rechazo contra la inminente entrada en vigor de la nueva Ley de Extranjería 8/2000, que permitía la expulsión inmediata de quienes se encontraran en situación irregular, en los primeros meses del año comenzaron a sucederse como estrategia de reacción enérgicas movilizaciones sociales por parte de “inmigrantes indocumentados”, quienes solicitaban su derecho de residencia y trabajo.

Estas primeras marchas, encierros y huelgas de hambre iniciadas por ecuatorianos/as se extienden rápidamente a otras ciudades como Madrid, Valencia, Barcelona, Huelva, Sevilla, Cuenca o Getafe, así como a personas de otras nacionalidades en iguales condiciones de irregularidad, organizados y secundados por diferentes plataformas<sup>105</sup>. Las negociaciones llegaron a mediados de junio del 2001, firmando acuerdos en distintas zonas del Estado para regularizar sus situaciones. Se trató de un proceso “extraordinario y encubierto” de regularización en el que, no sólo se desestimó un tercio de las peticiones, sino que se produjo una gran arbitrariedad y discriminación en la aceptación de las demandas según cual fuese la distribución territorial y la actitud administrativa.

En el mes de febrero era aprobado el proceso “normal” de regularización previsto en la Ley 8/2000, pero al que tan sólo pudieron acogerse quienes habiendo presentado su solicitud en el proceso anterior se les hubiera denegado por no cumplir el requisito de encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999. En consecuencia, vuelve a ser un número cuantioso de personas las que están al margen de las circunstancias que se contemplan, y que por tanto quedan fuera, lo que hizo que las manifestaciones de protesta se prolongarían hasta bien entrado el año 2002.

En estos procesos, el rechazo que fue cada vez más manifiesto hacia lo musulmán, parecía comenzar a ser patente en los procesos de regularización de los años 2000 y 2001 que, como Antonio Izquierdo *et al.* (2002) advierten, siguieron patrones muy similares. El porcentaje de admisión de solicitudes de

---

<sup>105</sup> Se organizaron plataformas de solidaridad, entre otras, “Derechos para tod@s”, “Papeles para tod@s”, “Plataforma de apoyo a l@s inmigrantes en lucha”, “Plataforma de Suport als Immigrants”, “Plataforma universitaria de apoyo a los inmigrantes sin papeles” o “Apoyo sin Papeles”.

quienes procedían de Brasil, Argentina, Colombia y Ecuador fue claramente superior al de otras nacionalidades, ubicándose en el extremo contrario los países africanos. Este trato preferente se materializará con la firma de los acuerdos bilaterales<sup>106</sup> con Ecuador, Colombia y República Dominicana a lo largo de 2001, convirtiéndose en “los preferidos del siglo XXI” (Izquierdo *et al.* 2002).

Estos Acuerdos disponen también una serie de actuaciones para suscitar el retorno mediante la promoción de ayudas para el establecimiento de pequeñas y medianas empresas, ofrecido tan sólo a quienes residían legalmente en España. Eran unas medidas ya recogidas en el programa GRECO y que dan forma a la filosofía gubernamental sobre cómo manejar la cuestión inmigratoria:

“La inversión en el codesarrollo de los países de emigración tiene que ser la pieza clave del diseño global de la política del Gobierno en la presente legislatura, en la que hemos de favorecer, entre otras actuaciones, el retorno de emigrantes a sus países de origen” (Programa GRECO 2000: 6).

En lo que a la gestión de la política de inmigración se refiere, como señalábamos más arriba, arranca en el año 2000 una nueva etapa de innovación orgánica e institucional. Durante los dieciséis años en los que España venía proclamándose como “país de inmigración”, la inmigración vino siendo tratada básicamente como objeto técnico-administrativo, fruto de una política de medidas reactivas y de respuestas apresuradas que revelaban la sensación de crisis con la que se asumía la inmigración tanto a nivel europeo como español. Una vez “aceptado” a nivel europeo el fracaso de la “inmigración cero”, admitida la necesidad de una entrada y planificación migratoria –bien sea por unas necesidades laborales o demográficas– y evidenciadas las situaciones de exclusión en las que seguía encontrándose gran parte de la población inmigrante, finalmente se inicia una etapa de

---

<sup>106</sup> Estos acuerdos contemplaban un mecanismo para la regularización de inmigrantes, acogándose a un proceso de “regularización encubierta”, conocido como el “retorno voluntario”, que consistía en regresar al país de origen para ir al consulado español a recoger la documentación exigida y volver con “los papeles en regla”. Propuesta bastante disparatada que nuevamente supuso numerosas protestas y encierros de inmigrantes.

asunción *de facto* por parte de las administraciones públicas de las competencias y prestaciones de bienestar. Hasta ahora acometidas casi en exclusiva por los agentes sociales no estatales. Si bien *de iure* la atención a la población inmigrante –en situación legal– habría de gestionarse a través de los servicios sociales públicos generales, en la práctica continuó canalizándose casi exclusivamente a través del Tercer Sector, fundamentalmente de corte religioso y “especializado” en cuestiones de inmigración.

Continuando en esta línea de iniciativa gubernamental y al objeto de reforzar el Programa GRECO, en el 2001 se publicaron tres Reales Decretos de creación y adaptación de tres organismos:

a) Uno relacionado con la creación del Consejo Superior de Política de Inmigración,<sup>107</sup> adscrito al Ministerio del Interior. Tiene como finalidad principal la de establecer las bases y criterios sobre los que se debe asentar una política global sobre la integración social y laboral de “inmigrantes”. Es un nuevo órgano concebido para la cooperación y coordinación de las actuaciones multinivel entre las Administraciones con competencias en materia de integración de la población inmigrante.

b) Otro relacionado con el Observatorio Permanente de la Inmigración,<sup>108</sup> por el que se traspa su adscripción al Ministerio del Interior, a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

c) Y un tercero sobre el Foro para la Integración Social del Inmigrante, que también lo hace depender del Ministerio del Interior, y al que se le aplica una nueva normativa que regula su funcionamiento y participación. De acuerdo con la nueva Ley, las asociaciones serán propuestas por el Delegado del Gobierno “*previa presentación en terna de asociaciones y organizaciones seleccionadas en función de una serie de criterios objetivos recogidos en el Real Decreto*” (OFRIM 2001: 3).

---

<sup>107</sup> Real Decreto 507/2002 de 19 de junio. Además de la coordinación, otra de sus funciones principales es la de emitir un informe, con carácter previo, al establecimiento por el Gobierno del contingente anual de mano de obra.

<sup>108</sup> Real Decreto 345/2001 de 4 de abril. Como órgano colegiado está encargado de las actividades de recogida de datos, análisis de las magnitudes y características del fenómeno migratorio, y la difusión de la información obtenida, procedente de los Departamentos ministeriales, de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

A nivel regional, es a partir de 2001 cuando comienza a efectuarse una cada vez más coordinada y planificada gestión pública de la inmigración. Algo que se debe fundamentalmente a la aprobación de los distintos Planes autonómicos de inmigración. Seguramente, también influenciado por la gran eclosión del hecho inmigratorio en las agenda política nacional (Martínez 2006). Son los primeros instrumentos regionales –exceptuando el de Cataluña, publicado en 1993– en los que se contemplan las políticas y directrices para la integración social de “inmigrantes”, de acuerdo a las competencias sobre acción social que tienen asumidas. Diseñados para coordinar, gestionar y sistematizar unas prácticas de actuación en unos territorios regionales determinados, estos *pioneros* documentos políticos son elaborados únicamente en aquellas zonas geográficas donde la presencia de población extranjera es más significativa, a saber:

- Andalucía: *Primer plan integral para la inmigración en Andalucía* (2001-2004), Consejería de la Gobernación. Dirección General de la Coordinación de Políticas Migratorias.

- Baleares: *Pla integral d'atenció a la immigració de les Illes Balears* (2001-2004), Conselleria de Bienestar Social.

- Cataluña: *Pla Interdepartamental d'immigració (2º Pla)* (2001-2004), Departament de la Presidència, Secretaria per a la Inmigració.

- Madrid: *Plan regional para la Inmigración* (2001-2003), Consejería de Servicios Sociales.

En la presentación de los mismos, las estructuras públicas plantean verse cada vez más *afectadas* por la presencia de la población inmigrante. Sobre todo en lo que a la gestión de los servicios de bienestar a nivel provincial y local se refiere. El hecho de que la población “no comunitaria” sea incorporada progresivamente en los servicios y *hacer* público dio lugar a la necesidad por parte de las Administraciones a que se diseña una serie de Planes que integren e institucionalicen el tratamiento político de esta nueva realidad. En consecuencia, a los ya mencionados les seguirá un año más tarde la publicación de otros planes autonómicos tales como:

- Murcia: *Plan para la integración social inmigrantes en la región de Murcia* (2002-2004), Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social.

- Aragón: *Plan Integral para la inmigración en Aragón* (2002-2004), Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales. Oficina para la Inmigración.

- Canarias: *Plan Canario para la inmigración* (2002-2004), Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.

- Navarra: *Plan para la integración social de la población inmigrante* (2002-2006), Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

- País Vasco: *Plan Vasco de inmigración* (2003-2005), Gobierno Vasco, Área de Asuntos Sociales, Dirección de Inmigración.

### **V.6.2. Las dinámicas internacionales y el fantasma de la musulmanidad como amenaza**

A principios de este mismo año, y volviendo al encuadre europeo, la UE acomete una importante reestructuración de la política de visados. Mediante reglamento<sup>109</sup> se elabora en 2001 una lista de “países terceros” cuyos nacionales obligatoriamente han de obtener un visado para cruzar las fronteras exteriores de la Unión Europea, y también otra de los que quedan exentos. En el inventario referido a la obligación de visado son incluidos 134 países, la mayor parte de ellos coinciden con los de procedencia de las y los “inmigrantes” que residen en la UE, queriendo con esta medida imponer mayores trámites y trabas administrativas a la inmigración procedentes de determinadas zonas geográficas. Países como, por ejemplo, Colombia están incluidos en este listado, lo que afecta muy especialmente a España dada la numerosa presencia de sus nacionales en territorio español. Por su parte, en el listado que versa sobre la exención de visado, que incluye 45 países, hay tanto países candidatos a la ampliación europea como los denominados “países desarrollados” de donde procede la mayor parte de quienes vienen a realizar

---

<sup>109</sup> Reglamento 539/2001, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de países terceros cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de la UE, DOCE 2001 L81/1.

turismo. Es, por tanto, una medida que muestra cómo con el ejercicio de determinadas políticas se selecciona un tipo de inmigración y no otra.

Pero sin duda alguna, los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York fueron el acontecimiento que tiene lugar en este año y que en mayor medida removió los cimientos de las relaciones internacionales en EE.UU., con consecuencias también en Europa. Este hecho re-situó la cuestión inmigratoria en los planteamientos y agendas políticas. Estos atentados golpearon directamente sobre la manera de percibir y gestionar la inmigración, que de forma inmediata quedó ubicada en el ámbito de la (in)seguridad nacional. La figura del “inmigrante”, muy especialmente la del “musulmán”, resultó atrapada bajo la sospecha, y los discursos que vinculan la inmigración ilegal con el terrorismo adquieren cada vez mayor fuerza.<sup>110</sup> Tras estos acontecimientos, analiza Javier de Lucas (2003):

“El pilar internacional (la política de convenios con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios que tienen por destino la UE) parece orientado al objetivo de asociar a esos países exclusivamente la función de policía de fronteras, conforme a la prioridad de esta política, que es la lucha contra la inmigración ilegal, contra las mafias. Se ha recuperado la primacía de un modelo policial de gestión de la inmigración centrado casi exclusivamente en la lucha contra la inmigración ilegal y que contamina con su lógica de orden público todos los objetivos de la política de inmigración” (De Lucas 2003: 34).

Progresivamente, a lo largo de 2002, va extendiéndose la desconfianza y el miedo hacia todo cuanto se relaciona con la inmigración. El aumento del temor y los prejuicios contra la *musulmanidad*, asociada al “terrorismo islámico”, trasladan simbólicamente la sospecha hacia todo lo musulmán. Percepciones que, en el caso español y tras los atentados del 11 de marzo de 2004, son magnificadas (reforzadas tras lo sucedido en Londres en junio de 2005) y distorsionadas bajo las ideas que aluden a la “reconquista del árabe”. Un recelo histórico frente a los entonces expulsados que en el contexto español se entremezcla y superpone discursivamente con cuestiones diversas como la

---

<sup>110</sup> Tal como sostenía el entonces ministro de Exteriores, Joseph Piqué: “el refuerzo de la lucha contra la inmigración ilegal es también el refuerzo de la lucha contra el terrorismo”. <http://www.csmonitor.com/2001/1011/p4s1-woeu.html>

inseguridad y la criminalidad. Pareciera de este modo que la justificación europea de un estrechamiento de fronteras, especialmente las físicas pero también las simbólicas, está servida. Se genera todo un entramado narrativo en torno a la mayor o menor integrabilidad de los “inmigrantes” en el que las cuestiones culturales y religiosas se presentan como factores claves. Al respecto, tras el 11-M “se reclama públicamente que debemos seleccionar inmigrantes ‘con afinidades de lengua, religión y cultura’. De ahí que se haya construido un poderoso sentimiento social de que hay inmigrantes ‘deseados’ e inmigrantes ‘intrusos’, siendo éstos últimos asimilados con los de origen árabe y musulmán” (Martín 2004: 1).

En este contexto de *islamofobia* (Martín 2004), rebrotan con bastante eco abierta retóricas de clasificación y exclusión basadas en la *diferencia* cultural. Vuelven a adquirir fuerza las teorías de Samuel Huntington (1996) sobre el choque de civilizaciones, retomados en las tesis de Giovanni Sartori (2001) acerca del grado de *distancia cultural* y de *inintegrabilidad* de las y los “inmigrantes musulmanes”, presentados como *enemigos de occidente*. Retóricas que en España son recogidas y amplificadas por Mikel Azurmendi quien, tras asegurar que “nuestra cultura” (española-europea) es superior moralmente a “las otras” (la de los “inmigrantes”), definió el multiculturalismo como “una gangrena para la sociedad”.<sup>111</sup>

En esta misma línea de argumentaciones fueron hechas las declaraciones de Marta Ferrusola, esposa del presidente de la Generalitat de Cataluña, a las que aludíamos anteriormente, quien en sus comentarios manifestó también su preocupación por el incremento de mezquitas, al considerarlas como una amenaza para la identidad católica.<sup>112</sup> Entendía que era un ejemplo de cómo quieren “imponer constantemente” sus costumbres y su religión. La trascendencia fue, no sólo por lo que dijo (al respecto de éste y otros temas), sino por ser quién era, lo que hizo que sus declaraciones se difundieran con amplios altavoces (Contreras 2002), sino por cómo fue secundada por diferentes miembros del gobierno afirmando que “[sus declaraciones] responden a lo que piensa la mayoría de los ciudadanos [...] una reflexión en voz alta

---

<sup>111</sup> *Estrella Digital*, 13 de marzo de 2002.

<sup>112</sup> *El País*, 25 de febrero de 2001.



que seguramente comparten miles de personas".<sup>113</sup> A continuación, el mismo Jordi Pujol insistía en que los inmigrantes de origen musulmán suponían una dificultad para la integración, comparándolos con ecuatorianos, de quienes decía que *ni se notan*.<sup>114</sup> Bajo el mismo tipo de alegatos, en 2004 sucederían las intensas manifestaciones contra "inmigrantes" y organización vecinal en Santa Coloma de Gramenet (Barcelona) en respuesta a la instalación de un oratorio musulmán en los bajos de un edificio de viviendas. Situación que, tras enfrentamientos policiales y negociación con el Ayuntamiento, finalizó con el traslado del mismo a las afueras de la localidad.<sup>115</sup>

Todo este tipo de planteamientos, que se apoyan en la cuestión cultural para fundamentar la exclusión, fueron definidos por Verena Stolcke (1993) como "fundamentalismo cultural". Nos detendremos en el análisis de este punto en el siguiente capítulo.

Esta percepción de la inmigración como vía para dar entrada a lo islámico, planteado como amenaza hacia las democracias (católicas)<sup>116</sup> europeas, se manifestó de forma muy evidente en el Consejo Especial de Justicia y Asuntos de Interior que tuvo lugar poco después de los ataques del 11-S, en el que se recomendaba a los Estados miembros un refuerzo de los controles fronterizos y mayor rigor en la tramitación de visados y vigilancia de movimientos de inmigrantes entre distintos países mediante el incremento de registros en el Sistema de Información Schengen. El centro etimológico del terrorismo se hace depender de la *cultural árabe* y la religión musulmana. El supuesto fanatismo anti-occidental que nutre con su ideología pasa a ser imaginado tras esta fecha como el mayor enemigo a combatir, ocupando un lugar abiertamente destacado en los discursos gubernamentales, tal como se expresaba en un Consejo Europeo extraordinario tras los atentados: "*La Unión*

---

<sup>113</sup> *El Periódico*, 21 de febrero de 2001.

<sup>114</sup> *La Vanguardia* y *El País*, 21 de mayo de 2002.

<sup>115</sup> Hay un vídeo-documental muy interesante, titulado "¡Mezquita NO!", que recoge el conflicto acontecido y los diferentes discursos encontrados entre las partes implicadas a lo largo del proceso de resolución.

<sup>116</sup> Fue precisamente objeto de numerosos debates si en el proyecto de la Constitución Europea, en el preámbulo donde se refería al concepto de identidad cultural europea, debía hacerse mención expresa a la identidad cristiana (al personalismo cristiano, al humanismo cristiano) o a las raíces judeo-cristinas de Europa (De Lucas 2003).

*Europea rechaza solemnemente toda amalgama entre los grupos de terroristas fanáticos y el mundo árabe y musulmán*".<sup>117</sup>

Queda así abierto e institucionalmente formulado un pensamiento que mira con recelo todo lo que se relaciona con *lo musulmán*, vinculándolo indisolublemente con cuestiones como terrorismo-peligrosidad-fanatismo. Todo ello ha hecho emerger el Islam como asunto público de gobierno que interroga y desestabiliza a la propia Unión Europea. El fantasma del *fundamentalismo* que exporta terrorismo ha servido de coartada para adoptar un posicionamiento de integración cultural sobre el que se refuerza la identidad europea frente a la inmigración y la idea de interculturalidad (De Lucas 2003b). La Fortaleza Europa se refuerza en torno al proyecto de integración cultural que, continua explicando este autor, supuestamente exigiría el abandono de cuanto de significativo haya en la religión musulmana, presuntamente incompatible con la tradición de los derechos humanos y con la democracia europea (De Lucas 2003b: 23).

En los sucesivos Consejos Europeos,<sup>118</sup> la inmigración y el terrorismo se confirman como materias predominantes, valorándose "*más que nunca un objetivo prioritario de la Unión Europea*".<sup>119</sup> El Consejo de Laeken, que se celebra a finales del 2001, incluye en las conclusiones de la Presidencia un apartado especial titulado "*Acciones de la Unión tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos*", en el que "*la Unión Europea reafirma su total solidaridad con el pueblo estadounidense y la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo [...] la definición común de los delitos de terrorismo, la elaboración de listas de organizaciones, personas, grupos y entidades terroristas*"<sup>120</sup>. Igualmente se otorga una especial atención al refuerzo del espacio de libertad, seguridad y justicia,

---

<sup>117</sup> Conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001.

<sup>118</sup> Los últimos Consejos en los que se ha negociado de forma más específica el tratamiento de la inmigración, en su vinculación con la idea del terrorismo, han sido los de Barcelona (2002), Sevilla (2002), reunión informal en Santiago de Compostela (2002), Luxemburgo (2002), Salónica (2003) y Bruselas (2003).

<sup>119</sup> Conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001.

<sup>120</sup> Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

al amparo del cual se plantea la elaboración de “una verdadera política común de asilo e inmigración”. Vuelve sin embargo a obviarse la integración, insistiendo en la necesidad de un mayor control de las fronteras como garantía de *“lucha contra el terrorismo, redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos”*. Son éstos los objetivos prioritarios<sup>121</sup> en torno al los que se definen las relaciones internacionales, posiciones y relaciones entre Estados y establece un nuevo orden mundial. Es precisamente en el Consejo Europeo de Laeken (2001), en el documento elaborado en torno a la Constitución Europea donde se adoptó una nueva Declaración sobre el futuro de la UE, en cuyo preámbulo titulado “Europa en una encrucijada”, quedaba enunciado lo siguiente:

“Fuera de sus fronteras, la Unión Europea se enfrenta asimismo a un entorno mundializado en rápida mutación. Tras la caída del muro de Berlín, por un momento pareció que podríamos vivir por largo tiempo en un orden mundial estable, sin conflictos, basada en los derechos humanos. Pero apenas unos años más tarde, desapareció esa seguridad. El 11 de septiembre nos ha abierto brutalmente los ojos. Las fuerzas contrarias no han desaparecido. El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican y siguen siendo alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo” (Declaración de Laken 2001: 2).

Este giro discursivo que empujaba hacia una nueva estrategia en el tratamiento de la inmigración se consolidó en el encuentro informal mantenido entre los ministros de justicia e interior en Santiago de Compostela (2002) en donde se comprometieron *“a impulsar los trabajos para que la Europol sea más eficaz en la lucha contra todas las formas de delincuencia, sobre todo contra el terrorismo, inmigración ilegal, narcotráfico y falsificación del euro”*.<sup>122</sup> En esta reunión se presentó también el “Plan Global de lucha contra la inmigración ilegal” (2002), propuesto por España que ostentaba entonces el cargo de presidencia. Durante los seis meses que dura este periodo, e impulsado por el

---

<sup>121</sup> El 27 de diciembre de 2001, el Consejo de la UE adoptó una serie de Posiciones Comunes en contra del terrorismo y por primera vez acordaron una definición común sobre los crímenes terroristas. Establecieron no reconocer el derecho de asilo a las personas sospechosas de colaboración con el terrorismo. Igualmente se aprueba el Plan de acción europeo para combatir el terrorismo.

<sup>122</sup> <http://www.ue2002.es>

gobierno español, la preocupación por la cuestión inmigratoria en su conexión con la ilegalidad e insistencia por blindar las fronteras queda instituida como punto principal en la acción gubernamental, tal como reconocía Mariano Rajoy, el por entonces Vicepresidente del Gobierno: *“en este semestre se ha avanzado ‘más que nunca’ en política de inmigración”*.

Los dos siguientes Consejos Europeos en los que se les dedicó una atención preferente a las materias de inmigración, frontera y asilo fueron los celebrados en Sevilla (2002) y Salónica (2003)<sup>123</sup> donde, entre otras cuestiones, acuerdan tomar medidas de restricción de la cooperación con aquellos Estados que no impidan la salida de embarcaciones e “inmigrantes ilegales”, de concertar controles marítimos fronterizos y de elaborar una lista común sobre los países seguros y menos seguros. Igualmente, se ha ido configurando un control de fronteras desterritorializado y transnacional (Gil 2003), desplazando las funciones del control, además de sobre los países de origen, hacia agentes como las compañías de viaje<sup>124</sup> o las autoridades locales encargadas de otorgar certificados. Es una medida de externalización de los controles y descentralización de competencias, que hace recaer sobre terceros sujetos, países e instituciones la responsabilidad de la fiscalización de la entrada a Europa de “no comunitarios/as”. En este mismo año, el Consejo Europeo publica la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar,<sup>125</sup> duramente criticada por la tardanza en ser tratado este tema y por las restricciones y las consecuencias negativas del amplio margen de discrecionalidad.<sup>126</sup>

Al tiempo que tiene lugar un endurecimiento de las políticas de control fronterizo frente a la inmigración no comunitaria, en diversos países europeos

---

<sup>123</sup> Para más información ver: <http://europa.eu.int>

<sup>124</sup> En su aplicación, el Ministerio del Interior hizo pública su intención de involucrar a las compañías de transporte en la función de control de fronteras, obligándolas a facilitar antes del embarque la lista de pasajeros para utilizarlas en los controles fronterizos y a que les informe de quienes han entrado con visa de turista y no han usado su billete de vuelta transcurridos tres meses. (*El País*, 21 de mayo de 2003). Según esta iniciativa, las aerolíneas no sólo pueden ser sancionadas sino que han de ser responsables de los pasajeros en tránsito en España y no admitidos por el país de destino.

<sup>125</sup> Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre.

<sup>126</sup> Para una lectura crítica ver Álvarez Rodríguez (2003).

siguen reforzándose las fronteras simbólicas que distancian las nociones con las que se retrata al *inmigrante* frente al *nacional*. La reafirmación de nociones como ciudadanía, basadas en ideas sobre una *cultura europea* que diferencia y distingue frente a quienes no son miembros del país, así como del peso que la *cultura* supone para una mayor facilidad o dificultad en los procesos de integración, va teniendo un claro reflejo en las políticas, normativas y prácticas de integración de “inmigrantes”. En consecuencia, como refiere Miguel Pajares (2004), a partir de 2002 se aprecia una fuerte tendencia a plantear la integración como un deber legal, “una novedosa ‘obligación de integrarse’ que ha ido imponiéndose en las legislaciones de algunos Estados de la Unión Europea (y que) comporta un concepto de integración exclusivamente relacionado con los aspectos culturales (idioma, conocimiento de la historia y cultura de la sociedad receptora, valores democráticos, etc.)” (2004: 11). De esta guisa, en países por ejemplo como Alemania, la reforma legislativa planteada en 2002 introduce la necesidad de que la población inmigrante realice cursos de alemán y de historia y cultura alemana, haciéndolo de forma coercitiva al hacer depender de ello la obtención de la residencia, su renovación o nacionalidad. Igualmente, en Reino Unido, de acuerdo a los nuevos cambios legislativos, para el acceso a la ciudadanía ha de conocerse el idioma y las características de la sociedad británica y su sistema democrático.<sup>127</sup> Similares son los casos de Dinamarca, en cuya nueva ley de extranjería de 2002, ha de pasarse un examen de idioma, historia y cultura danesa para obtener la nacionalidad. O de Holanda, donde en su también renovada ley de 2003,<sup>128</sup> se

---

<sup>127</sup> Al respecto, ha sido muy interesante el debate que recientemente se ha abierto una vez que el gobierno británico impuso un nuevo examen como requisito para quienes solicitaban adquirir la nacionalidad británica. Dicho examen constaba de preguntas en las que tenía un peso muy especial las referidas a la historia, costumbres y tradiciones (que incluían comportamiento y cortesía) del país al objeto de que, como expresaba el ministro británico de inmigración Tony McNulty, los extranjeros, los nuevos ciudadanos, demuestren que conocen y respetan la cultura británica y aprecien más su dimensión cívica y política. “Es una prueba que evalúa si (la persona) está capacitada para convertirse en ciudadana (de este país)” (McNulty, *El País*, 1 de noviembre de 2005).

<sup>128</sup> Obsérvese cómo en casi todos los países europeos, tras los atentados, se reformularon las leyes de extranjería, introduciéndose nuevos requisitos para el acceso al país, obtención de permisos de trabajo y nacionalidad.

recoge que además del examen de idioma y conocimientos de la política y sociedad holandesa, las y los aspirantes a la inmigración han de realizar unos “cursos de integración”; esto es, a cumplir en sus países de origen como requisito previo antes de emigrar. En Austria se introdujo el aprendizaje del alemán, historia austriaca y del sistema social y político en su ley de 2002; es el conocido como “contrato de integración”.<sup>129</sup> El gobierno francés, donde la integración se construye en base al no reconocimiento de las diferencias en público para fomentar la igualdad entre personas, en 2003 se presentó en el Parlamento modificaciones con respecto a la política de ciudadanía. En estas se contempla que para la obtención del permiso de residencia, tras 10 años de estancia en el país, ha de mostrarse una “buena integración”,<sup>130</sup> demostrable en el conocimiento del francés y la sociedad francesa. Para ello son numerosos los cursos que se imparten en las asociaciones de inmigrantes, fomentando la conciencia social y cultural (Holm 2002).

### **V.6.3. Los discursos de selección de “inmigrantes”: la invención de los *buenos* (integrables) y los *malos* (inintegrables) inmigrantes**

Los discursos del miedo en torno a la inmigración, como decíamos más arriba, se repiten con insistencia tanto a nivel europeo como español.<sup>131</sup> Las interpretaciones que vinculan su presencia con el delito, el crecimiento de la delincuencia y las nociones de desorden y descontrol con las que se le retrata como fenómeno imparable de *invasión* y *oleada* van conformando un determinado tipo de representaciones sobre las que acaban regulándose acciones políticas. Tal fue el caso del Plan de Lucha contra la Delincuencia

---

<sup>129</sup> La ley lo presenta de la siguiente manera: en los primeros 18 meses de estancia los cursos están pagados a un 50% entre el inmigrante y el Estado o las empresas. Entre los 18 meses y 2 años, el Estado tan sólo pagará el 25%, y nada después de los dos años. Después de tres años de residencia, si no tiene suficiente nivel de idioma podrá ser multado. Y si así fuera tras los cuatro años, se le podrá retirar el permiso de residencia (Pajares 2004: 11).

<sup>130</sup> Una buena integración supone estar bien asimilados a las costumbres y usos de Francia. Circunstancia que las autoridades evalúa a través de unas entrevistas. La mala integración implica, además del desconocimiento de estos contenidos, el ejercicio de la poligamia o el vivir en los márgenes de la sociedad.

<sup>131</sup> Ver Agrela (2002a), Agrela y Gil (2005).

(2002) elaborado por el Ministerio del Interior. En el mismo, se dedica una atención especial a la inmigración, vinculándola nuevamente con la idea de inseguridad ciudadana, delitos e ilegalidad (2002: 17-22). En el Congreso de los Diputados, el Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro del Interior, Mariano Rajoy, al respecto de las medidas que debía adoptar el gobierno para atajar la inseguridad ciudadana, destacó el aumento de la población extranjera como causa principal de la delincuencia del año anterior: *“Hay un dato que no podemos obviar, que es que el 45% de los detenidos este año en Madrid son extranjeros. Eso no quiere decir nada, simplemente que son extranjeros y que debemos darle la máxima celeridad posible a los procedimientos de expulsión”*.<sup>132</sup> Frente a las críticas que recibió por tal afirmación respondió que *“el objetivo no es inquietar más allá de lo que debe ser inquietada nuestra sociedad en función de los hechos y las realidades”*,<sup>133</sup> incrementando con ello las dosis de alarmismo instaladas en los discursos políticos sobre inmigración. En respuesta a esta preocupación, la reforma el Código Penal prevé que, entre otras cuestiones, puedan agilizarse los juicios en los que estén incurso los extranjeros para acelerar los procesos de sanción de expulsión y posibilitar la salida en caso de que las penas sean inferiores a seis años.<sup>134</sup>

Algunas de las frases más sonoras que resumen la filosofía de los últimos cambios legislativos y suponen un recrudecimiento de los controles y recortes sociales en materia de inmigración fueron las pronunciadas en un encuentro con alcaldes y cargos públicos donde se presentaban las medidas del Plan de Delincuencia. El entonces Ministro de Justicia, José M<sup>a</sup> Michavila, decía que *“en España se recibe con los brazos abiertos a los que vienen a trabajar, pero no podemos consentir que alguien venga a delinquir [...] no se puede incitar a cometer un delito para, así, poder pasearse libremente durante uno o dos años a la espera de juicio. Eso hay que reformarlo. Hay que reformar el Código Penal para lograr una mayor contundencia con los que trafican con inmigrantes o les venden permisos*

---

<sup>132</sup> *El País*, 12 de mayo de 2002.

<sup>133</sup> *Ídem*.

<sup>134</sup> Ley Orgánica 15/2003 de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal.

*falsos de trabajo*".<sup>135</sup> Por su parte, el Ministro de Interior, Ángel Acebes, afirmaba que aunque se deben adoptar medidas sociales "para impedir la creación de bolsas de marginalidad", advertía que éstas "tienen que venir acompañadas de medidas legales, judiciales y policiales, frente a la 'utopía' del 'modelo socialista', restringido sólo al primer aspecto. Con ese modelo no conseguiremos una lucha eficaz contra la delincuencia".<sup>136</sup>

Una de las notas características del perfil demográfico de la población extranjera no comunitaria de estos últimos años, no es tanto el incremento de su presencia como el giro significativo que en lo que a perfiles nacionales se refiere, tal como se venía apuntando en los anteriores procesos de regularización. Básicamente, siguiendo a Antonio Izquierdo (2004), se produce una contención de las entradas de quienes proceden del norte de África y Asia frente al ascenso de los que provienen de la Europa "no comunitaria" (particularmente de Rumania, Ucrania, Bulgaria y Lituania) y Latinoamérica. Es decir, se estanca o disminuye la llegada de quienes tradicionalmente habían tenido una mayor presencia -países norteafricanos como Marruecos o Argelia- y surgen nuevos orígenes, al tiempo que se auspicia a los países (latinoamericanos) con quienes se tienen más *parentesco histórico* y conciben desde un mayor *similitud*. Se responde con ello a la promesa que hiciera el Presidente del Gobierno sobre la ordenación de los *flujos* migratorios "valorando especialmente los vínculos con Iberoamérica".<sup>137</sup>

Este cambio demográfico de la inmigración en España, si bien puede explicarse por razones más de tipo global sobre tendencias en los movimientos migratorios, responde también al proceso de "selección de inmigrantes" de la política del gobierno sobre contratación de mano de obra extranjera. Organizada en base a dos instrumentos clave. De una parte, la reciente política de firma de convenios de contratación con nuevos países de origen<sup>138</sup> como Ecuador, República Dominicana, Polonia o Rumania. Y de otra

---

<sup>135</sup> "El PP anuncia que habrá 20.000 nuevos policías y guardias civiles" (9 de noviembre de 2002). <http://www.terra.es/actualidad/articulo/html/act49166.htm>

<sup>136</sup> *Ídem*.

<sup>137</sup> Debate sobre el Estado de la Nación (16 de julio de 2002).

<sup>138</sup> Hasta la fecha, España ha firmado convenios bilaterales para regular las migraciones laborales con Marruecos (el primero en 1999 y después un segundo en el 2001), Ecuador



parte, los recientes procesos de regularización del 2000 y el 2001. Destaca especialmente la *masiva* documentación de extranjeros a través del procedimiento de arraigo, en el que ciertas nacionalidades *preferidas* (Izquierdo *et al.* 2003) parecen “tener más papeletas”, en detrimento de otras, por su mayor *proximidad cultural* y facilidad para *echar raíces*.

A todo ello se le añade que, a partir de 2001, al sector empresarial se le concede más poder para intervenir en el cálculo de los cupos anuales. Las preferencias sociales y culturales de los empresarios –tales como el idioma o la cercanía cultural– deja a la población norteafricana, y muy especialmente a la población árabe, a la cola de las oportunidades, lo que se traduce en un refuerzo en la distribución de los contingentes según nacionalidad. Por ejemplo, como analizaba Antonio Izquierdo (2004), en el 2003, tres de cada cuatro autorizaciones han ido a parar a trabajadores de los países del Este de Europa próximos a entrar en la Unión Europea (Rumanía y Polonia), seguidos por latinoamericanos como colombianos, dominicanos y ecuatorianos. Predilección por unas nacionalidades, frente a otras tradicionalmente de mayor presencia como la marroquí o argelina, cuyas consecuencias se extienden más allá del ámbito laboral, como es el de las relaciones sociales, acceso a la vivienda, interpretación de necesidades, etc.

Las últimas directrices planteadas para la consecución de una política común europea se reflejan en el ámbito español abriendo un diálogo entre los dos grupos políticos mayoritarios, el PP y el PSOE, con el que consiguen establecer un pacto sobre inmigración. La razón fundamental que se argumenta es la de “*dar cumplimiento a la normativa comunitaria*”, realizar un mayor control de las entradas, agilizar las expulsiones y penalizar la “inmigración ilegal” y de quienes “*pretenden lucrarse de ella*”. Tal como lo explicaba el portavoz del PSOE en el Congreso de los Diputados, Jesús Caldera, el acuerdo respondía a la “*necesidad imperiosa*” de convertir la inmigración en un “*fenómeno legal*” y de “*trabajar con intensidad para frenar la marea de inmigración ilegal que asola España*”.<sup>139</sup> Tras admitir el ejecutivo 20

---

(2001), Colombia (2001), República Dominicana (2002), Polonia (2002), Rumania (2002) y Bulgaria (2003).

<sup>139</sup> *El Mundo*, 12 de septiembre de 2003.

enmiendas del PSOE, se publica la LO 11/2003 de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de "inmigrantes". De entre las novedades que introduce se contempla la penalización de la contratación de "irregulares", por competencia desleal con las empresas que los contratan con un salario adecuado y les dan de alta en la Seguridad Social, así como la petición del PSOE de un composición "tripartita y equilibrada" -entre las administraciones de las Autonomías, ayuntamientos y el Estado- del Observatorio contra el Racismo. En cuanto al reagrupamiento familiar, el PSOE solicita que se pueda ampliar en el caso de hijos menores o discapacitados, y que las mujeres que denuncien violencia doméstica obtengan algún tipo de ayuda y beneficios.

Sin embargo, los aspectos más polémicos hacen referencia a la utilización de los datos del empadronamiento municipal por parte del Ejecutivo, previéndose el intercambio de información entre el Instituto Nacional de Estadística, Hacienda, la Seguridad Social y de Registro Central de Extranjeros de la Policía. Una vez más, bajo la idea de que los peligros vienen del exterior a través de la inmigración, las medidas buscan controlar la presencia de quienes están asentados/as en territorio español. Así como la obligación de las compañías aéreas a controlar las listas de sus pasajeros. Un par de meses más tarde tendrá lugar una nueva reforma de la Ley, si bien menos significativa que la anterior.<sup>140</sup>

#### **V.6.4. El nuevo gobierno del Partido Socialista y ¿la nueva impronta en la gestión de la inmigración?**

Cerramos este periodo destacando dos cuestiones más que describen cómo la manera de pensar la inmigración a lo largo del gobierno del PP dejó su impronta en las formas de acción gubernamental. De una parte, y más allá

---

<sup>140</sup> Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

de la recomposición institucional que supuso el ser gestionada desde el Ministerio del Interior, su filosofía se deja sentir también en el modo de articular las relaciones entre los distintos actores.

Una de las características de la gestión social de la inmigración a partir del año 2000 es el incremento de agentes públicos y privados que toman parte en su tratamiento. Sin embargo, se observa también un fortalecimiento del papel de Gobierno como actor central en el proceso de elaboración de la política pública. El Partido Popular realizó una centralización decisional (Delgado 2006: 22) con la que apenas se atribuyeron responsabilidades a los Gobiernos Autonómicos, prescindiendo incluso de la cuotas de representación civil en los órganos de formulación de la política de inmigración. Muy a pesar de que, como continua examinando esta autora, tras los niveles de politización a los que lo elevó el PP tras su entrada en el gobierno, la inmigración se mantuviera en la agenda gubernamental como una de sus prioridades, en estrecha conexión con otros dos problemas con los que se le supedita: el desempleo y el terrorismo.

En el mes de marzo de 2004 tiene lugar nuevas elecciones y nuevo cambio de Gobierno. Desde entonces, el PSOE parece estar cambiando la orientación y los contenidos de la política de inmigración. Si bien no ha publicado aún el marco normativo de referencia para el desarrollo de las políticas sociales de integración,<sup>141</sup> sí que ha vuelto a ubicar las competencias en materia de inmigración en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.<sup>142</sup> Una

---

<sup>141</sup> Desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se está elaborando el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*, que pretende ser el documento marco que suponga el instrumento de regulación para el desarrollo de medidas administrativas y orientación de las políticas de acción social e integración de inmigrantes a nivel nacional, regional y local. En la actualidad, el borrador del Plan puede consultarse en la página web del Ministerio para poder elaborar enmiendas y propuestas de proyectos, tanto por parte de particulares como de entidades.

<http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Indice.htm>

<sup>142</sup> Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, determina en su artículo 7 la asunción por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de las competencias que en materia de atención e integración de inmigrantes, refugiados y colectivos, que venía ejerciendo el antiguo Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). A esta

decisión político-administrativa que le ha posibilitado encaminarse más directamente hacia la acción social y hacia la descentralización de competencias. Institucionalmente no se presenta de forma tan excesiva como a una noción de seguridad, sino desde un énfasis en lo laboral. Reconoce que, si a este Ministerio corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia laboral, de ordenación y regulación del empleo y de Seguridad Social, las políticas de cohesión y bienestar social, así como de promoción de la igualdad, “igualmente [habrá de corresponderle] el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración” (RD 1600/2004).

Para el logro de la integración laboral creó tres instrumentos básicos: 1) la *Comisión Laboral Tripartita de Inmigración*, que incorpora a los distintos agentes sociales en la toma de decisiones políticas, 2) el *Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura* (2005),<sup>143</sup> para facilitar la contratación de trabajadores extranjeros cuando no hay demandantes de empleo nacionales, y 3) el *Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo* (2005),<sup>144</sup> medida con la que dio muestras de este giro. Destinado a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para facilitar la renovación de los convenios de estas entidades con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Igualmente, el Reglamento de ejecución de la LO 14/2003 dio lugar a un nuevo Proceso de Regularización, denominado de “normalización”, para flexibilizar la gestión laboral de la inmigración. Sin embargo, a diferencia de otros procesos de legalización, se examinarán los antecedentes penales del país de origen de quienes pretendan acogerse a la normalización.

A nivel andaluz, una vez constituida la Consejería de Gobernación y publicado el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001), para la

---

Secretaría le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración, y de ella depende la Dirección General de Integración de Inmigrantes. Igualmente le quedan adscritos el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Observatorio Permanente de la Inmigración y la Comisión Interministerial de Extranjería.

<sup>143</sup> Publicado en BOE 25 de febrero de 2005. Catálogo desagregado por Comunidades Autónomas y por provincias, con carácter trimestral.

<sup>144</sup> Aprobado por el Consejo de Ministros, su financiación fue incluida por primera vez en los Presupuestos Generales del Estado, para 2005 con una dotación de 120 millones de euros, tiene para 2006 una dotación de 182,4 millones de euros, de los cuales, el 50% va para programas de acogida e integración y el otro 50% para refuerzo educativo.

implementación de éste último, se sucede anualmente la concesión de ayudas públicas dirigidas tanto a entidades públicas como sin ánimo de lucro.<sup>145</sup> Con estas medidas, el Gobierno Andaluz empezará a impulsar tanto las prácticas de acción social dirigidas a “inmigrantes” como irá consolidando unos ejes de hacer gubernamental y racionalidades políticas en el tratamiento de la integración de “inmigrantes”. Como exploraremos y desarrollaremos con más detenimiento en el capítulo siguiente, el gobierno de la Junta de Andalucía a través de sus políticas irá conformando unas maneras concretas de pensar en la inmigración como objeto político e irá imponiendo una serie de directrices que rearticularán en el contexto andaluz los ejes público/privado y de normalización/diferenciación que ordenan las formas de intervención. Quedará de este modo instituida como una Comunidad Autónoma de “tradicción de inmigración” (Zapata 2000: 48), paradigma para otros gobiernos regionales en sus políticas y dispositivos de intervención social con inmigrantes.

---

<sup>145</sup> En estas convocatorias se incluyen también a las Universidades con el objeto de realizar investigaciones sobre “el fenómeno de la inmigración”.

## Capítulo VI

### DE CÓMO SE PIENSA Y RECONSTRUYE AL INMIGRANTE A TRAVÉS DE LOS DECIRES Y HACERES DE LAS POLÍTICAS DE ACCIÓN SOCIAL

En el capítulo previo hemos revisado la historización del tratamiento de la inmigración por parte de las políticas públicas, las vinculaciones entre el nivel europeo y español, para mostrar el legado del pasado y el peso del contexto europeo en las formas actuales de pensar y problematizar la inmigración “no comunitaria”. A partir de estas coordenadas, en el presente capítulo queremos indagar sobre las maneras de imaginar y retratar este *fenómeno* y los perfiles de la figura social del “inmigrante” que subyacen en las filosofías públicas con las que se instituye, ordena y clasifica esta *realidad*.

Para ello exploraremos cuatro dimensiones: 1) la dimensión epistemológica de las políticas de acción social con “inmigrantes”, es decir, el cómo es descrita la inmigración en tanto que “realidad” y situación social sobre la que se actúa y busca intervenir; 2) la dimensión explicativa que retrata a los sujetos de las políticas, esto es, la “población inmigrante” como objeto de las políticas y las representaciones simbólicas bajo las que se construye; 3) la dimensión del proceso de institucionalización; el de dónde se incorpora en la estructura institucional y cómo se organiza la gestión de la acción social; y 4) la dimensión normativa y operativa, a saber, la justificación y modos de entendimiento que legitiman un *hacer* determinado. A través de ellas más que buscar examinar cómo se han organizado las políticas y acción social con “inmigrantes” y porqué, perseguimos indagar sobre cómo se ha hecho con arreglo a lo que las autoridades han querido que se hiciera.

#### VI.1. Descripción del hecho inmigratorio a la luz de las políticas públicas

La construcción y definición de una política pública se realiza a partir de la descripción de una situación sobre la que *se dice hace necesario* actuar políticamente. Como hemos venido analizando en el capítulo anterior, las

migraciones, que han sido objeto de las políticas a lo largo de la historia, han adquirido sin embargo en los últimos años nuevas adjetivaciones que distan mucho de cómo se las venía tratando. Muy especialmente tras la II Guerra Mundial. En el paso de una política conocida como “de puertas abiertas” a otra de “inmigración cero”, el cómo se relata el hecho inmigratorio desde las autoridades públicas adquiere una relevancia fundamental. Porque en dicha argumentación, se presentan ideas relacionadas con las causas de por qué sucede un fenómeno, dando claves sobre cómo concebirlo y con qué tipo de gestiones administrarlo.

Adrian Favell (2001) sugiere al respecto que, las ideas con las que se identifica y conceptualiza la inmigración crean percepciones públicas que son un componente esencial para justificar y legitimar un determinado proceder. Las formas de presentar e imaginar *la realidad* están apoyadas sobre “teorías” explicativas de las migraciones, cuya relevancia pasa porque además de describirlas, las prescriben en términos de acción gubernamental.

#### VI.1.1. Los fundamentos de la expulsión y sus metáforas

Los diferentes planes que concretan las políticas sociales con “inmigrantes” son los marcos de referencia donde se presenta y describe el *fenómeno* sobre el que se interviene. Estos planes están estructurados en diferentes capítulos, encabezados por una justificación o fundamentación donde dan cuenta de la situación y el *análisis de la realidad* (Plan Andaluz 2001).<sup>1</sup> En la exposición de estos planteamientos pueden interpretarse las formas de entender y figurar la *naturaleza* del objeto político.

El proceso inmigratorio en el contexto español ha sido en gran medida explicado por parte de las políticas públicas haciendo mención a los factores de expulsión; esto es, las *razones* que explican la salida de personas nacionales de un país determinado, y que al tiempo, suponen explicaciones que retratan los lugares de origen. Así por ejemplo, en el primer plan nacional de inmigración, *Plan para la Integración social de los inmigrantes* (1995, PISI en

---

<sup>1</sup> I *Plan Integral para la Inmigración en Andalucía* (2001). Para acortar, en adelante me referiré como Plan Andaluz (2001).

adelante), cuando se realiza una “descripción de la situación inmigratoria en España” (1995: 37), al tratar la *naturaleza* de los flujos se dice que “...en tanto no se alivien las tensiones económicas, demográficas y sociales en países de nuestro entorno, los flujos seguirán produciéndose de forma ineludible” (PISI 1995: 39).

Esta insistencia en los desencadenantes en origen como fuente explicativa de la inmigración aparece reflejada de forma constante en los documentos y discursos políticos. De entre las diversas causas, suele destacarse la cuestión económica que alude a la condición de *países pobres* o en situaciones de crisis económica. Algo que, si bien no siempre es expresado de forma directa, se da sin embargo a entender cuando se plantean las maneras de gestionar la inmigración, remarcando, como hace el I Plan Andaluz (2001), que “En las bases del plan integral de inmigración se encuentra la necesidad de trabajar sobre las causas de la inmigración y para ello es esencial la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía que año tras año está adquiriendo mayores dimensiones” (2001: 167).

En esta misma línea, en la valoración que el grupo de Izquierda Unitaria Europea hacía tras los acuerdos tomados en la Cumbre de Tampere, “(saludaban) el buen propósito de los Quince al enmarcar las políticas de inmigración en una estrategia global de desarrollo con los países de origen con el fin de atajar las causas políticas, económicas y sociales que se encuentran en la raíz del fenómeno migratorio” (1991: 2). Esto es, la inmigración se define como una cuestión relacionada casi en exclusiva con la pobreza y las condiciones de precariedad en los países emisores que despiden a las personas a buscar mejores oportunidades económicas *entre nosotros*, aunque, como veremos más adelante, esta asignación de aspiraciones de mejora se hacen extensibles a otros aspectos.

Años más tarde, en la reciente reunión que ha tenido lugar en Dakar entre responsables políticos para tratar el tema de la inmigración y desarrollar un plan de acción de ayuda a África “en clave estratégica contra la inmigración ilegal en la Unión Europea”, el texto elaborado insta a los gobiernos en Europa a mejorar “la cooperación económica, el desarrollo del comercio, el desarrollo socioeconómico y la prevención de conflictos con el objetivo de promocionar la



*prosperidad [...] y, por lo tanto, 'responder a las causas de raíz' de los flujos migratorios".<sup>2</sup>*

Es sin duda una interpretación sistemática que está presente en las numerosas voces que hemos ido recogiendo en nuestro trabajo de campo. Al interesarnos por conocer las versiones de los agentes sociales sobre el hecho inmigratorio, independientemente del municipio en el que trabajasen, los discursos incidían en las (posibles) razones que les *empujan* a salir de sus países: “[...] *sobre todo vienen porque en su país no encuentran trabajo, no tienen donde trabajar pues tú sabes que estos países algunos están en guerra o están muy mal, vamos, y allí pues no se pueden quedar*” (Técnico social de la provincia de Jaén).

Razones como las demográficas son de la misma forma recurrentes al explicar las migraciones: los desequilibrios demográficos que diferencian a los países *desarrollados* –con bajas tasas de natalidad– de los *países subdesarrollados*, con una superpoblación que obliga a sus ciudadanos/as a emigrar a otros lugares. Las migraciones son por tanto el reflejo de una presión poblacional que caracteriza a los “países del sur”, que se traduce en pobreza, subdesarrollo y explica las desigualdades sociales existentes en origen. Todo ello da lugar a un discurso que transmite una idea generalizada que da a entender que las migraciones son también fruto de los *booms* demográficos de ciertos países en los que, a pesar de sus situaciones de marginación, de forma irresponsable no se controla la natalidad. Se narran como situaciones insólitas que encuentran su solución y escape en el trasvase de gentes hacia los países desarrollados. Con este tipo de argumentos dan igualmente a entender que, en gran medida, este descontrol poblacional es la causa de su atraso y sus propias condiciones, condenándoles por ello.

Como puede apreciarse, suelen generalizarse las causas, con independencia de la procedencia, sin embargo no ha sido infrecuente que en alguna ocasión incluso se elaborasen visiones particulares con arreglo a la nacionalidad o zonas geográficas de origen. Sirvámonos de ejemplo para ilustrarlo de la narración que nos hacía una de las directoras del centro de Servicios Sociales cuando se refería al perfil de quienes se alojaban en los

---

<sup>2</sup> *El Mundo*, 12 de junio de 2006.

albergues temporeros refiriéndose al reflejo que en ellos tenía el hecho inmigratorio de la provincia de Jaén:

“[...] el marroquí, su motivo de migración es económico. Es una persona que no quiere conflictos ningunos, es una persona que intenta pasar desapercibida, que busca trabajo y que la mayoría son casados y que tienen unas escalas familiares importantes ¿eh?, y se adaptan muy fácil al mundo agrícola porque además la mayoría, de profesión, son peones agrícolas. El argelino no. El argelino su nivel cultural es mucho más elevado, sus motivos... Muchos son de cambio de unas expectativas de vida mejores, pero otros son refugiados políticos. Los conflictos entre ellos mismos, incluso, son también fuertes porque tenemos los fundamentalistas y los no fundamentalistas, y los primeros años hubo problemas porque no entendíamos, no conocíamos esas diferencias, esos matices...” (Directora de centro de Servicios Sociales, 2000).

La inmigración, por tanto, que parece ser calificada en gran medida tan sólo desde la emigración, es además concebida como un proceso cuyos condicionantes, características y motivaciones son compartidas por quienes proceden del mismo país. En esta misma línea se plantea el informe que elaboró el Consejo Económico y Social sobre la inmigración y las minorías en la Comunidad de Madrid (1995), en el que señala lo siguiente cuando se refiere a las causas por las que emigran:

“Para la inmigración filipina y latinoamericana –salvo cubanos o portugueses–, nuestro país representa el final feliz de un viaje del que se espera solucione todos los problemas laborales, económicos e incluso familiares. La *otra inmigración*,<sup>3</sup> la de la Europa del Este –Polonia, Bulgaria, Rumanía, Rusia...– encuentra en España un lugar de tránsito hacia la Europa rica, la del norte, todavía no muy reticente a seguir admitiendo nuevos contingentes de ciudadanos de otros países” (Consejo Económico y Social 1995: 5).

Con este tipo de argumentos se define una tipología de las inmigraciones con arreglo al lugar de procedencia, informando y generalizando sobre las causas de los desplazamientos según el país. Inferencia que, no sólo obvian las posibles razones individuales por las que

---

<sup>3</sup> La cursiva es mía.

una persona toma la decisión de migrar, sino que también las aplican como determinantes para instituirles, para explicar quiénes son, sus comportamientos e intenciones. Análisis que por otra parte, refuerza las diferenciaciones entre “inmigrantes”, haciendo depender su origen con la justificación de su desplazamiento. Algo que adquiere especial importancia cuando desde las instancias gubernamentales se propone una selección en función de cuáles son sus intenciones; sí a *la entrada* de quienes vienen a trabajar e integrarse, no a quienes vienen a robar y delinquir. Desarrollaremos este aspecto con más detenimiento más adelante.

Otro de los significados que adquiere la inmigración, en tanto que explicada desde las circunstancias que pesan en origen, es su desvinculación causal con el país o lugar de destino. Al plantearse como *fenómenos* que se originan teniendo poco que ver con el Estado español o el municipio de llegada, se les acaba infiriendo la condición de inevitable. Como explicaba uno de los alcaldes de la provincia de Almería en la Mesa Provincial por la Integración de Inmigrantes:

“Hagamos lo que hagamos, van a seguir viniendo y cada día más y más. Porque parece que no podemos hacer nada. No está en nuestra mano, porque si yo pudiera, iba allí y haría algo para mejorar cómo están y que no tengan que venir. Pero es que no se puede, por lo que no nos queda más que resignación, porque este fenómeno es así de incontrolable” (Alcalde municipio provincia de Almería, 1998).

En las referencias a lo ineluctable que caracteriza la cuestión inmigratoria, muy especialmente a principios de los años noventa cuando comienza a ser objeto de discurso político, se revelan muchas de las contradicciones en las que suelen incurrir las líneas programáticas de la política de inmigración. Por una parte, se advierte de la llegada masiva y de las perjudiciales consecuencias que pueden suceder si no se plantean medidas al respecto. Por otra parte, sin embargo, se admite que “*el porcentaje de extranjeros residentes de forma regular continúa siendo aún uno de los más bajos en relación con las que registran la mayor parte de los países comunitarios*” (PISI 1995: 37). Este es un ejemplo de cómo a un acontecimiento, como veíamos en el

capítulo anterior, sin apenas trascendencia cuantitativa por aquél entonces se le otorga determinado tipo de significados que lo ubican en un problema de gobierno. Algo que continuará haciéndose años más tarde en el Programa GRECO, en el marco de un contexto sociopolítico en el que se estableció un endurecimiento en el tratamiento de la inmigración y control de entradas:

“Se puede afirmar que España se ha convertido en un país receptor de inmigrantes, si bien es cierto que su número es inferior en comparación con el número de inmigrantes existentes en nuestro entorno, pertenecientes a la Unión Europea. No obstante, la menor importancia cuantitativa del fenómeno no debe llevar a restar protagonismo a esta realidad, y todavía lo será aún mayor en el futuro” (Programa GRECO 2000: 1).

Esta forma en la que el discurso político va negativizando la inmigración no comunitaria, incidiendo en lo ajeno del Estado Español en sus causas y desde la pasividad del “no poder hacer”, se sirve de numerosas metáforas para proyectar unas ideas y elementos concretos con los que se le concibe desde el marco gubernamental. Como señala Enrique Santamaría (2002b), en este imaginar de la inmigración la *metaforización* ha sido una constante, de entre las que predominan las de dos tipos, las acuosas y las militares (2002b: 118). Con las acuosas se identifica la inmigración con nociones como flujos, corrientes, oleadas o torrentes que además de magnificar el hecho, le dan cierto carácter de catástrofe natural, al definirlo como oleadas, avalanchas, riadas, mareas...

“Cuando llegó la temporada de la aceituna, las calles se nos inundaron de inmigrantes buscando trabajo [...] son como riadas de gentes que ves por la calle, que están por todas partes [...] Cuando al principio fuimos muy pocos los municipios que abrimos los albergues temporeros, y que además les pagábamos el billete para desplazarse a otro municipio a buscar trabajo, corrió como la pólvora... fue como una balsa de aceite que se extendió de un año para otro... De pronto nos vimos como invadidos en los Servicios Sociales, y sin tener en la retaguardia más centros para responder a todo lo que necesitaban” (Concejala de bienestar social de un municipio jienense, 1999).

El uso reiterado de este tipo de metáforas sobredimensiona y amplifica la inmigración, además de naturalizarla y asociarla con lo irracional, lo violento y lo caótico. Todo ello infiere la comprensión del fenómeno como algo que altera gravemente el orden regular de las cosas, otorgándole a la llegada de “inmigrantes” significados distorsionados. Esta fluidez y descontrol con la que se asocia es percibida como algo que no se detiene, que avanza inexorablemente, que puede desbordarse. Sugiere la idea de un movimiento que no se puede parar, “*la inmigración es, hoy por hoy, un hecho imparable*” (PISI 1995: 9). De una presión que si no se encauza, como continúa explicando este autor, tendrá un desenlace dramático, anegando y haciendo sumergir a cuanto encuentra en su camino (Santamaría 2002: 120). No hay más que advertir los significados tan mordaces con los que, en la reciente Conferencia Euroafricana en Dakar, las autoridades españolas metaforizaban el arribo de pateras a las islas Canarias al que calificaban “*como un ‘tsunami’ de inmigración*”.<sup>4</sup>

El otro tipo de metáforas recurrentes son las militares, que describen estos desplazamientos con nociones como la “invasión”, el “asalto de fronteras”, la “explosión migratoria”, la “afluencia de ilegales” o de “clandestinos”. En estos casos, se insinúa el traspaso de la frontera e instalación en el nuevo territorio como una agresión, un acto hostil, un ataque o acción de violencia, tomando el carácter de una incursión forzosa (Santamaría 2002b: 121). En el Programa GRECO (2000), refiriéndose a las características de la inmigración “no comunitaria” en España concluye que “*Es previsible que continúe el flujo migratorio existente [...] El aumento de la presión migratoria también supondrá un incremento de los flujos irregulares que utilizan las redes de tráfico de las personas*” (2000: 5). Aludir a este tipo de cuestiones cuando se habla de la inmigración son un ejemplo más de cómo tiende a asociarse con las ideas de irregularidad, mafias y peligrosidad.

En este sentido, recuerdo que en una de las conversaciones que mantenía con el equipo de gobierno al respecto de mis actividades en el Ayuntamiento de La Mojonera, me explicaban que había que trabajar también con “inmigrantes” para enseñarles que no podían “*invadir todas las plazas*

---

<sup>4</sup> *El Mundo*, 12 de junio de 2006.

*públicas*” una vez que finalizaban sus trabajos en los invernaderos, porque la imagen que “*proyectaban de toma de los espacios públicos*” era muy *amenazadora* para la población autóctona, que decía no sentirse segura.<sup>5</sup> A esta situación trataba también de darse respuesta con la creación del Centro de Día del ayuntamiento, planteado con el objetivo de “*habilitar un espacio de convivencia que facilite las relaciones entre los componentes del colectivo de inmigrantes extracomunitarios [...] espacio convivencial, punto de reunión y encuentro*” (Plan municipal 1998: 9).<sup>6</sup> Además de cubrir otro tipo de necesidades, contribuía a reducir su visibilidad por las calles, tal como se me reconocía en alguna ocasión, disminuyendo así las ansiedades y quejas que parecía producir esta *inundación* de inmigrantes.

La inmigración es así mostrada como un peligro exterior, que presiona las fronteras externas para entrar como si de una cuestión bélica se tratara. Estas metáforas elaboradas desde la sociedad de instalación hacen presagiar el advenimiento de lo incontrolable e irrefrenable. El uso de las mismas acaban por deshumanizar a la “población inmigrante”, excluida de lo humano y civilizado propio de quienes son autóctonos. Este tipo de discursos sirven para justificar la necesidad de prevención y refuerzo de las fronteras, más allá de las fronteras europeas. Son argumentos que sirven en definitiva para rubricar las medidas que toman los gobiernos para impermeabilizar y levantar barreras, lo que, como revela Dolores Juliano (2000), lleva a pensar a la ciudadanía que, si sus gobernantes dedican tanto tiempo y esfuerzo a impedir que esta gente entre, será porque realmente es peligrosa.

Estas concepciones con las que se representa y explica la inmigración acaban proyectándose e instalándose en el imaginario social; transferencia en

---

<sup>5</sup> En el año en el que estuve trabajando en este municipio, la entrada a los bares estaba vetada para inmigrantes. Mediante el recurso del “solo socios” les resultaba casi imposible acceder a los mismos, incluida yo misma cuando iba con alguno/a de ellos/as. Como tan sólo había un pequeño bar en el municipio regentado por un marroquí, al que no todos tampoco acudían, una vez finalizada la jornada solían encontrarse y pasar su tiempo de ocio por la calle y en las distintas plazas municipales.

<sup>6</sup> *Plan Integral de actuación con población inmigrante* (1998). Para acortar, en adelante me referiré como Plan municipal (1998).

la que juegan un papel esencial los medios de comunicación.<sup>7</sup> Los términos que habitualmente (re)producen para dar cuenta de la inmigración suelen portar fuertes cargas simbólicas con las que se influye directamente sobre la opinión pública (Pedone 2001). Son en ocasiones “metáforas inquietantes” (Näir 1999)<sup>8</sup> con las que dicen (describen) y hacen (actúan) sobre el entendimiento social de la inmigración y el “inmigrante”, contribuyendo a configurar un determinado imaginario social. Al respecto reflexiona Javier de Lucas que “*la capacidad mediática de la imagen de la ‘patera’, el auténtico símbolo del ‘problema migratorio’ en nuestro país, ha inspirado sin duda la reconducción de la política migratoria*” (2000: 9).

Es muy habitual, por otra parte, que cuando se habla de este descontrol del flujo migratorio suela aludirse y compararse a cuando los españoles emigraron “de forma ordenada” a los países europeos. Reiteradamente, al retratar la inmigración actual en base a la que protagonizamos *nosotros*, las voces suelen hacer mucho hincapié sobre la idea de que “*cuando nos marchábamos lo hacíamos con los papeles en regla antes de salir. Sabíamos a dónde íbamos y en qué condiciones, pero no había tanto descontrol ni clandestinidad*” (Representante político 2000). Este tipo de comentarios, como reflexiona Antonio Izquierdo (2004), evidencia cómo las narraciones sobre las propias migraciones tienen *fugas cíclicas* de memoria. Muy especialmente cuando se emiten en el contexto de un cambio de régimen migratorio, al pasar de un estado de emigración al de inmigración (2004: 133). El discurso político sobre la inmigración actual en España *olvida*, como este autor sigue recordando, que

---

<sup>7</sup> Resulta especialmente revelador que a partir del año 2001, en casi todas las versiones *online* de los periódicos nacionales de mayor tirada, se dedique una sección especial a la inmigración, en donde se presentan “la inmigración en cifras” e incluso se reproduce por multimedia el SIVE, “el Estrecho de las pateras”, tipos de cayucos y pateras, “el asalto a las vallas de Ceuta y Melilla”, o “las corrientes de inmigrantes a la UE”, como es el caso del diario El País.

<sup>8</sup> El 8 de agosto de 1999 apareció en *El País* una composición fotografía de un inmigrante subsahariano con el título: “*Inmigración: Crece la Marea*”. Cuatro días más tarde, en este mismo periódico, el eurodiputado Sami Näir hizo un análisis incisivo del titular, que califico como de “metáfora inquietante”, denunciando el uso habitual de términos como avalancha o marea para referirse a la llegada de extracomunitarios puesto que, como explicaba, las palabras, además de describir, sirven también para actuar.

cuando las familias españolas emigraron hacia Francia, Bélgica, Suiza o Alemania, aun habiendo firmado convenios bilaterales con estos países, las y los españoles “*se iban ‘por libre’ sin documentación ni asistencia del gobierno [...] en los documentos oficiales de la OCDE se llamaba a esta emigración ‘libre’ mientras que en los informes españoles de la época se la denominaba ‘no asistida’ (libre o clandestina)*” (Izquierdo 2004: 135).

### **VI.1.2. Porque “somos país europeo” y las formas del autoretrato**

En las formas de describir la inmigración también es recurrente el aludir a los factores relacionados con el lugar de destino y los elementos de atracción. Nos interesa especialmente la manera en la que estos argumentos son utilizados como forma de autoidentificación. En las narraciones discursivas que describen el fenómeno inmigratorio puede leerse cómo implícitamente el Estado español se construye a sí mismo y al modelo imaginario de sociedad a la que gobierna. Como explica Abdelmalek Sayad (2002), el ejercicio de conceptualización y definición de *la inmigración* obliga al Estado a pensar en sí mismo, otorgándole unos determinados significados de acuerdo con el contexto histórico-político en el que se concibe en tanto que objeto de gobierno.

Tras su incorporación a la Unión Europea, y aprobación de la ley de extranjería del 1985, son numerosos los espacios, discursos, documentos en los que se remarca que “*España ha pasado de ser un país de emigración a un país de inmigración*”. Discurso que tiene una importancia simbólica en la medida en la que da a entender que, superado el proceso de transición democrática, e incorporada a la Unión Europea, la inmigración es el reflejo y consecuencia de un progreso y prosperidad. Como observa Enrique Santamaría (2002b), la afirmación reiterada de “somos país de inmigración” nos hace sospechar que se trata de un enunciado que nos constata un cambio de tendencias, no tanto en relación a las demográficas, como en la significación que se quiere impregnar en dicho giro: dejamos de ser país expulsor de mano de obra a recibirla, mito de la transición de un país hacia el desarrollo, hacia una sociedad diferente, hacia un proceso de “modernización”. Formando parte de



los países considerados del “Primer Mundo”, caracterizados por un auge económico y altas cuotas de bienestar social, las y los “inmigrantes” dan cuenta de la demanda de mano de obra extranjera para cubrir los “nichos laborales”, lo que significa que la población autóctona ya está incorporada en sectores laborales con mayor cualificación y remuneración. De esta manera se explicaba en el primer plan nacional que ordenaba la política de inmigración:

“El rápido desarrollo económico experimentado por España durante la segunda mitad de la década de los años ochenta ha enfrentado a nuestra sociedad a un nuevo reto: la acogida de trabajadores extranjeros, atraídos por las oportunidades de empleo y los niveles de bienestar existentes” (PISI 1995: 19).

Años más tarde, son similares los argumentos de los que se sirve el Plan Andaluz de inmigración (2001), cuando afirma que “*La evolución del mercado de trabajo andaluz es similar al español y al de los países de su entorno más próximo [...] la inversión del saldo migratorio [...] determina que Andalucía sea actualmente un foco de atracción de población*” (2001: 88). De modo análogo se desprende de la exposición que nos hacía un representante político andaluz en unas Jornadas de inmigración dirigidas a técnicos/as sociales:

“Vienen a España porque ya somos un país desarrollado... de otra forma, ¡no van a ir a un país pobre donde no tienen nada que ofrecerles! Evidentemente no son tontos. Van donde hay trabajo, donde hay desarrollo [...] Y tal como les ocurre al resto de los países europeos desarrollados, donde tienen altas cuotas de inmigración desde hace tiempo, éste es el peaje que ahora tenemos que pagar y aprender a manejar, cada uno por la parte que le toca [...] Nosotros (políticos) controlando su entrada en las fronteras [...] A vosotros (trabajadores/as sociales) gestionar su entrada a nuestro sistema de bienestar, del que por fortuna pueden beneficiarse porque lo tenemos, y muy bueno” (Representante político, 2000).

La inmigración, que como hemos visto se define como un problema, es sin embargo mostrada como síntoma y consecuencia del precio que ha de pagarse por ser ya un país desarrollado, por dejar de ser un país de emigración para convertirse en un país de inmigración.

El uso tan reiterado de este tipo de afirmaciones se manifiesta como una estrategia de construcción de su identidad nacional, como el propio PISI reconoce: “la definición de la política migratoria representa un pronunciamiento sobre su propia identidad nacional” (PISI 1995: 47). Pero de una identidad que toma como referente a lo europeo, que se vincula con el desarrollo y el avance, muy especialmente en un contexto sociopolítico en el que España se incorporó en la CEE. Son enunciados que afirman algo más que una transición demográfica, afirmaciones que quieren hacer denotar que la sociedad española ha transmutado en una sociedad distinta (Santamaría 2001b). Una sociedad que ha dejado de ser pobre, emisora de mano de obra, para convertirse progresivamente en importadora de trabajadores/as. Esta insistencia en la idea del giro va indisolublemente asociada al discurso de la “transición democrática”, como explica Emma Martín (1996: 180). Al proceso y discurso de “la modernización” que suponía la *nueva era*, y muy especialmente, la adhesión a Europa. Contexto a tener en cuenta para comprender la razón por la que se asemeja el significado del cambio y modernización a los de la autoafirmación como país de inmigración.

Estas menciones que evocan el mito de la modernización a través de la referencia al hecho inmigratorio vuelven a retomarse entrada la década del 2000 cuando comienza a tratarse el tema de la Constitución Europea. Supone una segunda transición hacia *lo civilizado*, la democracia, las libertades y los derechos humanos. Una equiparación de la sociedad española a la europea, tal como reza en la página oficial de la Constitución Europea elaborada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con motivo del referéndum:

“La Constitución establece los cimientos de lo que puede ser una gran potencia orientada hacia la paz, la cohesión social y territorial, el multilateralismo, la cooperación y la defensa de los derechos humanos y de la legalidad internacional. Además, se trata de un poderoso instrumento que establece unas reglas de juego comunes para todos los ciudadanos europeos. Y, también, la garantía de que los grandes logros conseguidos hasta ahora por Europa, desde el fortalecimiento democrático y social hasta el desarrollo económico, se proyectarán hacia el futuro.

Nuestro país, España, que llegó tarde a la Constitución democrática y a la construcción europea, tiene ahora la ocasión de demostrar que está, inequívoca y mayoritariamente, con Europa” (Ministerio de Asuntos Exteriores 2004)<sup>9</sup>.

La Constitución Europea está planteada como el marco normativo que refleja el sentimiento de ciudadanía europea, unión política y destino común para la construcción de una especificidad e identidad europea. No obstante, como apunta Javier de Lucas (2003), son muchas las dificultades para despertar dicho sentimiento de identidad. Por lo que se está optando, como también analizan Verena Stolcke (año) o Cris Shore (2000), por “*la tentación de crear la identidad por la vía más inmediata –pero simplista, maniquea– [...] de crear esa identidad e incluso su desarrollo mediante el procedimiento reactivo-defensivo, la lógica centrípeta del agresor externo*” (De Lucas 2003: 10). Así, la Constitución refuerza, por su parte, el aparato institucional para hacer frente a las amenazas externas. Tal como explicaba en la misma página oficial Miguel Angel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Constitución es la expresión democrática y civilizada planteada para responder a los desafíos del futuro: “*Los europeos nos enfrentamos de manera creciente a retos comunes a los que no podemos hacer frente por separado. Estoy pensando en los fenómenos migratorios, la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada o la defensa del medio ambiente, por citar sólo algunos ejemplos*” (Moratinos 2004).<sup>10</sup> Al tiempo que, por otra parte, la inmigración contribuye a fortalecer el nuevo proyecto nacional europeo al cumplir la función simbólica de, frente a lo exterior, autoafirmarse sobre los significados de identidad, progreso y cohesión que suponen *estar* en la Unión Europea. No es tanto el porqué proceder de forma común frente al *enemigo* externo desde el búnker de la fortaleza Europa, sino lo que ello significa (e implica) por *ser europeo*.

En definitiva, cuando desde esta otra mirada complementaria se caracteriza la inmigración a partir de las causas de los lugares de destino, acaban mostrándose los países atrayentes como ideales y distinguidos,

---

<sup>9</sup> [www.laconstitucioneuropea.es](http://www.laconstitucioneuropea.es)

<sup>10</sup> [www.laconstitucioneuropea.es](http://www.laconstitucioneuropea.es)

construyéndose sobre sí mismos bajo una imagen autocomplaciente en contraposición de los lugares de podredumbre de donde se procede. Estas visiones, en determinados momentos, se utilizan también para justificar el porqué del *efecto llamada*.

Además de una finalidad de autorretrato, cuando la inmigración como objeto político es instituida a partir de argumentos que inciden en las causas de atracción, se insiste también de forma periódica en la posición estratégica del Estado al “convertirse” en puerta de entrada de Europa y que orienta el tratamiento de la misma. La adhesión a la CEE dotó al hecho inmigratorio de nuevos significados, muy especialmente al adoptar un conjunto de medidas legislativas y administrativas acordes con la política e intereses comunitarios. Así, la población extranjera pasó a ser “no comunitaria” en un territorio que simbolizaba mucho más que España. La admisión al mismo suponía no sólo el acceso a un territorio físico, sino a un “espacio superior”. Razones con las que se justifica constantemente su nuevo papel de país esclusa y sus funciones de control y regulación de los flujos migratorios. Estos planteamientos se manifiestan sobremanera en el contexto andaluz, que como expresaba el Defensor del Menor, su ubicación en un lugar estratégico para el acceso a Europa la convierte en “*la puerta de entrada a la opulenta Europa para tantos inmigrantes del Tercer Mundo*” (2003).<sup>11</sup> Regularmente es definida en los discursos de las y los representantes políticos como “un coladero de inmigrantes (ilegales)”, tal como también queda reflejado en el I Plan Andaluz de inmigración: “*No se puede obviar, en Andalucía, la importancia que tiene la inmigración irregular [...] nuestra Comunidad Autónoma, que ejerce de frontera de la Unión Europea y es lugar de paso y, en muchos casos, de destino de esta población*” (1995: 13).

Esta posición estratégica sobre la que se incide convierte a quien transita en sospechoso de querer colarse e introducirse en territorio europeo, suposición que obliga al mayor control e instalación de radares optrónicos y unidades de interceptación en diferentes puntos de las fronteras exteriores (Programa GRECO 2000: 38). Todo ello da pie a la vinculación de cualquier

---

<sup>11</sup> [http://www.defensor-and.es/informes/ftp/menores\\_inmigrantes/menores\\_inmigrantes.htm](http://www.defensor-and.es/informes/ftp/menores_inmigrantes/menores_inmigrantes.htm)

entrada con la ilegalidad y la necesidad de *“un sistema de vigilancia [...] para evitar y controlar la inmigración irregular y luchar contra el crimen organizado y la delincuencia transnacional”* (Programa GRECO 2000: 39), así como una batería de medidas policiales de reforzamiento de fronteras, controles móviles y detección de documentos falsos (enumerados y detallados en el Programa GRECO 2000: 37-48) que comportan incluso la *“colaboración con instituciones sanitarias para la determinación de la edad”* (2000: 47). Inspección a aplicar sobre quienes está recayendo de antemano la sospecha del atropello. Es la criminalización de los movimientos migratorios, que acaba convirtiendo la gestión de la inmigración en una cuestión de orden y fiscalización. Como explicaba Consuelo Rumí, secretaria de Estado de la Inmigración y Emigración en su comparecencia en el Congreso de los Diputados al explicar la política de inmigración del Gobierno, *“La situación geográfica de España, frontera sur del continente europeo [...] nos hace destinatarios de una fuerte presión migratoria que es imprescindible ordenar y encauzar de acuerdo a nuestras posibilidades reales de acogida”* (Rumí 2004: 1).

### **VI.1.3. La dimensión utilitarista de lo que nos aportan**

Con el paso del tiempo, ante el reconocimiento de la imposibilidad de mantener una inmigración cero y tras el impacto de diferentes sucesos xenófobos contra *“inmigrantes”*, desde las instancias gubernamentales se ha ido tendiendo a *“positivizar”* las formas de describir la inmigración. Básicamente apoyadas en la visión instrumentalista y economicista de ésta, expresada desde un doble interés; la demanda de mano de obra y la cuestión demográfica. El trabajo es, por una parte, la razón de ser de la inmigración no comunitaria, siendo la justificación rutinaria en los discursos políticos y de los agentes sociales. Como se describía al respecto en el PISI (1995):

*“[...] a pesar de la existencia de altas tasas de desempleo, la configuración y fragmentación del mercado de trabajo provocará que existan ‘nichos laborales’, que por su precariedad, informalidad o naturaleza de la prestación, serán rechazados por los trabajadores nacionales y, en cambio, resultarán atrayentes para nuevos inmigrantes. Su presencia, en un mercado caracterizado por rigideces estructurales, introduce un factor de flexibilidad y representa una*

aportación, desde el punto de vista productivo, nada despreciable" (PISI 1995: 39).

Se trata de una construcción de la inmigración en términos profundamente utilitaristas que tratan de generar una imagen favorable del "inmigrante rentable", contraponiendo la versión del miedo y rechazo que viene siendo habitual con las políticas de extranjería y control de fronteras. Esta misma mirada de aceptación a la inmigración está supeditada únicamente a si es favorable y conveniente para el país de destino. Condición que contemplaba el Programa GRECO en su objetivo sobre la "Integración de los residentes extranjeros que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país":

"(...) 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 retributivo" (Programa GRECO 2000: 18).

Es decir, la inmigración es positiva cuando "aporte económicamente" al país, así como la integración de inmigrantes, como veremos más adelante, quedará igualmente condicionada a si favorecen al desarrollo del mismo. Como puntualiza Ricard Zapata-Barrero, "*la presencia de inmigrantes es bienvenida si afecta positivamente a nuestra calidad de vida [...] si nos permite resolver parte de 'nuestros problemas' demográficos, económicos, sociales, etc.*" (2000: 4). Lógica positivista que se construye en reacción a quienes son posibles invasores, "amenaza", lo que influye a su vez sobre el tan reiterado "umbral de tolerancia" sobre "*cuántos podemos acoger porque aquí no cabemos todos*", como es corriente escuchar desde algunos sectores políticos<sup>12</sup>. Es la "cruel

---

<sup>12</sup> Por citar sólo un ejemplo, con respecto al actual debate sobre cómo fijar los cupos, el líder de Unió, Josep Antoni Duran Lleida, hacía unas declaraciones en las que insistía en la necesidad de actuar con contundencia contra los inmigrantes sin papeles, afirmando que es necesario "*limitar la inmigración porque en Cataluña no hay sitio para todos*" (*El Mundo*, 1 de octubre de 2001).

*paradoja que al tiempo que pretende dar a conocer y valorar las ventajas aportadas por los inmigrantes, perpetúa y difunde el utilitarismo [...] se convierte en una legitimación aplazada y disfrazada de los rigores políticos y administrativos dominantes, cuando los inmigrantes ya no resulten tan ventajosos”* (2002: 376). Razón por la que los contratos fijos-discontinuos para “inmigrantes” son pensados por muchos como una forma de rentabilizar la inmigración de acuerdo a la conveniencia laboral. Podría muy bien resumirse en estas palabras que pronunciaba al respecto un representante político:

“Que sí, que vengan durante la campaña de la recogida de la aceituna cuántos necesitemos. Eso sí, no todo el mundo porque no necesitamos a todos. Y que luego regresen a sus países o se marchen a otras campañas... No es que no quiera que se queden, que no se me entienda mal o se me califique de racista. Pero es que si ya no hay más trabajo hasta la siguiente, ¿no tiene sentido entonces que se queden!” (Representante político, 2004).

Esta dimensión de oportunidad económica con la que se identifica la inmigración está plasmada en casi todos los documentos y textos políticos que abordan la gestión de la inmigración. No debe olvidarse, por otra parte, que la elaboración de los contingentes anuales o la elaboración del reciente Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura (2005) responden precisamente a esta visión instrumental de la inmigración. Tomamos como ejemplo la manera en la que el Programa GRECO lo introduce entre uno de sus objetivos:

“Determinación del número de inmigrantes que anualmente necesita España, su cualificación y su tipología con las siguientes medidas: a) Estudio de las necesidades de mano de obra de acuerdo con 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” (Programa GRECO 2000: 9).

Como puede apreciarse, esta perspectiva instrumental utilizada de manera recurrente para dar sentido a la inmigración no trata sólo de responder a una demanda del lugar de destino en términos de mercado de trabajo sino que incluso, como es el caso del Programa GRECO, avanza en la selección de quienes son candidatos a cubrirla. De este modo queda

manifiesto un proceso de categorización y preferencia para escoger “inmigrantes”, que se irá agudizando con el tiempo a favor de los procedentes de Latinoamérica. Muestra de cómo les se irá estigmatizando y atribuyendo ciertas capacidades y habilidades de acuerdo con el origen y que, como reseñaba el Foro para la Inmigración en su valoración sobre el Programa GRECO, *“las cualificaciones profesionales de un inmigrante pueden darse, venga del país que venga. No se entiende qué valor añadido puede aportar un país o área de origen sobre otra, salvo que se esté tratando de seleccionar a los inmigrantes en función de su color de piel, religión, rasgos culturales, o cosas de este tipo”* (Foro para la Integración... 2000: 11).

Otra de las formas con las que se trata de pensar la inmigración desde una mirada positiva es la recurrencia constante a los beneficios demográficos que supone. Según los datos recientes INE sobre el movimiento natural de la población, durante el 2005, el número medio de hijos por mujer fértil se elevó hasta 1,34, una décima más que el registrado en 2004. Desde esta institución se informaba recientemente que: *“El incremento total de nacimientos se debió, en parte, a la fertilidad de las madres extranjeras, que continúa en aumento [...] Los nacimientos de madre extranjera suponen el 15% del total”*.<sup>13</sup> Frente a la baja tasa de natalidad de las españolas, la llegada de “mujeres inmigrantes” ha supuesto *“un rejuvenecimiento con el crecimiento de la natalidad, ayudado por la población inmigrante”*, como reconocía en una entrevista en el 2003 el entonces director nacional de extranjería e inmigración, Manuel Pérez, en la que le preguntaban por los aspectos positivos de la inmigración. Son frecuentes los discursos que la presentan como la *“tabla de salvación para las pensiones futuras”* (Responsable político andaluz, 2004). Sin embargo, como veremos más adelante, esta congratulación por su elevada natalidad, que suele ser argumento con el que desde ciertas instancias gubernamentales se apela por la aceptación de la inmigración, se torna frecuentemente en la gestión cotidiana en una fuente de rechazo, recelo y conflicto. Volveremos a ello más adelante.

En resumen podemos decir que la inmigración no comunitaria parece adquirir sentido tan sólo en su vinculación con su aportación y saneamiento

---

<sup>13</sup> <http://www.ine.es/prensa/np418.pdf>



del sistema económico, vía mano de obra o vía incremento demográfico. Así es que, al hacer recaer el peso de su función básicamente en la dimensión económica, se convierte en un problema meramente económico, lo que acaba por “despolitizarlo, o mejor, apolitizarlo. En esto consiste la naturalización de los objetos sociales” (Sayad 2000: 21). Es, en sus propias palabras, o bien un hombre-maleta o bien un cuerpo-labor, términos puramente económicos que remiten a la degradación de la persona. Asimismo, desde este esquema explicativo tan simplificador de las causas, se obvian otras posibles circunstancias atribuibles a las migraciones, olvidando además, señala Saskia Sassen (1994: 53-62), que estos factores de estancamiento económico y alta densidad demográfica estaban presentes con anterioridad a que se produjeran estas emigraciones.

Ambas formas de caracterizar la inmigración, desde el origen o el destino, dan lugar a una simplificación de la complejidad que caracteriza a los desplazamientos humanos. En consecuencia, se les acaba despojando de lo humano, de las cargas personales y familiares que están implícitas en este tipo de decisiones, haciendo una vista ciega a la heterogeneidad de las mismas, de sus procedencias, de sus causas, o de su composición de género y clase. Pero además, que es lo que desde este estudio más nos interesa, con ambas interpretaciones se legitima un determinado *hacer* en las condiciones de acceso, trabajo y vida en las sociedades de instalación (Santamaría 2002b), al transmitir la idea de que “peor que en sus países no están y bastante hacemos con darles una oportunidad” (nota del diario de campo).

“(los inmigrantes) están aquí mejor que en sus países pues ganan mucho más incluso trabajando lo mismo en el campo... y les da incluso para vivir aquí y mandar dinero a sus familias. Con lo poco que reciben los otros tienen para un montón de cosas: comprar la televisión, un coche, la comida... [...] Otra cosa no se puede hacer, además de que está por ley el que vengan a hacer un trabajo que ya no hacen los españoles... pero con el paro que hay aquí, ¿es que no querrán venir además diciendo que son médicos y que quieren trabajar en el hospital!... vamos, que eso ya sería como mucho morro, no sé... [...] y que no es lo mismo un médico de allí que otro de aquí, eso es evidente, ¿no?” (Representante político de la provincia de Almería, 1999).

4Es también muy ilustrativa al respecto de cómo este tipo de percepción influye sobre cómo se justifican ciertas condiciones de vida, la opinión de un técnico que llevaba un programa de accesibilidad a la vivienda en alquiler para inmigrantes en la provincia de Almería, quien nos comentaba:

“La gente vive en muy malas condiciones. En el campo, sin agua ni luz ni cuarto de baño... todo eso está muy mal y hay que cambiarlo... pero... ellos están acostumbrados a eso pues vienen de unos países en donde están incluso mucho peor. No es que lo justifique pero, por no verlo todo negro [...] no es un choque muy fuerte porque la mayoría están igual allí. Lo que pasa es que no lo podemos tolerar, pero vaya, que aquí mejorar mucho, la verdad” (Técnico de la provincia de Almería, 1999).

Como se decía en el PISI (1995), a pesar de la precariedad e informalidad de los trabajos que se les ofrecen, y que son rechazados por españoles/as, éstos resultan atractivos para “inmigrantes”. Dando por supuesto que llegan a España motivados por causas económicas procedentes de unos países en situación de estancamiento económico, donde los salarios son inferiores, se considera que sus situaciones de necesidad, individuales y familiares, les hacen flexibles a las condiciones de precariedad propias del mercado de trabajo en el que se insertan. Se asume que las peores condiciones del mercado en los países de origen y su búsqueda imperiosa por obtener un salario les hace no solo vulnerables para aceptar cualquier oferta sino que además la valoran como seductora; se trata en definitiva de interpretar que, incluso lo que nadie desea en las peores condiciones laborales, para la “población inmigrante” es bastante asumido porque están acostumbrados/as a ello dada su precariedad económico-social en origen.

Las diferentes narraciones con las que se explica la inmigración acaban, de una u otra forma, caracterizándola como un problema, a muy diferentes niveles y con diferentes grados de intensidad, de acuerdo al momento y contexto desde el que se configura. Pero todos ellos implican la problematización de la inmigración y lo que conlleva gestionar la misma, bien para su regulación, bien para su integración. Tal como quisimos mostrar en el capítulo anterior, el hecho inmigratorio se torna en problema de integración para las políticas públicas una vez que se instaura una política migratoria de

puertas cerradas. Algo que estaba sucediendo en el contexto europeo cuando España institucionaliza la inmigración “no comunitaria” como asunto político; esto es, construido a partir de unas nociones sobrevenidas europeas que ya lo figuran de problemática, a nivel político, económico, social y cultural.

En el discurso sobre la misma se advierte de la gran afluencia de inmigrantes, avisado como algo no sólo irremediable, sino como un *fenómeno* imparable que se mantendrá y aumentará en el futuro, y que conllevará importantes consecuencias para la sociedad de acogida. Visto de este modo, junto con las medidas de control fronterizo, parece consecuente que se pretenda estudiar y diagnosticar el *fenómeno* para mantenerse alerta de los posibles conflictos y prever los impactos. Estas funciones quedan atribuidas a instrumentos gubernamentales, como los Observatorios de Inmigración, que son instituciones que posteriormente se irán reproduciendo por entre los diversos niveles de las Administraciones Públicas.

“El Observatorio Permanente de la Inmigración, que se encargará de elaborar diagnósticos que permitan conocer en cada momento la situación real y poder hacer así un pronóstico sobre la evolución y consecuencias que pueda tener el fenómeno inmigratorio en las sociedades de acogida [...] De nuestra capacidad para orientarlos [los movimientos migratorios], para encauzarlos y para lograr su integración resultará que, en el balance final, las aportaciones positivas superen las dificultades que puedan plantearse” (PISI 1995: 12).

La inmigración no comunitaria es por tanto a priori calificada como detonante de problemas sociales cuya presencia provoca o agrava, relacionados con cuestiones como la inseguridad ciudadana, la formación de bolsas de pobreza, el deterioro de los barrios, el desempleo, el miedo al desafío que supone *el otro*, la competición por recursos sociales escasos, o el temor a que se diluyan las bases sobre las que se construye *lo español* y su *cultura*. Es decir, un problema que, llegando del exterior –del exterior no europeo–, afecta a lo económico, a la convivencia ciudadana y a la configuración de la propia identidad. Como explicábamos en el capítulo anterior, el peso de la atribuida diferencia cultural con la que se retrata a “inmigrantes no comunitarios”, especialmente a quienes proceden de países

islámicos, da lugar a que *lo cultural* y el *multiculturalismo* adquieran una importancia significativa en las formas de problematizar la inmigración.

Todos estos problema(s) con los que se piensa y construye a la inmigración como *fenómeno* socio-político retratan y califican a sus protagonistas, que heredan las atribuciones relacionadas con lo anómalo, extraño, amenazante, menesteroso, descontrolado y subdesarrollado con las que se piensa la inmigración y sus causas. Así, las y los “inmigrantes no comunitarios” son (re)presentados como un *colectivo problemático* que encarna el discurso problematizado de la inmigración.

## **VI.2. Las figuras del “inmigrante no comunitario”**

Una vez que hemos apuntado algunas cuestiones más relevantes sobre la reciente historización del tratamiento de la inmigración y cómo se percibe y significa la misma, queremos detenernos a identificar las imágenes que subyacen en las políticas públicas con las que se construye a las y los “inmigrantes”. Las maneras de imaginar las migraciones se proyectan directamente sobre quienes son partícipes de las mismas. Desde que a partir de los años setenta se puso fin al reclutamiento masivo de mano de obra extranjera y la llegada, no retorno e instalación de inmigrantes comenzara a plantearse como un problema para los gobiernos europeos, las viejas formas favorables de mirar a aquellos trabajadores, a la luz del reciente contexto sociohistórico, han dado paso a nuevas maneras de construir la figura social del “inmigrante”.

Estas representaciones son producto de los procesos histórico-políticos y sociales que las constituyen como tales y que quedan impresas en las políticas públicas. De entre las configuraciones discursivas de los documentos que desarrollan las políticas de integración y las prácticas que tienen por objeto a la “población inmigrante” podemos rastrear los contornos de la figura social. Nos interesa indagar sobre las categorías que son construidas política y socialmente, con las que se imagina y (re)inventa a estos “recién llegados” a los reestructurados escenarios de los Estados de Bienestar; las nociones que utilizan para clasificarlos y ordenarlos en tanto que grupo objeto de lo social;

el modo en que se les instituye como grupo con el que se busca intervenir; los comportamientos, actitudes, valores, necesidades que se les atribuyen.

La construcción del “inmigrante imaginario e imaginado”<sup>14</sup> toma sentido a partir de un proceso de demarcación de fronteras entre un *nosotros*, ciudadanas/os españoles, y un *otros*, extranjeros “no comunitarios”. Esta diferenciación se apoya en artificios clasificadores que derivan de una determinada y concreta relación sociohistórica y situacional y que supone los procesos de producción social del binomio identidad/alteridad colectiva, con el que se refiere a la comunidad nacional y la inmigración, bajo unas categorías diferenciales con las que se representa al nosotros/ellos. En este ejercicio identitario se tiende a generalizar y homogeneizar a *los otros* tomando una parte por el todo, describiendo y elaborando la identidad negativa del *otro* en contraposición con la positiva que caracteriza al *nosotros*.

Los procesos de construcción de alteridades acontecen por tanto a partir de unas identidades opuestas que adquieren sentido en un contexto de interrelación donde la figura de *el otro*, del extranjero, no aparece más que en el encuentro. En la definición de uno mismo/a deviene el emerger de las múltiples identidades y extranjerías. Nos interesa por tanto explorar en la figura del *inmigrante* como “actor simbólico”, ahondando sobre los procesos mediante los cuales se le construye como “extranjero”, en el uso más abierto del término;<sup>15</sup> los significados que porta como categoría social y las representaciones bajo las que se les atrapa y da sentido, naturalizando su identidad y diferenciación.

---

<sup>14</sup> Entre otros autores, Manuel Delgado (1998) utiliza la expresión “inmigrante imaginario” para referirse a la imagen supuesta, aparente, falsa, distorsionada o irreal de los inmigrantes. Compartimos con él nuestro interés en esta investigación. Pero igualmente nos interesa el uso que Enrique Santamaría (2002b) le da al epíteto “imaginado” con el que, evocando explícitamente la noción “comunidad imaginada” de Benedict Anderson (1993), lo que busca es indagar sobre la constitución simbólica de una figura social que, de este modo, hace que los migrantes adquieran una presencia compleja –esto es, real e imaginaria a la vez– en la sociedad española. Son las prácticas y representaciones las que dan cuenta de la “inmigración no comunitaria” (2002b: 5).

<sup>15</sup> Más allá de entender la extranjería como una dicotomía entre lo interior/ exterior, este término nos remite, siguiendo a Enrique Santamaría (2002b), a un complejo y ambiguo espacio que combina diferentes grados de inclusiones y exclusiones, de ordenaciones y subordinaciones.

En nuestro análisis hemos detectado diversos tipos de representaciones que podríamos agruparlas en torno a tres grandes concepciones relacionadas entre sí, aún siendo en ocasiones muy contradictorias, y que refieren a ideas que les retratan desde 1) el peligro y la desconfianza, 2) la pobreza y el subdesarrollo, y 3) la otredad y alteridad. Esta última la analizaremos con más detenimiento en el siguiente subapartado, por el peso mayor que cada vez va adquiriendo como factor explicativo de muchas de sus situaciones de marginación y distancia para con *nosotros*. También dedicaremos un análisis particular sobre las figuras con las que se instituye a las mujeres.

### **VI.2.1. La encarnación del peligro y la amenaza**

Tal como hemos venido mostrando, en tanto que la inmigración es concebida cada vez con mayor fuerza en base a los peligros y problemas que ocasiona, o puede ocasionar, las y los “inmigrantes” quedan impregnados e instituidos desde estos pensamientos, convertidos en potencialmente peligrosos. En la construcción de este miedo frente a los “sujetos temibles”, los argumentos del tipo cuantitativo surgen frecuentemente al retratar la inmigración, porque el factor numérico evoca directamente a las ideas de invasión, amenaza o intromisión en espacios que no les pertenecen y que se interpretan por parte de autóctonos como agresiones. En el Plan Integral del Ayuntamiento de La Mojonera se expresaba de este modo:

“La presencia colectiva de extranjeros no comunitarios en un municipio demasiado grande produce una mayor visualización de los mismos, resultando los espacios de encuentro fácilmente detectables. La población autóctona ve “con malos ojos” las concentraciones de gentes de otras nacionalidades en espacios públicos, e incluso, son temerosas al transitar por las zonas en que espontánea y habitualmente se reúnen grupos nutridos de éstos” (Plan Integral... 1998: 5).

En esta misma línea nos argumentaba una de las técnicas sociales de la Diputación de Jaén:

“Cuanto mayor sea la presión de personas que vengan, la probabilidad de cualquier brote (de agresividad) es mayor también. Cuando son muy pocos, incluso empieza a salir la buena gente que tenemos dentro ¡eh! Cuando son muchos ya empieza a salir al mala gente que tenemos dentro [...] Es menos problema cuando son menos porque se controlan mejor” (Técnica de la Diputación Provincial de Jaén, 2000).

Cuando la presencia es considerada como significativa, pareciera que es más amenazante porque favorece las manifestaciones violentas e implica mayores dificultades para el control y que por añadidura hace emerger de lo perverso que portan los “inmigrantes”. Una fiscalización que se dirige muy especialmente sobre el “ilegal”: una nueva categoría creada a partir de las leyes de extranjería, consecuencia de la ilegalización de los desplazamientos humanos que infiere la realización de un delito penal grave o criminal por entrar o permanecer irregularmente en el país. Con ellas se dibuja a los *legales* e *ilegales* de forma diferenciada; los ilegales son un colectivo al que se le atribuye toda suerte de comportamientos sospechosos e irregulares.

“En una sociedad democrática, el respeto y cumplimiento de la legalidad constituye la base fundamental para la convivencia. En este sentido, la sociedad no debe ceder ni a las presiones derivadas de situaciones de hecho, ni frente a quienes adoptan conductas al margen o en contra de la ley –tales como burlar los controles de entrada, haciéndolo de forma irregular, o falseando los motivos del desplazamiento–. Estas personas no pueden ser objeto de un trato más favorable que el otorgado a quienes siguen los cauces legalmente establecidos, y solamente pueden esperar auxilios de emergencia por motivos estrictamente humanitarios” (PISI 1995: 58).

En su estudio sobre la situación de los sucesos ocurridos en El Ejido, Mikel Azurmendi, el entonces presidente del Foro para la Integración de Inmigrantes, advertía de lo sospechoso que resultaba el que la población magrebí no viviera en los cascos urbanos sino por entre el “*vericuetto laberíntico de unos 6.000 kilómetros*” que ocupa el terreno de los invernaderos. Que eligieran los almacenes, cortijos o corrales ubicados por entre los invernaderos “*donde se oculta ante la ley o vive legal, pero invisiblemente, una masa de magrebíes.*”

*También las calles y paseos urbanos rebosan de magrebíes*".<sup>16</sup> Descripción con la que atribuye a los propios "inmigrantes" su decisión personal de vivir en tales condiciones y alejados de lo urbano. Muy a pesar de que esta situación se debe en gran medida a las enormes dificultades que tienen para conseguir que se les alquile una vivienda. En el municipio de La Mojonera, así como en la provincia de Almería en general, la ubicación geográfica según "comunidades" nacionales reflejaba precisamente el trato desigual con el que autóctonos *aceptan* la instalación de "inmigrantes": población "morena" con familia dentro del casco urbano y población magrebí fuera, en los cortijos alejados por entre los invernaderos (Agrela 1999).

Sin embargo, Mikel Azurmendi da a entender que ello se explica porque van buscando el ocultamiento y su invisibilidad a la legalidad. Recurre también a las metáforas de invasión cuando se refiere a que, una vez que aparecen, rebosan por las calles y plazas. Las muestra como personas amenazantes, de poco fiar, y que están al acecho, lo que explica el que "*existe sobremano el robo*" (Azurmendi 2002: 13). Todo ello provoca, como dice, un miedo y rechazo *lógico* en la sociedad autóctona.

En definitiva, estas narraciones elaboran una imagen que alienta lo que va contra la ley, lo clandestino, lo *incorrecto*, y que evoca y se vincula con prácticas como el tráfico de personas y drogas, la delincuencia, la prostitución, los robos, las violaciones o terrorismo. De forma muy directa lo enunciaba recientemente el secretario general del PP, Ángel Acebes, en la sesión de control al gobierno de mayo de 2006 al respecto de la necesidad de controlar la entrada de inmigrantes dadas las consecuencias a las que dan lugar:

"Estas avalanchas han convertido en un coladero nuestras fronteras. Lo están aprovechando las bandas de delincuentes para introducirse en España. Sí que tiene que ver las bandas de delincuentes que trafican con seres humanos con la delincuencia que se está produciendo en las casas y los robos con violencia, en los secuestros *express*, en los homicidios. Claro que tiene que ver" (Acebes, 2006).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Comisión especial sobre la Inmigración y la Extranjería del Senado en febrero de 2002 (2002: 13).

<sup>17</sup> *El País*, 24 de mayo de 2006.



La respuesta por parte de la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, no solo fue informar del número de “inmigrantes irregulares” expulsados, sino de insistir en que el Gobierno para controlar las fronteras está haciendo el “máximo esfuerzo”, incorporando por ello un equipo de la Agencia Europea de Control de Fronteras (Frontex). Es decir, reforzando las concepciones que establecen lazos entre inmigración, entrada ilegal y delitos. Criminalizando los desplazamientos de quienes son “no comunitarios”.

Recordemos que el tratamiento que hacen las políticas europeas de extranjería y control de fronteras lo desarrollan desde los departamentos institucionales en los que se trabaja para luchar contra la delincuencia y el terrorismo, tal como lo expresaba Josep Piqué, quien fuera Ministro de Exteriores, al enunciar que: “*El refuerzo de la lucha contra la inmigración ilegal es también el refuerzo de la lucha contra el terrorismo*” (2001). Así, el vínculo inmigrante-terrorista, que como vimos en el capítulo anterior se materializa en los alrededores del islamismo, “*pone de manifiesto una manipulación simbólica por la referencia al que hay que poder alejar*” (Belarbi 2004: 90). Como muestra Esther Márquez (2006) en su investigación sobre el discurso parlamentario, fue precisamente a partir de la séptima legislatura cuando se incrementan sobremanera las intervenciones parlamentarias en las que, tomando por objeto a la inmigración, se discuten sobre aspectos como el control policial, la criminalización, la clandestinidad, el control de drogas y el régimen parlamentario (Márquez 2006: 169).

En mi caso he de admitir que personalmente, al igual que mi compañera abogada, cuando comencé a trabajar en el Centro de Inmigrantes de La Mojonera, estaba impregnada de todo este tipo de imágenes y connotaciones peligrosas sobre el “inmigrante”, muy especialmente, sobre el magrebí. No podía reconocerlo abiertamente, tal como me confesaba a mí misma en mi diario de campo, pero me costaba desprenderme de estas ideas. Más aún cuando desde el propio Ayuntamiento se nos dijo que dado que teníamos un horario de atención nocturno, para favorecer así que pudieran venir al Centro una vez finalizaran su trabajo, que intentásemos no estar solas y que siempre

nos acompañara el mediador intercultural. Igualmente, la policía local que estaba en la calle contigua, estaba “avisada” y diariamente pasaba por el Centro para *controlar* un par de veces. Igualmente debía hacerme acompañar por el medidor cuando iba por entre los invernaderos para detectar la presencia de “mujeres inmigrantes” para los cursos de formación, al igual que se nos avisó de que no debíamos ir al Centro muy escotadas o con ropas muy ajustadas. Siempre justificado todo con un “*por si acaso*”. Todo eran medidas para *prevenir* sobre quienes pueden suponer un peligro. Con el trato diario con “inmigrantes” estos temores fueron reduciéndose en mí, y casi avergonzándome de mí misma por haberme dejado influir de manera tan evidente escribía en mi diario de campo: “¿Cómo he podido ser tan temerosa y prejuiciosa, alguien como yo, que se supone está formada e investiga sobre la inmigración y su trabajo es para precisamente deconstruir estas imágenes que se tienen sobre los inmigrantes?”

La inmigración queda reducida pues a una cuestión “de orden público” de seguridad nacional y policial, generando cierto pánico social. Así, se acaba “luchando contra el inmigrante” a través del Plan de lucha contra la Delincuencia (2002), que surge como forma de respuesta frente al incremento que parece apreciarse tras la llegada de extranjeros. Porque, como se afirma desde el Ministerio de Justicia, se recibe con brazos abiertos a quienes vienen a trabajar pero no a quienes vienen a delinquir y cometer delito. Quedan clasificados así en el *inmigrante bueno* y el *inmigrante malo*, que como veremos, además de sus intenciones, irá cargándose de diferentes significados con arreglo a su comportamiento, grado de asimilación, acato a las leyes... estableciendo una frontera simbólica entre los potenciales a integrar, o por el contrario, a expulsar.

“Yo creo que el problema viene cuando es mucho volumen y entonces no sabemos qué hacer con ellos, dónde colocarlos. Pienso que a lo mejor por eso cuando viene mucho volumen de gente pues quizás viene la gran mayoría a buscar trabajo pero vienen ocho o diez a la sombra de ellos y aprovechan para hacer los hurtos, los robos [...] Es que hay, por así decirlo, unos que son *legales* y otros pues que no” (Trabajadora social de la provincia de Jaén, 2000).

En esta conversación que mantenía con esta trabajadora social estaba presente también la representante política del municipio quien puntualizaba diciendo:

“Bueno, tampoco exageremos porque hay como en todas partes. Como también aquí tenemos a gente legal y otra que no. Pero son de aquí, ¿sabes lo que te digo? Lo que pasa es que si encima no son de fuera, que vienen a un lugar “que no es el suyo”, pues entonces la cosa ya no es tan fácil de comprender. Y menos para los ciudadanos que cuando se vienen quejando, es que no te queda otra que darles la razón” (Representante político de la provincia de Jaén, 2000).

Todas estas calificaciones con las que se construye al “no comunitario” acaban por impactar directamente sobre una de las nociones básicas a las que se suele recurrir al tratar el tema de integración: la capacidad de acogida y aceptación, que se hace depender directamente del control de entradas, pero también del *tipo* o *naturaleza* de inmigrantes:

“La capacidad de acogida de este municipio no es ilimitada, eso para empezar. No lo es por espacio, no lo es por trabajo, no lo es por vivienda, no lo es por recursos... Cualquiera lo entiende porque es de lógica. Pero puestos a pedir, también queremos que quienes vengan no sean mala gente, no vengan a irrumpir aquí cometiendo delitos de todo tipo [...] es verdad que eso de la capacidad de acogida es un término un poco elástico, pero que si son inmigrantes legales, honrados... pues es más fácil que ensanchemos la mano a que si no lo son, que entonces yo seré el primero en cerrar puertas. Y sé que para hacerlo tengo el respaldo de quienes sí son de este municipio” (Representante político municipal de la provincia de Almería, 2003).

Se trata de “controlar la inmigración, manteniéndola dentro de unos niveles aceptables” (PISI 1995: 21). Dentro de unos márgenes concretos que quedan definidos de forma ambigua e imprecisa bajo el concepto de “nivel de aceptabilidad” o capacidad. Como posteriormente se volvía a remarcar en el Programa GRECO: “no podemos olvidar que España tiene [...] una capacidad de acogida limitada, que debe responder a un cálculo estricto de los puestos de trabajo que puede ofrecer a las personas extranjeras” (GRECO 2000: 7).

El ser (re)presentados como amenaza se extiende igualmente a cuestiones relacionadas con lo laboral y la competencia *desleal* que pueden suponer. Es habitual escuchar comentarios como los de que “*vienen a quitarnos los puestos de trabajo*”, o relacionados con ideas sobre que, con su disponibilidad a aceptar ocupaciones por menor salario acaban desestabilizando el mercado de trabajo.

“No, si yo no digo que vengan a quitar trabajo. Eso no, porque es evidente que los necesitamos. Pero que es igual de evidente que si llegan, se ofrecen por menos dinero o por el mismo sueldo lo hacen él y su primo, pues se lo ponen ‘a huevo’ al empresario. Porque la aceituna cada vez da menos dinero, las subvenciones son menores y si se puede ahorrar un poco por ahí... Y cuando no lo propone el propio inmigrante, que no es que lo esté forzando el empresario, pues es otra cosa. Ellos deciden cómo y en qué condiciones quieren trabajar. Y claro, al final, pues claro que se acaba convirtiendo en un problema porque son competencia desleal, porque quitan trabajo, porque... Es muy complicado porque si ellos libremente lo deciden, ¿qué vas a hacer?” (Representante político municipal de la provincia de Jaén, 2004).

Todas estas imágenes que acaban construyéndolos como “enemigos” no son apuntadas de forma directa en los discursos de las y los representantes políticos o en los documentos de las políticas, pero sí que de alguna forma se insinúa que en su *ilegalidad* estos inmigrantes defraudan al Estado. No sólo porque se les culpabiliza de su propia situación, sino porque se exime al sector empresarial de este tipo de situaciones.<sup>18</sup> Igualmente se obvia tanto la existencia de un mercado previo de economía sumergida, al que

---

<sup>18</sup> En el año 2004 el Gobierno propuso que los inmigrantes pudieran denunciar a los empresarios que les tuvieran contratados de forma ilegal y que pudieran demostrar su vinculación laboral durante al menos un año como forma para obtener la regularización. Ello supuso un gran debate y fuertes reacciones en contra tanto por parte de inmigrantes, quienes se veían en situación de desventaja en una determinada relación laboral, como por parte de empresarios, quienes decían sentir un agravio comparativo frente a quienes son “empresarios delincuentes y ejercen la explotación laboral” (2004). Ambas partes coincidían en reconocer que muchas de estas situaciones estaban provocadas por las limitaciones de la propia Ley de Extranjería y las labores de inspección laboral para detectar la economía sumergida están atribuidas a la Administración (Comunicado Andalucía Acoge, 2004).

“inmigrantes” se incorporan, como las rigideces de las leyes de extranjería a menudo son las que favorecen las situaciones de irregularidad.

### VI.2.2. Los *nuevos pobres*

Como mostrábamos más arriba, es frecuente que las migraciones sean explicadas fundamentalmente a partir de motivaciones personales relacionadas con los factores de expulsión debido a la pobreza, el estancamiento económico, o la superpoblación. En el Plan especial sobre inmigración en la provincia de Almería que elaboró el grupo socialista se relataba que “[...] *nuestro mejor nivel de vida atrae a muchos ciudadanos de países en vías de desarrollo, que vienen, con enorme esfuerzo, huyendo de la pobreza*” (1997: 4). Mención a la pobreza que aparece insistentemente en los diversos documentos políticos y planes de inmigración de las diferentes comunidades autónomas. Tomamos por ejemplo el Plan de la Región de Murcia (2002), que tiene muchas similitudes y en ocasiones párrafos textuales extraídos del Plan nacional de inmigración (PISI 1995), donde en el apartado que realiza el diagnóstico de la situación enuncia que los inmigrantes proceden de países empobrecidos, de “*las zonas de extrema pobreza y exclusión social*” (Plan de Murcia 2002: 21).

Cuando la inmigración aparece vinculada con personas procedentes de países empobrecidos, se da forma y contenido a la figura social del “inmigrante no comunitario” como alguien igualmente *pobre*. De este modo tan específico se describía en el primer Plan Nacional de Inmigración:

“[...] los trabajadores inmigrantes presentan con frecuencia niveles de cualificación y formación no muy elevados, lo que les hace particularmente vulnerables en las situaciones de crisis económicas” (PISI 1995: 49).

Y volvía a remarcarse cinco años más tarde en el segundo:

“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” (Programa GRECO 2000: 17).

La categoría “inmigrante no-comunitario”, procedente de países *subdesarrollados*, en tanto que persona *pobre*, no sólo refiere a una cuestión económica o material, sino que se hace extensible a todo cuanto es vinculado con la noción de pobreza, como es la educación, las formas de comportarse, habilidades y destrezas, las maneras de expresarse, su cultura, su formación profesional, sus capacidades intelectuales, inquietudes políticas... Son en consecuencia (re)presentadas como personas mermadas y con carencias a muy diversos niveles.

“Vienen buscando trabajo. Pero al mismo tiempo, estando aquí aprenden un oficio. También aprenden y se enriquecen de lo que supone vivir en un país democrático y desarrollado, conocen cómo funciona la administración, cómo nos relacionamos y comportamos aquí, cómo tratamos y nos relacionamos los hombres y las mujeres [...] incluso se pueden beneficiar de cursos de muchos tipos que las ONG y los Ayuntamientos o sindicatos les ofrecen. Si es que consiguen mucho cuando llegan aquí. Me refiero no solo a lo material, ¿vale?. Es normal que quieran venir [...] Que nosotros también aprendemos cosas de ellos, de cómo se vive *por ahí*... pero que indudablemente ellos salen ganando” (Representante político andaluz, 2004)

La indigencia y la pobreza en origen son presentadas como el motor de la emigración, que encuentra salida en las oportunidades que *nosotros* les procuramos en *nuestra* acogida, posibilitándoles oportunidades de todo tipo para mejorar en su *atraso*. Este tipo de representaciones miserabilistas los imaginan como personas sin estudios y desde exclusivamente las *carencias* económicas, sociales y culturales propias de los países pobres. Son afirmaciones que sirven para explicar y justificar, entre otras cosas, que estén ubicados en determinados *nichos laborales* que precisamente requieren de menor cualificación laboral. Como suele argumentarse frecuentemente, “*trabajan según donde les alcanzan sus capacidades y formación. En los invernaderos, limpiando casas, barriendo o lo que sea que no necesiten un título*” “*Ellos mismos aceptan cualquier cosa y en cualquier condición porque son conscientes de que no*

*pueden hacer nada más, porque no saben hacer nada más. Por eso cualquier cosa les vale. Por algo será, ¿no?"* (nota del diario de campo).

Este tipo de decires sobre la inmigración convierten a los "inmigrantes" en reflejo y sujetos encarnados de lo menesteroso, desde la concepción negativa con la que se mira a quien es indigente, a quien está desesperado por llegar y es capaz de aceptar cualquier cosa. "Aún pasando por encima de su dignidad", como a menudo se aprecia cuando se trata de *elegir* entre un modo de vida u otro, tipo y condiciones de vivienda o de realizar trabajos "indignos". Más adelante retomaremos este tema.

Sin embargo, se trata de una imagen distorsionada producto de las argucias con las que desde las políticas y las normativas construyen a las y los "inmigrantes no comunitarios". Su inserción en determinados espacios laborales más precarizados los acaban estigmatizando en la medida en la que se les asume como propias las capacidades y habilidades que tales trabajos requieren, construyéndoles como grupo subordinado (Comas 1995). En consecuencia, la posición diferencial y marginal que ocupan en el mercado laboral viene explicada por la subordinación que ocupan con respecto a los nacionales. Recordemos que la política de cupos se basa en la "preferencia de la fuerza de trabajo nacional". Vistos como incapacitados para desempeñar otro tipo de tareas, y en la medida en la que el trabajo también es un elemento de valoración social y construcción de la identidad, las y los "inmigrantes" son (re)presentados como ignorantes e incapacitados para otra actividad. Pero se olvida que su inserción en tales ocupaciones viene determinada por ley, a través de los permisos de trabajo y los cupos anuales. Se les contrata para que se adapten a las conveniencias del mercado laboral, no por razón de la cualificación que tengan. Y para su justificación, se insiste en su analfabetismo y escasa cualificación en muchos de los discursos recogidos. Sin embargo, como muestra Antonio Izquierdo (2001) en su estudio sobre 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.<sup>19</sup> Años más tarde, en la investigación de Luis Garrido y Luis Toharia (2004), de entre quienes proceden de Latinoamérica el 55% de los hombres y el 54,7% de las mujeres tienen estudios secundarios, el 14 y el 16% respectivamente tienen estudios secundarios. Tan sólo el 3 y el 4% no tienen estudios. En el caso de quienes proceden de África, en torno al 30% de ambos sexos tienen estudios secundarios. Y de quienes proceden de Europa del Este, el 40 y el 43% tienen estudios secundarios, llegando al 17 y el 26% respectivamente quienes poseen estudios universitarios.

Se trata por tanto de una mano de obra capacitada, como explica Antonio Izquierdo (2001), que se pliega a iniciar su carrera ocupacional aceptando los trabajos menos cualificados, en la agricultura y servicio doméstico, pero que no por ello renuncia a una movilidad, como muestran los datos del INEM. Cada vez hay un número más creciente de inmigrantes demandantes de empleo, que no en situación de paro, en busca de una mejora laboral. Lo que entre otras cosas muestra que, contrariamente a las ideas que constantemente se vierten sobre “inmigrantes”, no son los más pobres, los iletrados, los que sirven para hacer cualquier cosa los que vienen, sino quienes “disponen de una red, de familia o de padres instalados en el extranjero, personas con un nivel de instrucción nada despreciables que disponen de un peculio en caso de dificultades de acceso en el extranjero. Procedentes a menudo de un medio urbano, informados sobre las posibilidades de acceso en el extranjero”. (Belarbi 2004: 85). Otra cuestión es que los Gobiernos no quieran reconocerlo, porque ocupan las grietas que se necesitan tapar en los espacios más precarios y segmentados. Para que surta efecto su labor de ejército de reserva, se requiere mostrarlos como tales para atraparlos según este tipo de propósitos económicos. La rigidez laboral contribuye a ello: obviar las dificultades que posibilitan su movilidad tiene el alto precio de la irregularidad, lo que implica y refuerza su estigmatización en tanto que *ilegales*.

---

<sup>19</sup> Ponencia presentada en el Seminario *Prioridades de una política europea de inmigración*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, 10 y 11 de mayo de 2001. Citado en Sandra Gil (2006).



La asunción de todo este tipo de insuficiencias les convierte en *sujetos frágiles*, sujetos vulnerables, sin herramientas materiales e intelectuales para defenderse. “*Se hallan potencialmente en situación de indefensión*” (PISI 1995: 49).

“Los inmigrantes son presas de abusos constantes, porque muchos no saben leer, no saben lo que es el pago a la Seguridad Social, no saben que hay sindicatos que les pueden defender... y así, miles de cosas más [...] No están apenas informados de lo que se van a encontrar en sus países, porque la mayoría lo desconoce, no se informa, y menos cuando llegan. Y como eso lo saben los empresarios, los propietarios de las viviendas, el otro y el otro... pues al final son los más frágiles y desvalidos. Si es que es una pena” (Responsable política de la provincia de Almería, 2000).

Esta insistencia en la fragilidad es uno de los ejemplos donde más claramente se revela una de las muchas contradicciones con las que suele representarse la figura del inmigrante, que por una parte “*nos quita el trabajo*” y por otra “*hace el trabajo que nadie quiere*”, mostrándoles como figuras simbólicas que dan cuenta de la mirada simplista y maniquea con la que se piensa la inmigración. Nuevamente se da a entender las dos únicas caras del “inmigrante”: la del bueno, que trabaja en “lo que queda”, y la del malo, que es competencia y se lleva “lo poco que hay”.

En casi todas las entrevistas que he realizado e intervenciones de representantes políticos y técnicas/os sociales en distintos espacios de debate donde he participado, se repite constantemente la idea de lo vulnerables que *son* las y los “inmigrantes” -que como veremos más adelante, se utiliza con mayor ahínco cuando se trata de mujeres-, incurriendo en un fenómeno de retorsión que acaba confundiendo el *ser* con el *estar*. Es decir, la población “inmigrante” se ve inserta en diferentes procesos de exclusión y circunstancias vitales que, como indica Carmen Gregorio (1998), incrementa la vulnerabilidad social y que en esencia son similares a otros grupos nacionales. Pero no se trata de un *ser* innato o estático, sino de procesos y situaciones que les hacen estar en “zona de vulnerabilidad social” (Castel 1997). Espacios donde una persona puede situarse, de forma transitoria o no, al tiempo que puede combinar dimensiones que lo definen en “estado” de integración y de exclusión social. Sin embargo, este tipo de descripciones del “inmigrante” le

infieren una vulnerabilidad *per se*, naturalizando su fragilidad, atribuyéndoles, cuando no responsabilizándoles a sí mismos de su situación. Algo que, como veremos más adelante, justifica que se trabaje e intervenga sobre el propio sujeto para propiciar el cambio que le permita *ser sujeto integrado*.

Quedan por tanto atrapados bajo la noción de sujetos indefensos, analfabetos, encasillados bajo la categoría de “grupo de riesgo social”, a los que hay que proteger y tutelar. Así me lo argumentaba una de las trabajadoras sociales de la provincia de Almería que, cuando aún no existía el Plan Andaluz de Inmigración, había puesto en marcha diferentes actuaciones dirigidas a “inmigrantes”:

“Ellos (las y los inmigrantes) son como ‘mis niños’, yo lo siento así. Estoy trabajando con inmigrantes desde que llegué a este centro de Servicios Sociales. Ya me los conozco personalmente, a sus familias, he ido a sus casas, e incluso algunos me han invitado a alguna fiesta familiar. Ellos me ven como su ‘protectora’, su ‘madre’, por decirlo de alguna forma, y yo me siento así. Soy la que les ha ido enseñando a rellenar formularios, a conocer cosas del municipio, de cómo es la gente de aquí, de cómo desenvolverse, de que tengan en mí una voz que les defienda en el Ayuntamiento. Todo porque tuve que luchar mucho para que en este Ayuntamiento se hiciera algo por ellos [...] Ya no es sólo una cuestión de derechos. Por encima de cualquier cosa están las razones humanitarias, porque no son animales. Son personas de las que hay que compadecerse y ayudar como sea” (Técnica social de municipio de la provincia de Almería, 1999)

Esta categorización que refleja una vez más el ejercicio de *minorización* al que nos referíamos anteriormente. Sentimientos de protección que evidencian las imágenes de seres deficientes, necesitados de guía y de tutorización. Vistos además de este modo tan quebradizo, resulta explicable que despierten sentimientos de compasión. Así, la inmigración acaba conceptualizándose como un cuestión humanitaria (Sassen 1994), una cuestión casi caritativa. Como se indica en el estudio realizado por CC.OO. sobre los Planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de inmigrantes (2004), en todos ellos se infiere una llamada a lo humanitario para establecer una colaboración entre los distintos agentes sociales. Ya el PISI (1995: 58), cuando se refería al trato que recibirían quienes entraran de forma ilegal, advertía de

que “solamente pueden esperar auxilios de emergencia por motivos estrictamente humanitarios” (1995: 58). Al no presentarlo como cuestión de derechos, queda abierto al arbitrio de lo graciable, de ciertos compromisos compasivos, convirtiéndolos en objeto de la caridad y lo asistencial, propio de quienes “no pueden aspirar a reivindicar otra cosa”. El Plan Andaluz de Inmigración especifica que sólo lo humanitario no debe “ser la forma de encarar el fenómeno humanitario” (2001: 2). Sin embargo, llama la atención las razones por las que lo justifica:

“[...] porque al poner el acento en esa dimensión [la perspectiva meramente humanitarista] no tiene en cuenta que la inmigración es un fenómeno de interacción entre población inmigrante y población de acogida, que genera unas contradicciones entre valores y prácticas a las que un enfoque unilateral no puede dar respuesta” (Plan Andaluz 2001: 2).

### VI.2.3. Del “inmigrante” *abusón*

Numerosas han sido también las voces que se distanciaban de este tipo de (re)presentaciones más miserabilistas y que retrataban al “inmigrante” precisamente desde el ángulo completamente opuesto, tal como una de las directoras de un centro de Servicios Sociales de la provincia de Jaén, que posteriormente fue concejala de bienestar social, me decía:

“Suelen decir que si son un colectivo vulnerable, pero mira, de tontos no tienen ni un pelo. Ni mijita. ¡Pues anda que no aprenden bien pronto! Son de listos como los gitanos. Pero no entiendas lo que te digo en plan racista, sino en plan positivo. Aprenden rapidísimo qué son los Servicios Sociales, qué es lo que tienen que decir para que le concedamos un tipo de ayuda de emergencia social u otra, se conocen todas las ONG del pueblo, ya han pasado por Cáritas, se transmiten la información de unos a otros rapidísimamente... Así que de atontados, nada de nada. Demasiado espabilados diría yo” (Trabajador social de la provincia de Jaén, 2003).

Nuevamente, nos hallamos ante una imagen extrema, que pasa a mostrarles precisamente como alguien astuto que busca sacar provecho, alguien que engaña para obtener beneficio. Este punto nos lleva a detenernos igualmente sobre otra de las figuras que parece emerger con más resonancia

en los últimos años, una vez que han ido accediendo a los Servicios Sociales públicos en calidad de “nuevos” usuarios. Nos referimos a la de beneficiarios de lo social.

Durante mis primeros trabajos de campo, antes de que se establecieran presupuestos fijos anuales en el marco del Plan Andaluz de Inmigración (2001) destinados a la intervención con “inmigrantes”, una de las preocupaciones constantes que me manifestaban desde los Ayuntamientos era el cómo justificar este gasto social a nivel local. Mientras se había estado realizando una práctica de derivación, por causas diversas como veremos más adelante, el “problema” de la atención a “inmigrantes” no se asumía directamente. Mediante pequeñas subvenciones transferidas a asociaciones, entidades religiosas u ONG este gasto quedaba oculto de cara a la ciudadanía municipal. Su condición de no-nacionales objeto de programas públicos a menudo ha traído consigo manifestaciones de conflicto por parte de la población autóctona que se sentía amenazada en lo que a competencia por los recursos se refiere. Ha sido frecuente recibir quejas por destinar el dinero público hacia quienes “no son ciudadanos y tienen menor preferencia que los que sí lo son”. Hacia quienes son vistos como sujetos ilegítimos del bienestar social. De esta manera nos lo relataba una de las concejales entrevistadas:

“Que yo entiendo que hay que hacer algo porque no los podemos tener así. Si hay que montar albergues, se montan. Contratar a alguien, se contrata. Pero, ¿de dónde sale el dinero? Si no hay partida presupuestaria para esto, no lo puedo pintar. Tengo que quitarlo de otra parte. [...] No lo digo en voz alta porque ¡imagínate la de problemas que eso provocaría entre la gente de aquí! Pero que, entre tu y yo, en Servicios Sociales se cuenta con un dinero muy escaso y limitado y que una porción del pastel ya se les está dando a ellos. A gente que por lo pronto son temporeros, que aquí no dejan dinero, que no cotizan, que no pagan impuestos... Yo sólo lo dejo ahí. Las valoraciones que las haga otro” (Concejala de la provincia de Jaén, 2000).

Con esta idea de la contribución al país se infiere, entre otras cosas, que sean trabajadores documentados y por tanto merecedores de una serie de contraprestaciones, tal como se expresaba claramente en el Programa GRECO, donde en la única línea básica dirigida a “*la integración de residentes extranjeros*”

y sus familias” se puntualizaba que estaba dirigida a “*quienes contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país*” (Programa GRECO 2000: 1). Son quienes, como continúa desarrollando, “*cotizarán al sistema de la Seguridad Social y [...] pagarán impuestos cuando así lo exija su nivel retributivo. [sólo entonces] Serán pues titulares de derechos fundamentales como personas y titulares de derechos sociales de la configuración legal, como nuevos ciudadanos o nuevos vecinos de nuestras ciudades o pueblos*” (2000: 6). De este modo, no solo crea una diferenciación entre “*quienes contribuyen*” –refiriéndose a quienes residen con permiso de trabajo y pagan impuestos– frente a “*quienes no contribuyen*” –refiriéndose a los *ilegales*–, sino que además da por sentada su intención de excluir de los programas públicos a quienes no se encuentre en situación administrativa regular.

Recordemos que fue precisamente en el 2001 cuando la mujer del presidente de la Generalitat de Cataluña en sus declaraciones públicas, mostraba el malestar de su marido porque las ayudas económicas y pisos protegidos se les estaban dando a “*los inmigrantes recién llegados*”, a gentes que “*no son de aquí*”. En esta misma línea, nos narraba el técnico encargado del área de inmigración de un ayuntamiento de Granada, que hace un par de años, una de las viviendas de protección oficial le tocó a un “*inmigrante*” por primera vez. Parece ser, nos seguía explicando, que los medios de comunicación lo reflejaron insistentemente, no tanto mostrándolo como un ejemplo de integración y equiparación con la ciudadanía municipal sino “*insinuando que además de pocas viviendas, ya se las están empezando a “llevar” los inmigrantes*”. Finalmente esta persona no pudo quedársela, pues no consiguió el dinero para la entrada ni aval del banco para la hipoteca, y el alcalde exigió al centro municipal de inmigrantes que le diera la máxima difusión para demostrar que al final sería para *un granadino* (notas del diario de campo).

No es frecuente que la figura de “*extranjero abusón*” (Izquierdo 2004) o inmigrante “*competencia de lo social*” se construya directamente a partir de declaraciones manifiestas por parte de las y los representantes políticos. Sin embargo, en muchos de los comentarios o actuaciones subyace cómo, en cierto modo, son instituidos como tales. Así, por ejemplo, recuerdo que ante mi insistencia al equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de La

Mojonera porque el Centro de Día de atención a inmigrantes tuviera un cartel en la puerta que lo identificara, su respuesta siempre se basaba en la misma idea: no evidenciar que cada vez más, parte del gasto municipal en materia social, esta siendo destinado a “inmigrantes”. A pesar de que el presupuesto provenía en su mayoría de una subvención recibida por la Consejería de Asuntos Sociales y, posteriormente, por los fondos europeos a través del programa HORIZON.

En mi estancia en la provincia de Almería participaba en la mesa de debate para la elaboración del Plan Provincial de Integración, y este tipo de comentarios eran muy frecuentes:

“Vienen a trabajar aquí, se les paga un salario que luego envían para Marruecos y encima los que están allí están copiando el sistema de invernaderos nuestro... y sacan la verdura antes, nos la pasan por las narices y la venden en Europa... ¡igual que con el pescado, que no dejan pescar a los nuestros allí! [...] Y para colmo quieren que la asistenta social también les dé ayuda para los colegios, los comedores... es que es demasiado... se creen que son españoles y vienen aquí encima exigiendo...” (Miembro de asociación de vecinos de Almería, 1999).

Ya el PISI (1995) admitía que éste era un problema relacionado con la inmigración, la de compartir recursos y prestaciones sociales que se presentan como escasas y cuyo reparto supone un dilema: “*También se producen tensiones en el momento de compartir bienes sobre los que existe una gran demanda social*” (1995: 38). O como muy sutilmente puntualizaba el Programa GRECO, “*no podemos olvidar que España tiene ciudadanos propios sin empleo*” (2000: 7). Argumentos que obvian, por una parte, que la escasez de los recursos depende en gran medida de las decisiones políticas que se adopten con respecto a cómo y qué tipo de política social con inmigrantes quiere realizarse. No olvidemos, por ejemplo, que ni el PISI ni el GRECO contaron con un presupuesto específico asignado para su realización, lo que les muestra como “potenciales rivales” de las partidas presupuestarias destinadas al resto de los programas de los Servicios Sociales. Muy especialmente a partir del año 2000 cuando al *aparecer* por las Administraciones públicas se hacen más “visibles” a ojos de los usuarios/as españoles. Como me decían en una entrevista al respecto:

“Como antes no venían a los Servicios Sociales, que se iban a Granada Acoge, a Cáritas, a Cruz Roja, a las asociaciones de inmigrantes... pues la gente no se quejaba tanto porque no los veía. Pero de hace un tiempo a esta parte que han empezado a venir, lo que hago es darles cita. Como en la Seguridad Social. Así no se encuentran en la sala de ahí fuera. Porque hasta que se me ocurrió, ¿no sabes la que me armaban cuando entraban aquí! Que si por qué vienen tantos inmigrantes. Que si no me das la ayuda porque se la vas a dar a la árabe que está ahí fuera... y comentarios de ese tipo [...] Además, como se les ve mucho, vamos, que no pueden disimular que son inmigrantes, porque son de color, o vienen las mujeres con su *chador*, o cuando abren la boca, claro, que se les nota el acento [...] Y muchos tienen razón, que las ayudas algunas se las llevan ellos, pero que si no lo entienden por mucho que se lo expliques, pues mejor cortar por lo sano” (Directora de Centro de Servicios Sociales de Granada, 2004).

De forma similar, en el contexto jienense, muchos de los representantes políticos entrevistados muestran su preocupación por cómo gestionar la cuestión sin que perjudique a *sus municipales*. Sobre todo porque muchas de las amenazas se dirigen directamente a ellos, expresadas en términos de retirada de votos:

“Cuando llega la época de la aceituna, nosotros a las familias que van a estar por aquí, se les entregan bolsas de comida. Principalmente son gitanas, y ahora las inmigrantes, y nos llegan demandando el tema de alimentación y demás. Entonces las familias de aquí, que normalmente no son usuarias de los Servicios Sociales, nos vienen a demandar, pues en cuanto corre la voz de lo que se está entregando, vienen diciendo que por qué a ellos que no son de aquí les dais, tal o cual, y a nosotros que somos de aquí sin embargo no. Pues yo estoy aquí y voto aquí, que lo sepas... ya te vienen con la amenaza, que si van a hablar con el alcalde [...] Estas amenazas al final tienen su importancia porque lo cierto es que ellos sí votan y los inmigrantes no...” (Trabajadora social de la provincia de Jaén, 2000).

Su condición de no nacionales beneficiarios de programas públicos a menudo ha traído consigo manifestaciones de conflicto por parte de la población autóctona, que se siente amenazada en lo que a la competencia por los recursos se refiere. De este modo, cuando se incluye a las y los “inmigrantes” en el sistema de bienestar, como apuntan Michael Bommers y Andrew Geddes (2000), los Estados y las Administraciones a menudo han de

mediar con el enfrentamiento entre la legitimación de la inclusión de “inmigrantes” en el sistema público de provisión social y las quejas de su propia ciudadanía ante esta decisión.

Suele ser frecuente que como estrategia se utilice el silenciamiento, no dando demasiada publicidad a los programas y actividades que se llevan a cabo para evitar así una reacción en contra que *confirma* que sí son “nuevos receptores”. En ocasiones, las medidas adoptadas han acabado por ceder a las presiones de quienes son considerados como los *naturales* o *legítimos* de la protección social pública. En este sentido, por ejemplo, en el municipio de La Mojonera, una vez conocido el uso de uno de los locales municipales más grandes para el establecimiento del Centro de Día de inmigrantes, frente a los incesantes requerimientos por parte de las asociaciones de vecinos por hacer uso del mismo, el Ayuntamiento resolvió reduciendo y dividiendo el espacio del mismo. Esto permitió que la asociación de amas de casa usara unas habitaciones del mismo, recortando con ello los servicios y prestaciones dirigidos a “inmigrantes”.

Lo más interesante y significativo de todo este recorrido ha sido sin embargo percibir cómo, siempre acorde con la posible rentabilidad política y electoral que pudiera suponer, el tratamiento y gestión de la inmigración ha ido virando con los años. De ser un tema de “ocultación” y evitación sobre el que las Administraciones optaban por derivar, vinculándose lo menos posible, hemos asistido a una cierta “visibilización” y exhibición del hacer gubernamental, mostrando su preocupación e intervención sobre el *fenómeno*. Volveremos a ello más adelante.

En definitiva, subyace fundamentalmente la idea de que por su condición de extranjería, “*no deben tener los mismos derechos que nosotros*”. Sentimiento que se agrava proporcionalmente cuando, como se indica desde las oficinas del INEM, al menguar el crecimiento económico, crece la ideología del proteccionismo, la inseguridad y el ataque preventivo (Izquierdo 2001). En su valoración sobre el periodo de vigencia del Programa GRECO, Antonio Izquierdo (2004) muestra no solo que tres de cada cuatro residentes extranjeros en edad activa están afiliados a la Seguridad Social, sino que de ellos/as, tan sólo el 30% reciben algún tipo de prestación.



Estas imágenes y figuras del inmigrante como “oportunista” y “aprovechado” van creciendo. En mi trabajo de campo las he ido recogiendo de forma oscilante en dos momentos claves, que coinciden con ciclos de crisis económica y momentos histórico-políticos concretos donde se manifiesta una gran hostilidad contra la inmigración. Uno antes del 2000: durante el gobierno del PP, tras la contrarreforma de la Ley de extranjería, del Programa GRECO y en el marco una legislatura de importantes recortes presupuestarios en materia social. Y otro a partir del 2002: tras los ataques del 11-S, incremento de las voces que lo vinculan directamente con la inmigración, y año en el que se percibe un fuerte incremento de población “inmigrante no-comunitaria” (debido a las regularizaciones a partir del año 2000, el arrastre familiar que provocaron y por las nuevas entradas). Imaginaciones que se consolidan muy a pesar de que estudios, como los de Joaquín Arango (2003) en su análisis sobre el balance económico de ingresos que generan las y los “inmigrantes” a la Seguridad Social, muestran que el consumo de servicios públicos que realizan es aún muy reducido. Apenas reciben pensiones; usan los servicios sanitarios y educativos pero en menor medida que la población nativa. Son “*infrecuentes receptores de otras prestaciones de nuestro estado de bienestar [...] [a pesar] de que en 2001 los inmigrantes ingresaron 300.000 millones de pesetas más de lo que recibieron*” (Arango 2003: 8).

Toda esta visualización del “inmigrante” como figura amenazante, frágil, usurpador, inferior, atrasado... son imágenes diversas de entre las que emerge una: la del “inmigrante” como alguien diferente, como ese *otro* anómalo que se caracteriza por su extranjería, su distancia, su condición de “no ser como nosotros”. La noción extranjero, como vimos en capítulos anteriores, queda instituida a partir de un orden político nacional que se define por un territorio, unas fronteras, un derecho y una comunidad. La condición de ciudadanía es por tanto la que otorga la idea de pertenencia *auténtica* o *natural* a dicha comunidad política, que basa la igualdad democrática entre sus miembros en la exclusión del extranjero (Sayad 1999). El “inmigrante no comunitario”, por tanto, es un *extranjero* que no pertenece, que es ajeno, que no es corriente. En definitiva, que es diferente.

Conceptualizaciones a las que se alude constantemente en los documentos y textos políticos:

“Finalmente hay que señalar que el conflicto [entre autóctonos e inmigrantes] no depende sólo del número, sino fundamentalmente del nivel de tolerancia y de la capacidad de aceptación de la diferencia” (PISI 1995: 38).

Previamente ya se había mencionado la necesidad de adoptar un actitud abierta frente a *“las diferencias y peculiaridades que caracterizan a los distintos grupos de inmigrantes”* (PISI 1995: 9). Nada dice sobre las diferencias de las y los españoles. En esta misma línea, la Viceconsejera de Educación de la Comunidad de Madrid refiriéndose a los menores inmigrantes afirmaba que *“No nos engañemos. Somos diferentes. Tenemos distintas capacidades y actitudes”*.<sup>20</sup> Está tan asumida su diferencia que no es algo que suela cuestionarse. Seguramente porque, como señalábamos con anterioridad, su *insólita* identidad como extranjeros se construye como reverso de *nuestra* identidad *normal* como españoles. Instituidos esencialmente desde la diferencia, resulta por tanto habitual que muchas de las actividades o campañas con las que se busca integrar a la población *“inmigrante”* se sirva como eslogan de enunciados del tipo *“somos diferentes pero iguales”* o *“somos iguales porque somos diferentes”* o *“aprende a aceptar la diferencia”* (refiriéndose a la del *“inmigrante”*).

*“Yo sí considero que son diferentes a nosotros. Son diferentes en su forma de entender la familia, de relacionarse, su lengua, sus costumbres, en sus rasgos físicos, su manera de cocinar, en sus tiempos y sus ritmos de hacer las cosas, en que no saben lo que es vivir en democracia, la libertad de expresión... y un montón de cosas más. Vamos, en cosas de lo más cotidianas pero también en cosas más de tipo intelectual, por decirlo de alguna forma. Pero todo se resume en que tenemos culturas distintas, por supuesto, y eso al final pues se nota en todo. No pasa nada por ser diferente. No es ni bueno ni malo, es sólo distinto [...] Lo que tenemos es que acostumbrarnos, conocernos y respetarnos. Por naturaleza, todo lo distinto nos asusta, nos da miedo, porque no lo conocemos, porque no sabemos si será bueno o malo. Pero eso es de lo más normal al principio”* (Representante político de la Junta de Andalucía, 2004).

---

<sup>20</sup> *El País*, 28 de mayo de 2004.

La adjetivación *diferente* en ocasiones se traduce por diverso y se suele hablar de “*la diversidad que aportan a la sociedad española los inmigrantes*” (Representante político de municipio de Granada, 2001), que parece cimentarse, como hemos visto, sobre elementos varios. Sin embargo, y muy especialmente en los últimos años, el peso que se atribuye a *lo cultural* para definir su alteridad y otredad destaca sobremanera. El discurso culturalista emerge de manera eficaz para construir y reforzar la diferencia entre nacionales y extranjeros, en gran medida, por la *naturalización* que presenta de la cultura. Esta diferencia cultural sirve para legitimar cuestiones relacionadas con su mayor o menor *progreso o subdesarrollo*, su comportamiento más o menos aceptable, o su mayor o menor distancia para con *nosotros*, y también para argumentar a favor o en contra de su mayor o menor capacidad para ser *integrables* en la sociedad de destino.

### VI.3. El peso de lo cultural para (re)construir e identificar al *otro*

Las y los extranjeros son descritos básicamente a partir de parámetros culturales. Ejercicio de construcción del *otro* que, como hemos señalado, guarda relación directa con la vinculación que se establece entre el concepto de Estado Nación, ciudadanía y cultura. Se tiende a considerar que quienes son ciudadanos/as de una comunidad nacional comparten una misma y homogénea cultura que los (re)presenta, aúna y a partir de la cual se interpretan sus formas de ser y hacer. Y que en definitiva, son utilizados como elementos para identificarnos en un *nosotros* y a su vez diferenciarnos de un *otros*. Como se expresa en el I Plan Andaluz de Inmigración (2001), debemos aproximarnos y encarar el fenómeno migratorio desde un enfoque que no niegue la identidad cultural del inmigrante (2001: 3). Sin embargo, como veremos más adelante, es precisamente la construcción de la identidad de una comunidad en base a la cultura lo que servirá como justificación para hablar de cuestiones como la inconmensurabilidad entre las mismas o el temor a que la *mezcla* suponga la pérdida de las esencias con las que se define *lo español*.

### VI.3.1. El devenir de lo multi/inter-cultural

Cuando se trata de “inmigrantes no-comunitarios”, las culturas de origen y destino se muestran no solo diferentes sino también como bloques compactos y homogéneos. Por ello en el PISI (1995) de forma reiterada se menciona de la necesidad de negociar y entenderse entre *las dos culturas* (siempre en singular): la “cultura del inmigrante” y la “cultura española”.

“El Gobierno ha tomado la iniciativa de realizar una política de integración, que se fundamenta en un compromiso asumido por cada una de las partes implicadas, de tal manera que la sociedad española adopte una actitud abierta y tolerante con las diferencias y peculiaridades que caracterizan a los distintos grupos de inmigrantes” (PISI 1995: 9).

Si como decimos las comunidades políticas son localizadas como culturalmente homogéneas, sin fisuras ni diversidades internas, la llegada del “inmigrante”, del “otro cultural” deviene en la llegada del multiculturalismo, la conversión a una sociedad nueva plural e híbrida. Por ello en el PISI (1995), que como hemos dicho fue el primer documento marco en el que se inscribían las directrices de la política nacional en materia de integración social de inmigrantes, al interpretar el proceso inmigratorio no sólo se advertía de “*las implicaciones de carácter cultural*” (1995: 9) sino que se interpretaba que la inmigración supondría:

“la aparición de una sociedad nueva y distinta [...] No cabe duda que los movimientos migratorios representan un factor esencial e transformación y cambio de las sociedades occidentales a las que plantean el reto de una configuración pluricultural y pluriétnica” (1995: 35).

“Estamos, también, ante un tema [la inmigración, que va a] afectar a la propia estructura social, a los hábitos de vida, a la expresión cultural, a la convivencia, necesita ser asumido por el conjunto de su población, no sólo por sus Instituciones” (Plan Andaluz de Inmigración 2001: 2).

Más adelante, continúa afirmándose en el Plan Andaluz, negar la identidad cultural del “inmigrante” supone empobrecer el pluralismo cultural que aporta.

La hibridación y el mestizaje que implican la aceptación e integración de “inmigrantes” se muestra como un reto, como algo dificultoso. Como la complicación de imaginar unidas a poblaciones diversas bajo un mismo concepto de nación unificada. Este desafío del que se habla al respecto de integrar a personas distintas y *distantes*, relacionado con sus diferencias culturales, deja inferir el entendimiento de que la sociedad de acogida no es diversa, sino una masa uniforme culturalmente que se ve *enriquecida*, como suele decirse, por las aportaciones e intercambios de “nuevas culturas”. Aunque, como veremos más adelante, el tratamiento sobre las mismas es desigual según sean imaginadas como una amenaza o no para con la cultura nacional. Este sentimiento de uniformidad se reafirma en este Plan Nacional:

“[...] durante mucho tiempo se impuso una idea de España fuertemente caracterizada por la noción de identidad nacional representada por la uniformidad étnica, lingüística, cultural y aún religiosa” (PISI 1995: 40).

En consecuencia, se trata de tolerar *sus* diferencias y peculiaridades. Más aun cuando, se reconoce a sí mismo como un país que no se caracteriza por el respeto a la diversidad “*como tantas veces ha sido puesto de relieve en el trato dispensado a minorías étnicas, como la gitana*” (PISI 1995: 40).

Efectivamente, cuando se habla de la diversidad interna *propia* de la sociedad española siempre se alude a la población gitana, pero como los *distintos culturales de aquí*. Como reza en el Plan Nacional de Desarrollo Gitano (1996), los gitanos están entre *nosotros* desde el siglo XV. Son parte de la sociedad española a pesar de que siguen manteniendo *su diferencia cultural* como pueblo.<sup>21</sup> Se trata por tanto de una heterogeneidad, aportada por *ellos*, que son los distintos, pero incorporada al imaginario colectivo del *nosotros-españoles*. Buen ejemplo de esta percepción son las explicaciones que me dieron desde el Ayuntamiento de Granada cuando trabajé para incorporar

---

<sup>21</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/asuntossociales>

una perspectiva intercultural al III Plan de Igualdad entre los Géneros: la idea era mostrar los dos tipos de diversidades que hacen de Granada una sociedad intercultural; la interna que ya tenemos, la de las mujeres gitanas, y la nueva que nos llega de fuera con las mujeres inmigrantes (Agrela 2002). Las connotaciones que se le asignan a una y otra son muy desiguales. La diferencia de la cultura gitana ya es “conocida”, está “controlada”, no crece *desmesuradamente* sino todo lo contrario: los gitanos/as cada vez van teniendo unos modelos de vida más *normalizados*, como suele escucharse en las voces de las desde diferentes instancias políticas. Sin embargo, la diferencia cultural del “colectivo inmigrante” viene de fuera y es desconocida, lo que la convierte en más extraña y distante con respecto a *nosotros*. Si además se presenta como un *fenómeno* descontrolado y en crecimiento, se le acaba instituyendo como la multiculturalidad por excelencia.

En consecuencia, las nociones de lo multicultural y de lo intercultural devienen sobremanera en el contexto Español a partir de la inmigración y dicha concepción se hace patente en la mayor parte de los documentos y planes nacionales y autonómicos de inmigración. Así por ejemplo, en el I Plan Andaluz de Inmigración (2001), la alusión a cómo nos hemos *convertido* en una sociedad interculturalidad debido a la inmigración es constante en diversos apartados. Destaca el ámbito educativo, en el que se propone debe potenciarse el valor de la intercultural para reconocer la riqueza que implica el conocimiento y respeto por la cultura de los inmigrantes (Plan Andaluz 2001: 61). Esta noción de interculturalidad se define como uno de los principios orientadores del Plan:

“La pluralidad cultural que el fenómeno de la inmigración conlleva sólo puede contribuir a un proceso real y dinámico de integración si se tiene en cuenta la interacción entre la sociedad de acogida y la población inmigrante [...] desde el respeto a las respectivas culturas propias y sus peculiaridades” (Plan Andaluz de Inmigración 2001: 65).

En el programa GRECO (2000), las cuestiones relacionadas con el “intercambio cultural” o la multi-interculturalidad no se mencionan de forma

directa y específica, si bien ello pudiera deberse a que éste no se planteó como un plan de integración de “inmigrantes”. Sin embargo, sí puede leerse en diferentes apartados cómo construye al “inmigrante” apoyándose en la idea de *su* diferencia cultural, proponiendo el conocimiento de *su* cultura e historia (programa GRECO 2000: 33), dando a entender el enriquecimiento que ello supondría para la sociedad española.

De modo que, frente a la imaginaria identificación de la “cultura nacional propia y homogénea”, la diferencia cultural siempre es la de el *otro*, la del *inmigrante* (Stolcke 2002), que evoca y reta el futuro de las sociedades de acogida que *se convierten* en multiculturales por la presencia de “otros culturales”. Sociedades que se tornan en interculturales cuando se establece un intercambio entre (las dos) culturas separadas. A estas ideas aludía, sirviéndonos como ejemplo, un representante político cuando hablaba de la transformación de la sociedad andaluza debido a la inmigración. Palabras que expresaba en la inauguración de un curso de formación dirigido a técnicas/os sociales de la Junta de Andalucía:

“Con la llegada de la inmigración, Andalucía se ha convertido en una sociedad multicultural porque son muchas las personas que, representantes de países y de sus culturas tan distintas a la nuestra, habitan entre nosotros [...] Entre nuestros objetivos [Gobierno Andaluz] y los vuestros como técnicos sociales está el que esa interculturalidad devenga en interculturalidad, es decir, en una mezcla, en un encuentro, en un diálogo, que es la diferencia entre lo multicultural y lo intercultural. Que no estén entre nosotros de forma anónima, aislados, sino que haya fusión, desde el respeto de cada cultura, pero que sepamos aprender y escucharnos los unos a otros. [...] Ese es nuestro gran reto: ser verdaderamente interculturales en la vida real y cotidiana, no sólo a nivel teórico” (Representante político, 2005).

Como muestra de esta evocación de lo multicultural tan sólo en relación con los inmigrantes me resulta bastante ejemplificador la experiencia de una de las actividades de *interculturalidad* en las que participé cuando me encontraba trabajando en el Ayuntamiento de La Mojonera. Con el propósito de prevenir las conductas xenófobas hacia la “población inmigrante”, se propuso una actividad que tenía por objetivo “*positivizar la diversidad cultural a través de los cuentos*”. La misma consistía en “*potenciar la interculturalidad*

*creando espacios que pudieran favorecer el intercambio cultural entre los grupos autóctonos y los grupos de inmigrantes*" (documento de trabajo 1998). Y para ello, bajo el eslogan "somos diferentes pero iguales", "los inmigrantes de diferentes nacionalidades y culturas van a narrar cuentos infantiles para niños demostrándoles así que no son tan distintos a nosotros", "una por cada cultura [léase nacionalidad] de las que hay en el municipio", tal como me explicaba la trabajadora social del municipio cuando me incorporé al equipo. Los narradores fueron seleccionados/as con arreglo al grado de diferencia cultural que representaban, incluidos los rasgos fenotípicos, puesto que "era importante que se les viera diferentes, en su aspecto físico, color de piel, la vestimenta e incluso el decorado del escenario" (nota del trabajo de campo). Esta actividad, que tuvo una gran repercusión mediática porque contó en su inauguración con la presencia del entonces Consejero de Asuntos Sociales, Isaías Pérez Saldaña, se reflejó en varios titulares de periódico con una de las frase que éste pronunció: "*Caperucita ' también era negra*"<sup>22</sup>

En este programa intercultural, sin embargo, no se pensó en la posibilidad de incluir no sólo a más de una persona de "la cultura marroquí", "la cultura argelina", "la cultura de Guinea Ecuatorial", "la cultura de Guinea Bissau" y "la cultura senegalesa". Sino que entre los narradores, una/o fuera español, dando a entender ideas como que, a cada nacionalidad le corresponde una cultura, que a su vez es homogénea y singular, que cada persona se sirve de "una sola cultura" para su entendimiento y hacer de la vida cotidiana. Y, por supuesto, que cuando hablamos de inter/multi-culturalidad, hablamos de "inmigrantes". Este pensamiento queda impreso de una manera similar en el Plan Andaluz de Inmigración cuando, en relación a "las otras culturas" se dice que:

"La Declaración de los Principios de Cooperación Cultural Internacional cuyo artículo 1 recoge que 'Cada cultura tiene una dignidad y un valor que han de ser respetados y conservados. Todas las personas tienen el derecho y el deber de desarrollar su cultura'" (Plan Andaluz de inmigración 2001: 54).

---

<sup>22</sup> *El Ideal*, 3 de febrero de 1998.



En este encuentro con la extranjería es donde surge la muticulturalidad, a partir de la alteridad y las delimitaciones étnicas y diferencias culturales (García Canclini 1999). Por tanto, no sólo se insiste en la idea de la cultura como algo estanco y separado sino que se asume que cada individuo tiene su (en singular) propia cultura, ignorando que cada persona es portadora de tantas formas posibles de la misma. Pero si además, a cada comunidad le corresponde una cultura, sobre la que se forja su identidad, para proteger y conservarla frente a *otras*, las políticas fomentan su mantenimiento. Otra de las competencias asignadas a las políticas será la de establecer puentes simbólicos para conectar los imaginarios territorios entre las culturas, insertándolas en el seno de las nuevas sociedades multiculturales (Alund 1997).

Esta tendencia recurrente a asociar la diversidad y lo multicultural tan sólo como consecuencia de la inmigración, de un encuentro con el “no comunitario” y sus atributos étnicos, es una percepción que, además de fundamentarse en una diferencia entre el *nosotros* y el *otros*, supone una noción altamente restrictiva de la diversidad (Gregorio y Franzé 1999). Como estas autoras observan, implica, por una parte, que se asocie tan sólo a unos colectivos muy concretos, los *inmigrantes*. Y por otra parte, niega por partida doble la pluralidad: tanto hacia el “interior” de cada grupo o comunidad como en su identificación exclusiva con “lo étnico”, que por supuesto, siempre es minoritario. Todo ello, obviando además que son discursos que se producen en el contexto de un Estado que tiene más de una lengua oficial y grandes dificultades para manejar e integrar el sentido de la cuestión nacional en un sistema de Comunidades Autónomas que reivindican sus propias identidades y especificidades culturales.

“El discurso multicultural o intercultural, tal y como se está enunciando hoy por hoy, sirve para marcar con fuego a ciertas personas con el hierro ‘inmigrantes’ o ‘minoría étnica’ para contrastarlos con una supuesta mayoría ‘autóctona’ que tendría la suerte de no formar parte de ninguna etnia o minoría cultural” (Delgado 2000: 130)

### VI.3.2. Sobre los *handicaps* del enraizamiento cultural

Otro de los aspectos importantes que emergen al explorar las maneras en las que se figura al inmigrante es cómo se presupone la existencia de una “cultura previa”, de unos valores sociales y religiosos que condicionan irremediablemente las formas de pensar, sus comportamientos, las maneras de actuar de una comunidad. Se presume además que son compartidos de igual manera por quienes son partícipes de la misma. En consecuencia, se propone un “reconocimiento y respeto a las tradiciones y manifestaciones culturales del colectivo inmigrante”, así como aquellas dirigidas en general a la “sensibilización y aprecio de la cultura e historia propias de los países de origen de los flujos” (PISI 1995: 67). Desde esta visión simplificadora y cosificadora del concepto cultura, la población “inmigrante” es pensada a partir de unas pautas de comportamiento que se adquieren mediante un proceso de socialización en origen y que les determina de por vida:

“Por supuesto que en esto [el problema de la inmigración] la cultura es importantísima. Vamos, yo creo que es la base de todo porque al fin y al cabo, es cierto que como personas todos somos iguales pero lo que nos diferencia de los animales es la cultura. Uno es como es según su cultura, ¿o no? [...] Uno no puede cambiar así porque así. Si tu estás acostumbrado a ser de una forma, no puedes de la noche a la mañana ser otro porque somos hombres de costumbres [...] Por eso el problema está en que luego vienen aquí y resulta que son muy distintos y hay cosas en las que chocan con nosotros y ahí es de verdad donde salta la chispa, en que hacen cosas que a nosotros nos parecen raras y no nos gustan... nada más” (Concejal municipal de la provincia de Almería, 1999).

La cultura, en consecuencia, se muestra como una realidad prefijada, inalterable y naturalizada, en la medida en la que se da por supuesto que, como frecuentemente nos decían en las entrevistas y conversaciones al respecto, “uno nace con una cultura concreta que es la que lo determina, con la que entiende el mundo, la que le aporta sus valores y su forma de ser, y muere con ella” (nota del diario de campo). Los “inmigrantes” son imaginados básicamente como individuos con identidades culturales, los identifican y determinan en su pensar y proceder. Se muestra como un factor dado que diferencia de forma irreversible a los individuos (Provansal 1999).

Esta biologización de la cultura se apoya sobre los actuales planteamientos que justifican la diferencia entre personas según nacionalidad, según las diferentes culturas. La naturalización de lo cultural se (re)crea a menudo aludiendo al enraizamiento de la persona a un territorio, y por ende, a la cultura propia de dicho territorio. Tal es el caso, por ejemplo, del Programa GRECO, en el que se alude directamente cómo las “*las raíces culturales*” (Programa GRECO 2000: 6) del “inmigrante” supondrán un obstáculo para su integración. Una vez más, se trata de un ejercicio de metaforización de la inmigración que elabora un esquema de pensamiento que tiende a construir y hacer “*entender al hombre como vegetal, producto de la tierra, de unas coordenadas atemporales cuyas características determinan su idiosincrasia y carácter*” (Goytisolo 2004).<sup>23</sup> De ahí que cuando migre, además de ser algo anómalo y fuera de lugar, se entiende que está *desarraigado* (Programa GRECO 2000), arrancado de su cultura, como planta que *no se encuentra fuera de su tiesto*.

“[...] no se quién dijo una vez la famosa frase de que pedíamos trabajadores y llegaron personas.... Llegaron personas y en sus maletas trajeron también su cultura, como personas que son. Y cuando la sacan aquí es cuando han empezado los problemas [...] Pero si su cultura es así y les hace ser diferentes... [...] ¿Qué hacemos? Pues respetarlo siempre que se pueda” (Trabajadora social de la provincia de Almería, 2004).

De estas miradas va deduciéndose el peso que se le atribuye a lo cultural no sólo como fuente de dificultades para *conseguir* la integración social del inmigrante sino la percepción social de *su* integración en la sociedad de destino. Quisiera reflexionar sobre ello sirviéndome de mi experiencia durante el tiempo que trabajé para el Ayuntamiento de La Mojonera donde tuve la oportunidad de presentar varios expedientes para la solicitud de la “normalización por la vía de arraigo de “extranjeros no comunitarios indocumentados”. Por aquel entonces, era el año 1998, no existía aún un formulario en el que se especificara cómo demostrarlo. Tan sólo contábamos con unas instrucciones muy imprecisas por parte de la Dirección General de

---

<sup>23</sup> *El País*, 24 de septiembre de 2004.

Política Interior en la que se informaba de que en dichos expedientes debía *probarse el arraigo laboral y social* sirviéndonos de la documentación que estimásemos oportuna.<sup>24</sup> En mi caso, al ser la trabajadora social, debía elaborar un informe social que diera cuenta del arraigo social.

Para la tramitación de los mismos, tanto mi compañera abogada como yo debíamos desplazarnos a Madrid, a la Dirección General, para presentar el expediente y responder a cuantas preguntas pudieran hacernos de cada caso las y los miembros de la *Comisión Ad Hoc sobre Extranjeros en Situación Irregular*. Como se nos permitía estar presente cuando se *defendían* los expedientes que eran propuestos por otras instituciones, quise permanecer en el recinto para conocer los argumentos que se utilizaban para justificar el arraigo. Ello me permitió el percatarme de la insistencia que se hacía sobre la adaptación cultural y en su cada vez mayor imperceptibilidad *física y cultural* como “extranjeros”. Algo que estaba implícito tanto en los expedientes como en las preguntas que hacía la propia Comisión. Con ironía me apuntaba en mi cuaderno de trabajo: “Para el próximo expediente de Rosa (mujer de Guinea Ecuatorial) traeré una foto de ella vestida de flamenca sentada en un patio con vecinas haciendo croché” (nota del trabajo de campo).

Un año más tarde, gracias al contacto que tenía con Manuel Pérez Gómez, el entonces subdirector general de extranjería del Ministerio del Interior, se me permitió acceder a los expedientes que habían sido valorados favorablemente. Destaco tan sólo algunas de las cuestiones que se redactaban en los informes para demostrar el arraigo social, en las que se aludía constantemente la idea de su asimilación cultural a *nosotros* como justificación: “es una persona que participa asiduamente en las fiestas municipales”, “los vecinos dicen que la consideran como una más, casi como si fuera española”, “hace ya tiempo que no lleva el velo nada más que en su casa [...] sus hijas van vestidas normales al colegio”, “cuando viene a los Servicios Sociales sabe respetar el turno, conoce todos los procedimientos administrativos [...] no es una persona violenta y se le ha visto evolucionar mucho en su trato, como reconocen los vecinos”, “conoce y respeta la

---

<sup>24</sup> La Comisión entendía con ello que, la existencia de arraigo social es “el resultado de la valoración de múltiples factores, no dotándose de prioridad a ninguno de los criterios reseñados en la decisión final” (Comisión Ad Hoc 1999).

*cultura española y admite que poco a poco va asumiéndola como propia*" (notas del diario de campo).<sup>25</sup>

En el contexto Español, todo este proceso de naturalización de lo cultural y *sus* diferencias adquiere una gran resonancia en los planteamientos sobre los que Mikel Azurmendi construyó su discurso al respecto de los "inmigrantes" en la provincia de Almería. Su repercusión fue extraordinaria, no sólo porque "se atrevió a reconocer cosas que muchos pensamos pero que no podemos decir [...] Fíjate tú lo caro que lo pagó él" (Representante político andaluz, 2004). Sino por ser unas interpretaciones emitidas desde un órgano público – no olvidemos los diferentes significados y trascendencias que tienen unos discursos sobre otros de acuerdo a desde dónde se emitan–, que precisamente tiene por objeto la integración de "inmigrantes" (recordemos que era el presidente del Foro por la Integración). Tras los sucesos de El Ejido, como ya explicamos en el capítulo anterior, publicó un artículo<sup>26</sup> y realizó numerosas declaraciones en su comparecencia en la Comisión especial sobre la Inmigración y la Extranjería del Senado (2002), en las que exponía las razones "teóricas" de su investigación sobre las causas que explicaban el conflicto en este municipio, avisando de que podrían ser extrapolables a otras zonas.

En su análisis, atribuye a *su* diferencia cultural, la de los inmigrantes residentes en el Poniente almeriense, la explicación de por qué marroquíes y argelinos no tienen una ética y constancia en el trabajo:

"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

---

<sup>25</sup> Para la prueba del arraigo laboral solían adjuntarse declaraciones juradas de empresarios que se comprometían a ofrecerles trabajo. Y de forma similar, para la prueba del arraigo social, en los expedientes de presentaban declaraciones firmadas por asociaciones, organizaciones no gubernamentales y vecinos/as del extranjero/a en las que se daba cuenta de la relación con el mismo/a y sus opiniones sobre cómo era y lo integrado/a y arraigado/a que estaba.

<sup>26</sup> El artículo se titulaba "Inmigración y conflicto en El Ejido" (2001), publicado *Claves de la Razón Práctica* nº 116.

el sustento diario. Vender algo es siempre más incentivante que cavar la tierra” (Azurmendi 2002: 11).

Este era, decía Mikel Azurmendi, uno de los *handicaps*, léase limitaciones, carencias, que *porta* el “inmigrante” y que explica que se convierta en “los nuevos pobres”, (porque) “*que no viene de una cultura de trabajo, al menos no de la en exceso habitual entre sus patronos agricultores, también inmigrados en otra época a esas tierras*”.<sup>27</sup> Por ello “*no es participe de la misma cultura de trabajo que el agricultor del poniente almeriense*” (2002: 10). Explicación que durante mi trabajo en esta provincia escuchaba constantemente por parte de algunos representantes políticos y del sector empresarial, como trataban de “hacerme entender” en una de las reuniones en las que participaba en la Mesa provincial por la Integración de Almería:

“Esta gente no es como la gente que vino de las Alpujarras en los años sesenta que con las ayudas de Franco levantó esta zona. Ellos vinieron con ganas de trabajar, de quedarse, de luchar por mejorar la economía de un lugar y convertirlo en lo que es. Fue gente que trabajó en los invernaderos igual que los inmigrantes, en las mismas condiciones o casi peores que ahora. Pero que con su esfuerzo y constancia y muchos sudores, con el tiempo se han convertido en propietarios. Ahora, como ya no vienen españoles, vienen inmigrantes del norte de África. [...] Pero estos [inmigrantes no-comunitarios] no son como eran nuestros abuelos. A éstos les da igual todo. Porque no saben trabajar, nunca han trabajado en serio y duramente por algo. Vienen de paso [...] Porque son así, itinerantes. No son constantes, porque estas gentes son así. Sino, no hubieran venido a España. Se habrían quedado para sacar adelante sus tierras, como hicieron los españoles después de la Guerra y otros incluso se volvieron. Para levantar a España. Pero es que los españoles, digan lo que digan, somos un pueblo muy trabajador [...] Por eso, de capataz en los invernaderos, siempre un español, pero no un árabe. Y no es por racismo, sino porque no saben lo que es el trabajo. Un moreno podría ser [capataz], fíjate tu, pero un árabe, sí que no. A lo sumo un marroquí, pero nada de un argelino, que son unos ‘señoritos de cuidao’” (Representante político, 1999).

En este tipo de argumentaciones, no sólo obvian los diferentes condicionantes que favorecieron la llegada de inmigrantes andaluces, su

---

<sup>27</sup> “Inmigrar para vivir en democracia”, en *El País*, 22 de enero de 2002.

instalación y posibilidades para consolidar una mejora<sup>28</sup> y las que por contra limitan las de “inmigrantes no-comunitarias”, sino que atribuyen su no progreso a sus cualidades personales, a su forma de ser, a su cultura del *no trabajo*. De ahí que se entienda “*la imposibilidad ‘suya’ de salir para adelante como salió su patrón*” (Azurmendi 2002). Es un ejercicio que exonera de responsabilidades a la sociedad de recepción, culpabilizando al “inmigrante” de su destino. Como nos decía un agente social en la provincia de Jaén: “*La gran mayoría, si no repiten con el mismo empresario de una campaña para la siguiente, es porque algo han hecho mal. Porque no saben trabajar. Porque los que trabajan bien, tienen apalabrado su puesto para el año siguiente*” (1999).

Los españoles, continúa explicando Azurmendi, trabajaron “*de sol a sol*” y se metieron en “*una enorme hipoteca y a seguir trabajando con toda su prole hasta muy recientemente*”. De modo que cuando lo mismo se les pide por parte de los patronos, emerge un “*nocivo discurso del ‘nuevo esclavismo’ y de los ‘agricultores esclavistas’*. *Nocivo no sólo porque es intencionalmente falso, fabricado para perjudicar al agricultor, sino porque logra que el inmigrante atento a ese mensaje se lo crea realmente, incentivándose en él mucha animosidad*” (Azurmendi 2002). En consecuencia, la explotación económica es redefinida, así, como conflicto cultural (Gil 2006).

Es llamativa también la manera en la que, una vez que el “inmigrante” expresa sus quejas y padecimiento por las condiciones laborales y sociales en las que se encuentra, se le acabe atribuyendo a sí mismo su situación, por el “*gran hechizo con el que se viene desde África [que al no hallarlo] en lugar de culpabilizar a su imaginario, lo hace a la sociedad de acogida*” (Azurmendi 2002). La causa revierte una vez más en las y los propios inmigrantes, que se dejan embaucar por un paraíso que *nosotros* no se le prometemos:

---

<sup>28</sup> En los años sesenta, la zona del poniente almeriense fue declarada por el régimen franquista como zona de Interés Nacional, por lo que recibió un importante apoyo institucional y económico para estimular el crecimiento del área de cultivos forzados mediante créditos oficiales a bajo coste. Ello supuso una progresiva implantación de invernaderos y de diferentes actividades empresariales en torno a los mismos, dando lugar a un extraordinario desarrollo económico y enriquecimiento de la provincia.

“Ven la televisión, cómo se vive en España, los concursos donde ganan tanto dinero y... quieren venir pensando que esto es el paraíso. Son ellos los que se creen el sueño americano [...] Por otro lado, cuando vuelven de vacaciones los familiares o vecinos, regresan con coches, regalos, dinero... contando a todo el mundo que les va muy bien. Porque nadie va contando las condiciones reales en las que están. Y se van engañando unos a otros y fomentando que mañana se quiera venir un tercero, un cuarto, un quinto...” (Representante político de la Junta de Andalucía, 2004).

### VI.3.3. La culpabilización de *su* propio destino

La culpabilización atribuida a lo cultural se hace extensible no sólo a las cuestiones laborales, sino también a aspectos como la elección que *ellos hacen* de *sus* condiciones de vida. Explicaba Mikel Azurmendi que el “inmigrante” es un “ahorrador voluntario que demanda ayuda social en nombre del derecho y la justicia” (2001), insinuando que vive en condiciones de precariedad porque así lo decide voluntariamente, y reforzando la idea de que el inmigrante es un aprovechado, alguien indigno que aun teniendo recursos, viene exigiendo ser merecedor de las arcas públicas. Nuevamente ideas y representaciones con las que se les construye que pude recoger en numerosas ocasiones durante mi trabajo de campo. Sirva como ejemplo la siguiente:

“A mí lo que me sorprende es que van a Almería Acoge o Cruz Roja, alguna vez vienen aquí a los Servicios Sociales, para pedir una ayuda para comedores o material escolar para sus hijos, o cosas así. Pero luego por otra parte te enteras, porque a veces te vienen incluso enseñando las fotos, que con el dinero que han enviado a sus países se han hecho una casa. O han comprado un mercedes... ¡Yo es que no lo entiendo! Porque cuando haces las visitas a domicilio te das cuenta que viven en unas condiciones infrahumanas. Que no son, por ejemplo, como los gitanos, que también vienen a los Servicios Sociales pidiendo y luego tienen en la casa televisiones enormes, equipos de música y todo tipo de electrodomésticos. Tú sabes, lo típico de la cultura gitana del poderío. Pero éstos [inmigrantes] no. Éstos son como hormiguitas, venga a ahorrar para mandar y a vivir aquí en la miseria. A veces quince personas hacinadas en un piso, y todo por ahorrar. [...] ¿Qué cómo me lo explico? Pues supongo que porque son así, porque su cultura, de gente pobre, de pocas aspiraciones que está acostumbrada a no tener nada, pues les hace ser así [...] Por eso te digo que lo de los inmigrantes y los gitanos son como los dos extremos. Pero bueno, que



cada uno sabe y decide por sí mismo lo que quiere hacer con su dinero y con su vida y cómo quiere vivir" (Trabajadora Social de la provincia de Almería, 1999).

La elección de la precariedad se interpreta dependiente de una cuestión cultural, porque hacen prevalecer "*a su propia dignidad personal un hipotético triunfo futuro en la red familiar donde partió*" (Azurmendi 2002: 12). Bajo estas condiciones de privacidad, de no valor por el trabajo y de preferencia por la miseria "*constituye una disponibilidad hacia la autodegradación de la dignidad personal*" (Azurmendi 2002: 12). Más aun cuando, en su estilo de vida ocultándose ante la ley, como vimos anteriormente que los describía, en vez de trabajar optan por el robo como alternativa. Algo, como insinúa, que es propio de las personas que provienen de este *tipo* de sociedades.

Esta idea del ahorro y el alojamiento ya era mencionada en el primer Plan Nacional de Inmigración, el PISI (1995), en el que aún reconociendo las dificultades del mercado inmobiliario y las reticencias de autóctonos, también insinuaba que su búsqueda del ahorro les hacía incompatibles con el *uso regular* de la vivienda:

"En relación con la búsqueda de alojamiento, además de los problemas derivados de la situación del mercado inmobiliario, el inmigrante se enfrenta a las reticencias de los propietarios a la hora de alquilar sus viviendas por temor al impago de la renta, mal uso del inmueble o con el rechazo de algunos vecinos. Los inmigrantes tienen dificultad para hacer compatible el uso regular de una vivienda adecuada con su voluntad de ahorro y la idea de un posible retorno" (PISI 1995: 61).

Las y los propietarios de los pisos en alquiler era frecuente que utilizaran estas insinuaciones sobre el no *uso regular* de la vivienda cuando trabajando en el programa de accesibilidad de vivienda del Ayuntamiento de La Mojonera. En mi labor dentro del Plan Municipal de Inmigración (1998) para mediar en los alquileres siempre me insistían en la misma idea: *según de dónde sean porque unos están más acostumbrados a lo que es vivir en una vivienda pero otros no [...] creen que están en una cuadra, como si siguieran viviendo en sus países* (nota trabajo de campo).

El efecto más inmediato de todo este tipo de atribuciones sobre su conducta es una clasificación de “inmigrantes” con arreglo a las distintas comunidades y culturas de procedencia. Mediante esta concepción esencialista de la cultura, cada grupo étnico está concebido como separado de los otros, “reproduciendo generación tras generación su propio capital cultural, sin que éste se modifique” (Provansal 1999: 26). Distinción que refiere a una jerarquización de acuerdo a su mayor o menor diferencia para con *nosotros*, según *su* cultura sea o menos próxima, más o menos civilizada. Lo que en definitiva acaba traducándose en sus mayores capacidades y posibilidades de integrabilidad social. Vamos a desarrollar con más detenimiento esta idea.

Tal como venimos exponiendo, y ya avanzábamos en el capítulo anterior, si bien frente al europeo la población “inmigrante no-comunitaria” supone una categoría diferencial única, una lectura más detallada al respecto nos permite sin embargo ver cómo en el seno de la adjetivación “no-comunitaria” también se establecen grados. No todos los “inmigrantes” parecen ser pensados en los mismos términos y bajo el mismo modelo de extrañamiento. Estas distinciones son en gran medida producto de las relaciones político-históricas y sociales establecidas entre los países de origen y de destino, que dotan de sentido y significado al sistema de ideas *arbitrarias* con las que unos Estados y sus ciudadanos/as representan a unos y otros como más similares o distantes de sí mismos. Es el caso, por ejemplo, de un país europeo con respecto a algunas de sus antiguas colonias; de cómo España *encuentra* una mayor proximidad con quienes proceden de países latinoamericanos, a quienes suele calificar como de “*nuestros hermanos*”, frente a los procedentes de los países del Magreb, a pesar de haber estado residiendo en España durante ocho siglos. Es habitual que se reconozca en la cultura española “las huellas de la cultura árabe”, pero meramente a modo histórico, sin entender por ello el “endeudamiento” o “aproximación” que sí se *siente* por Latinoamérica. Una consideración que a menudo se construye desde la Academia, a través de numerosos estudios que asumen que tales diferenciaciones se deben a las vinculaciones coloniales y raíces históricas.

Estas concepciones de hermandad, proximidad, o de “deuda” con las que tiende a gestionarse la inmigración están a su vez estampadas y

reforzadas a través de sus políticas, normativas de extranjería,<sup>29</sup> procesos de regularización,<sup>30</sup> contratación laboral o prácticas cotidianas como el alquiler de una vivienda. Hecho que nos permite afirmar que no todas “las comunidades” de “inmigrantes no comunitarios” son mirados y considerados tan *otros*, extraños o problemáticos.

“A mí no tiene que venir ningún antropólogo a explicarme cómo son. Eso ya lo sé yo estando aquí. Porque cuando tratas a uno, tratas a todos. Por muy injusto que te pueda parecer, pero es que siempre se repite el mismo patrón porque todos maman de las mismas ideas y comparten culturas comunes [...] Para mí, los árabes en general son una cosa, aunque los argelinos son orgullosos y agresivos y pocas veces vienen a Servicios Sociales a pedir algo, y a los marroquíes los tienes aquí todo el día pidiendo lo que sea. Otros son los latinoamericanos, que por lo menos son más humildes, tienen algo más de educación y son muy trabajadores. Por otra parte, nos entendemos mejor porque son más *como nosotros*, claro [...] Los subsaharianos, los senegaleses, gambianos... son buena gente, suelen tener buenas intenciones, se buscan la vida entre ellos. También con su venta ambulante. Aunque son a los que más les impacta vivir en un país desarrollado, porque vienen de *culturas tribales* con códigos muy distintos. Aunque fíjate tú que se adaptan antes que, por ejemplo, los árabes [...] Y luego están los que vienen de los Países del Este, que por aquí no han venido apenas, pero que por mucho que sean países que pueden ser dentro de poco europeos, son gentes demasiado, como te diría, con ansias, desesperadas... porque han estado viviendo en mucha pobreza y encima muy próximos a la Europa rica [...] Así son las cosas hoy por hoy, tal como te las estoy contando, sin inventarme nada y basándome en el perfil de los que pasan por aquí” (Técnica social de la provincia de Granada, 2005).

*Así son las cosas*, descritas *objetivamente* a la luz de los datos de quien conoce a uno y tiende a generalizar sobre *todos*; ese supuesto *todos* al que se

---

<sup>29</sup> Recordemos que para la adquisición de la nacionalidad por motivo de residencia continuada “como norma general, se requiere que la residencia haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido asilo o refugio, y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes”.

<sup>30</sup> Como muestran Antonio Izquierdo *et al.* (2002) en su estudio sobre la inmigración latinoamericana, donde se evidencia un incremento de las naturalizaciones y procesos de regularización y de arraigo de latinoamericanos frente al de magrebíes. Si bien la década de los noventa fue la de la inmigración marroquí, a partir del 2000 la preferencia es hacia latinoamericanos.

supone representa el uno “conocido”. En consonancia con lo que argumentaba Mikel Azurmendi en su comparecencia en el Senado, “*No estoy culpabilizando, estoy describiendo unos hechos para que entendáis el problema*” (2002: 29).

Este problema sobre *cómo son* y *cómo su cultura les hace ser* a unos y otros acaba jerarquizándolos en base a quienes son más próximos a nosotros, y por tanto, a nuestra cultura más desarrollada y evolucionada, y quienes son más distantes o lejanos, y su cultura está más anticuada o menos evolucionada.

“El choque cultural no es el mismo para todos los inmigrantes. Unos ya saben lo que es, más o menos, un país en desarrollo. Otros provienen de culturas más ancestrales y tribales, para quienes ese choque es mucho más impactante” (Representante político de la Junta de Andalucía, 2004).

Mirada que responde a la institucionalización de la idea de que las sociedades se ordenan a lo largo de un continuo que va desde un extremo superior en el que se hallan las que poseen unas culturas más “evolucionadas”, “civilizadas”, “complejas” o “avanzadas” y en el otro extremo inferior las sociedades de culturas “primitivas”, “simples”, “atrasadas”, “arcaicas” o “exóticas” (Santamaría 2002b). El Estado español, que se observa a sí mismo como de cultura desarrollada y democrática, cuando en sus documentos políticos trata de ordenar la integración de “inmigrantes no comunitarios” refleja en sus textos la idea de estos grados o jerarquías. Asociar a quien procede de determinados *países pobres* y *subdesarrollados* con nociones que implican inferioridad, involución, tiende a representarlos, desde este discurso evolucionista, con una imagen de atraso que es asignada de forma indiscriminada a quienes son nacionales de tal país.

“Enorme trascendencia representa la aceptación, que no puede limitarse al ámbito puramente formal, de los valores esenciales de la convivencia democrática. Las sociedades occidentales han debido recorrer un largo camino hasta alcanzar la situación actual y su respeto y observancia es exigible a todos los ciudadanos, con independencia de su nacionalidad” (PISI 1995: 61)

Las raíces culturales de los países no occidentales actuarán como obstáculo en su camino hacia la adaptación democrática. Se muestra como una

barrera para asumir, adaptarse e integrar los valores *europesos*. Se trata de una simplificación de la realidad sobre la base de unos prejuicios etnocéntricos que asocian valores como el respeto o la convivencia democrática a españoles en contraposición con quienes no han recorrido aún el largo trayecto, con quienes se hallan en posiciones más retrasadas. Del mismo modo ocurre con nociones como el de la participación ciudadana o el asociacionismo, que se intuye no son propios de las otras sociedades y culturas de los países de origen:

“Igualmente reviste carácter estratégico el ejercicio de asociación. A diferencia de lo que ocurre en otras culturas, la defensa colectiva de los intereses se canaliza en una sociedad democrática a través de las asociaciones de inmigrantes” (PISI 1995: 62).

Otra de las menciones que se hace al respecto en dicho primer Plan Nacional, que ya mencionábamos anteriormente, es la insistencia en que la población inmigrante llega a “*una sociedad democrática, el respeto y cumplimiento de la legalidad constituye la base fundamental para la convivencia*” (PISI 1995: 58), y que por tanto no se cederá ante determinado tipo de conductas.

En esta diferenciación y explicación de los *atrasados* comportamientos del “inmigrante”, junto con la cultura, el componente religioso ocupa un lugar predominante en su interpretación. Así nos lo explicaba una trabajadora social al respecto de los problemas y conflictos que surgían en los albergues para temporeros:

“El tema de la diferencia cultural es un problema [para nosotros] pero también para ellos [inmigrantes], porque como están allí de diferentes culturas también, pues casi todos los problemas que surgen allí, a parte de que alguno sea por estado de embriaguez, casi todos los problemas han sido por problemas de cultura entre marroquíes y argelinos. Que se les va la olla y como son tan fanáticos de la religión y en sus políticas y costumbres pues entonces eso es una problemática. Y entonces si uno está amenazado o hay una conversación acalorada, llega la policía y éste pues se le bajan los humos...” (Trabajadora social de la provincia de Jaén, 2000).

Los conflictos y situaciones de la población “inmigrante” son reinterpretados y codificados en términos religiosos. Como muestran en su

artículo Carmen Gregorio y Adela Franzé (1999) donde analizan diferentes documentos en los que se incide en el elemento religioso para explicar la percepción de la diferencia, en documentos como el elaborado por el Comisionado de la Alcaldía para la Defensa de los Derechos Civiles (1993) sobre la inmigración en Barcelona se insiste en que la inmigración *“que ahora tratamos presenta inicialmente mayores dificultades de comunicación y, más profundamente, contenidos culturales y religiosos muy alejados de los nuestros”* (1993: 70). Un posicionamiento que ha defendido Mikel Azurmendi (2001, 2002) al referirse a que *“El musulmán, por ejemplo, está bien situado para hacer una condena del racismo solamente si defiende una cultura laicizada y de valores democráticos”* (2002).

A pesar del respeto y reconocimiento de lo religioso como principio para la integración de inmigrantes que se reitera en los discursos y documentos políticos, hay una evidente y creciente visibilidad de lo religioso en el espacio público que revela la renovada importancia que está adquiriendo para la configuración del *“inmigrante no-comunitario”* (Moreras 1999). De aquí las reticencias que ha suscitado, por ejemplo, el tema de la adhesión de Turquía a la Unión Europea y el gran debate sobre si ¿son compatibles la democracia y el Islam? El ex-presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi en su valoración al respecto respondía que la valoración *“era positiva pero prudente”* (2004). Su inclusión, planteada en unos momentos en los que los atentados de Nueva York, Madrid y Londres, y la exaltación de la religión islámica en términos de fundamentalismo y terrorismo, como explica la analista política Cedric Housez (2005), reabría el debate sobre el *“choque de civilizaciones”*. Frente a tales temores, Turquía se defendía identificándose como *“un país islámico moderado”* (Housez 2005).

Todos estos discursos sobre el peso de la religión en lo cultural y la distancia de unas y otras acaban filtrándose en las políticas públicas que tienen por objeto la integración de inmigrantes y que tienen, en consecuencia, la elaboración de una especie de *“escala de integrabilidad”*, en palabras de Gregorio y Franzé (1999). Razón por la que, como venimos explicando, al ser interpretada como una programación cuasi-genética que determina nuestras formas de ser y hacer, se *naturalizan* las diferencias a través de *lo cultural* y *lo*

*religioso*. Así, en el proceso de integración, unos son (re)presentados como más integrables que otros, con mayor o menor capacidad para adaptarse a nuestra cultura desarrollada, democrática y, oficialmente “laica”. Veamos de qué manera estas ideas han sido formuladas en varios documentos políticos:

“[es preciso] que éstos [inmigrantes] acepten las normas y valores esenciales de una convivencia democrática” (PISI 1995: 41).

“El proceso de integración significa el reconocimiento y respeto de los elementos esenciales de una convivencia democrática, caracterizada por la aceptación de principios esenciales, tales como el respeto a la libertad individual, la igualdad de oportunidades entre hombre y mujer” (PISI 1995: 48).

“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” (Programa GRECO 2000: 18).

Como se especifica, esta diferencia cultural y el arraigamiento a la misma se presenta como un obstáculo para la integración en la medida en la que se les presupone como personas discapacitados/as, con carencias, deficiencias en lo democrático y los (supuestos) valores sobre los que se sustenta. La clave está, explicaba Giovanni Sartori, en que “*cuanto más grande es la diferencia cultural, más difícil es la integración. No todos los inmigrantes son iguales*” (2002).<sup>31</sup> Se trata del refuerzo de la idea de que, como argumentaba Mikel Azurmendi desde el Foro para la Inmigración (2002), el grado de éxito del proceso de integración está culturalmente condicionado.

“El inmigrante viene generalmente a estas tierras desde una sociedad no democrática, donde ni las instituciones, familias y seres están vertebrados en torno a la igualdad entre personas ni sustentados en el respeto de la autonomía personal. Generalmente nos llegan hombres, mujeres y niños habituados a ser súbditos de jefes tribales o comunitarios, seres sometidos a otras personas

---

<sup>31</sup> *El País*, 5 de abril de 2001.

mayores de sexo masculino y de ámbito estrictamente religioso” (Azurmendi 2002).<sup>32</sup>

Son numerosos los ejemplos de argumentos similares que he venido recogiendo a lo largo de todos estos años. Algunos que ya hemos mostrado y otros en los que nos vamos a detener más adelante cuando nos refiramos a la figura de la mujer inmigrante. Pero en definitiva, todas estas concepciones de las diferentes y jerarquizadas culturas, que nos remiten nuevamente a la idea del multiculturalismo que porta la inmigración, dirigen cada vez más su atención hacia el peligro que determinadas culturas, léase *la árabe* o *islámica*, suponen para la sociedad de destino. Su “distancia cultural” les construye en inintegrables culturales (Álvarez 2002), en sujetos que encarnan el *enemigo de occidente*, en amenazas para la cultura europea y española. Es la manifestación de una retórica culturalista que muestra el multiculturalismo como “*una gangrena para la sociedad*” (Azurmendi 2002). En su defensa, tras el revuelo armado por tales calificaciones, Enrique Fernández Miranda, el entonces delegado del Gobierno para la Inmigración, salió en su defensa y apoyo negándose a cesar a Azurmendi diciendo en el Congreso de los Diputados que:

“La Constitución Española, es decir, nuestra cultura, habla de la igualdad de todos [...] ¿Qué hacemos con aquellas culturas que ordenan la sociedad de castas? ¿Cómo lo compaginamos con los castigos corporales? [...] ¿Es intolerable la lapidación, la amputación genital de las niñas? [...] Forman parte de esas culturas [...] ¿En qué vamos a mediar si vulneramos un poquito o un muchito los derechos?” (Fernández 2002).<sup>33</sup>

Como le contestaba Felipe Alcaraz, diputado de Izquierda Unida, “*¿Qué empanada mental tiene usted!*”.<sup>34</sup> Pero seguramente, en esa confusión y capacidad para vincular ideas que nada tienen que ver unos con otras, radica la eficacia de las representaciones sobre las que se apoyan las argucias políticas elaboradas en torno a la inmigración. En su poder para servirse de

---

<sup>32</sup> *El País*, 22 de enero de 2002.

<sup>33</sup> *Estrella Digital*, 27 de febrero de 2002.

<sup>34</sup> *Estrella Digital*, 27 de febrero de 2002.



determinados símbolos y hechos vinculándolos a significados que aun sin tener relación alguna dan apariencia de coherencia, distorsionando y desvirtuando el cómo son las cosas y quiénes son las personas. Para, posteriormente, recurriendo a conceptos clave de gobierno como la nación, la democracia, la libertad o la defensa de “nuestra cultura”, ser utilizados como argumentos para legitimar determinadas decisiones políticas.

“Hay cosas que no se pueden tolerar, por muy respetuosos que digamos somos con otras culturas. No se puede permitir que se mutile sin impunidad alguna a las muchachas, que se obligue a los menores que en época del Ramadán lleguen al colegio muertos de hambre, que se repudie a las mujeres como si fueran animales, y así un largo etcétera [...] Permíteme que te diga que hay unos límites, o que debiera haber unos límites impuestos a nivel español y europeo que frente a, digámoslo claro, las culturas árabes y sus fanatismos, no debemos dejar pasar. Porque hoy se toman un dedo, mañana la mano, y pasado mañana esto ya no es España, ni un país democrático, y acaban imponiendo sus normas” (Representante político de la provincia de Jaén, 2000).

Declaraciones que están en consonancia con lo que en su momento denunciara Marta Ferrusola sobre los inmigrantes magrebíes en Cataluña:

“[es un] alud muy distinto a las emigraciones de 50 años atrás. La inmigración que ahora llega tiene una cultura distinta y una religión distinta y quieren que se respete. [...] ¡No basta con acogerlos, tiene que ser con su comida!<sup>35</sup> Como personas debemos estar abiertos, pero... ¡con estas imposiciones!” (Ferrusola 2001).

Con todas estas alusiones, cada vez es más frecuente escuchar expresiones en determinados espacios como las de “invasión cultural de lo árabe” o el “retorno de los moriscos”. Como formas de manifestar y alarmar desde el miedo y la amenaza que supone y se nos avecina con la *permissividad* de entrada y ejercicio de “la cultura árabe” en *nuestro* territorio. Así lo

---

<sup>35</sup> Se estaba refiriendo al episodio de los 900 kurdos que embarrancaron en costas francesas, del que dijo al respecto: “Les ofrecieron comida, pero ellos dijeron ‘no podemos comer eso’” (*El País*, 21 de febrero de 2001).

declaraba un representante político en una de las mesas de debate de unas jornadas sobre inmigración:

“La zona del Albayzin, las calles Caldererías, donde están las teterías y las tiendas de “los moros” es ya una zona completamente tomada. Tú vas por ahí y eso ya es como si estuvieras en Marruecos. Ya no es Granada. Es un gueto de inmigrantes árabes que han ido concentrándose y tomando poco a poco terreno. [...] Muchos dicen que es un ejemplo de lo intercultural que es Granada pero no es así, porque no hay mezcla. Es una zona de ellos, que ya se la han apropiado y que ya veremos hacia donde avanza...” (Representante político, 2005).

En definitiva, todas estas alusiones a lo cultural y la diferencia están elaboradas desde esquemas de entendimiento relacionados con el fundamentalismo cultural que, como hacen notar en sus trabajos autoras como Gema Martín o Verena Stolcke, justifican la exclusión de los extranjeros porque son mostrados como una amenaza para la unidad e identidad cultural y/o nacional. El “otro cultural”, el “inmigrante no comunitario”, es visto como un extraño, y como tal, “enemigo” potencial que amenaza “nuestra” unicidad e integridad nacional y cultural” (Stolcke 1993: 84). Con este desprestigio hacia la cultura no occidental, se generaliza irresponsablemente y se ocultan realidades multidimensionales, ignorando las dinámicas de cambio que sí existen en el mundo musulmán, que se (re)presenta y vocifera como un patriarcado de caso extremo, inmutable y fruto de un determinismo cultural irreversible (Martín 2003). Como ella misma preguntaba: “¿Por qué no pensar que, como en buena medida les ha ocurrido a los países europeos, en las sociedades musulmanas el cambio social y el desgaste de la estructura patriarcal dependen más bien de la democratización, del desarrollo y de la posibilidad que tengan esas sociedades para definirse a sí mismas sin que tengan que definir las desde Occidente?” (Martín 2003: 4).

Quisiera concluir este apartado llamando la atención sobre cómo, bajo este tipo de formas de pensar acerca de “los otros/as inmigrantes”, se corre el riesgo de relacionar todo lo que tiene que ver con su situación de desigualdad o marginación social con su (diferente y determinante) cultura, culpabilizándolos/as a sí mismos/as de su destino. Así como el riesgo de relacionar todo lo que tiene que ver con “su diferencia cultural” como fruto de

su atraso, que entendemos trae consigo al menos tres consecuencias. De una parte, la representación de la “población inmigrante” como una posible amenaza en tanto que portadora de valores y comportamientos primitivos ya superados por las/os españoles. De otra parte, la utilización de estos rasgos diferenciales como presupuestos de los que partir a la hora de elaborar políticas específicas de integración social. Y en tercer lugar, estas representaciones tienen la capacidad de provocar contradicciones en los discursos acerca de la población inmigrante en la medida en que son utilizados tanto para legitimar su diferencia y el respeto a la misma como para llevar a cabo determinadas prácticas de intervención bajo la idea del “derecho a su diferencia”.

#### **VI.4. Las imágenes de género e inmigración**

La imagen de la “mujer inmigrante” que se construye desde las políticas públicas adquiere significados muy específicos en la medida en que se la (re)presenta como sujeto encarnado de la extrema alteridad. Sobre su figura se proyectan con más intensidad todo el cúmulo de tópicos y prejuicios acerca de la inmigración dado que, como expresa Nira Yuval Davis (1997), la imagen femenina invoca la identidad comunitaria, al tomarla como la representación simbólica de toda una comunidad *inmigrante*. De este modo, se la tiende a convertir en “portadora del colectivo” y reproductora biológica y simbólica de la misma.

En los últimos años además, una vez que las políticas sociales han comenzado a preocuparse por la integración social de inmigrantes, estamos asistiendo a una transición que pasa de una negación casi absoluta de las mujeres, en tanto que las migraciones eran pensadas tan solo como un fenómeno masculino (Juliano 2000), a una hipervisualización de las mujeres como sujetos migratorios. Así que de la más absoluta ceguera sobre su migración y situación en las sociedades de instalación, a pesar de haber sido estructuralmente viajeras, como esta autora explica, nos hallamos a partir de mediados de los noventa y fundamentalmente a partir del 2000, ante un *sonoro protagonismo* de la “mujer inmigrante no comunitaria” en los documentos,

discursos, prácticas sociales y programas de atención social. Entre otras cosas, por el impacto y llamada de atención que numerosos estudios de género han tenido sobre las propias políticas. Pero muy especialmente, su reclamo es consecuencia del inicio de las políticas de integración de “inmigrantes”, dado el papel central que se le otorga a la mujer para tales cometidos en base a su condición de género y las tareas de reproducción y cuidados en el seno de su familia y comunidad (Agrela 2006).

En su llegada a los países de destino, tal como ha sido analizado por numerosos/as autoras, las mujeres se incorporan a un mercado laboral que, además de estar previamente desregularizado, flexibilizado y precarizado, se estructura en base a unos criterios de género y etnicidad que ordenan el sexo, nacionalidad y etnia de *quien* ocupa *qué* puestos de trabajo. La fuerte división sexual del trabajo dominante en el mercado laboral español implica que, una vez que las españolas acceden en mayor medida a los trabajos remunerados, se demanda mano de obra femenina para las tareas y nichos laborales que tradicionalmente han realizado las mujeres, como son los servicios de proximidad, domésticos y cuidados.

Esta transferencia de ocupaciones y prestación de servicios de unas mujeres a otras, da lugar a una recomposición de la fuerza de trabajo que ha de entenderse en el marco de, al menos, dos factores fundamentales que aquí simplificamos pero que se trata de procesos complejos y con múltiples aristas. De una parte, el modelo familista del Estado del Bienestar adoptado en España y el progresivo recorte y privatización de los servicios de prestación social, han hecho recaer sobre los propios hogares, y en especial, las mujeres, el peso de estas tareas de atención y cuidado. De otra parte, el escaso apoyo gubernamental hacia las políticas de conciliación de vida laboral y familiar, que han sido subsanadas por la presencia de un ejército de reserva, el de las mujeres “inmigrantes”. En consecuencia, el “trabajo sucio” (Anderson 2000) que hasta ahora venían realizando las españolas es asignado a las inmigrantes, dando lugar a una *“especialización de género –entre mujeres y hombres y entre unas mujeres y otras– del trabajo reproductivo más amable (no asalariado) y el más duro (precario), que afecta a sí mismo, la gestión (afectiva) y la ejecución (física y emocional) de las tareas”* (VV.AA. 2004: 19). Así, la llegada de las mujeres

inmigrantes no comunitarias ha servido de colchón para evadir el debate de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral así como las discusiones y negociaciones entre hombres y mujeres.

En este contexto es en el que nos propusimos indagar sobre cómo se piensa e instituye la figura “mujer inmigrante” por parte de las políticas públicas y técnicos/as sociales, y los significados de género e inmigración a los que queda vinculada; desvelar cómo se las piensa y bajo qué imagen(es) se (re)construyen al incorporarlas en los procesos de diseño de las políticas.

#### **VI.4.1. Las estabilizadoras e integradoras de la unidad familiar**

Una de las maneras en las que más parece insistirse cuando se piensa en las “inmigrantes” es a partir de su rol de *estabilizadoras de la unidad familiar*. Las migraciones, que habían sido tradicionalmente pensadas y tratadas como un fenómeno masculino y caracterizado por su temporalidad, comienzan a incorporar a las mujeres una vez que se inician las políticas y prácticas de integración de inmigrantes. Su presencia, asociada con el modelo normalizado de familia y el orden –tanto intrafamiliar como extrafamiliar, de tipo social– hace reparar en la conveniencia de la mujer. Ya en el PISI (1995), cuando se alude a la presencia de las mujeres como consecuencia del derecho al reagrupamiento familiar –lo que las piensa únicamente como efecto arrastre de los desplazamientos masculinos–, al plantear los diferentes ámbitos de intervención se dice:

“La alfabetización y adaptación cultural de la mujer tiene importancia estratégica, no sólo por su importancia numérica, sino por su papel esencial para lograr que toda la familia se adapte al nuevo contexto social” (PISI 1995: 60).

Una idea que instauró el PISI y que posteriormente se repite constantemente en los diversos planes autonómicos y municipales,<sup>36</sup> lo que revela cómo determinadas ideas e imágenes de las y los “inmigrantes” que

---

<sup>36</sup> Véase por ejemplo el *Plan para la integración social de los inmigrantes de la región de Murcia* (2002-2004) en el que en su descripción de las mujeres utiliza las mismas frases (2002: 95).

aparecen en los primeros documentos políticos son reproducidas, en una especie de *efecto calco*, de unos textos normativos a otros. En primer lugar porque los planes nacionales, como es este caso, son utilizados como referentes para el diseño de las políticas y prácticas autonómicas y municipales –y que por supuesto son interpretados como discursos legítimos sobre cómo se describe la inmigración, al *inmigrante* y las maneras de intervenir–. Pero en segundo lugar, porque en los propios procesos de elaboración de este tipo de documentos se tiende a revisar lo que ya está hecho por otros planes para continuar en la misma línea argumental y propositiva. Esta fue por ejemplo una de las primeras tareas que se me asignó en mi trabajo para la elaboración del III Plan de Igualdad de Granada: “rescatar de cada plan de igualdad el cómo se retrata a las mujeres inmigrantes para hacer una cosa similar en el nuestro. No se trata de hacer un corta-pegar, me decían, pero sí de que esté en sintonía y en la misma línea de lo que se está haciendo” (nota del diario de campo). Este proceder metodológico, como me han confirmado muchos/as de las técnicas sociales en los diferentes cursos sobre inmigración, es una práctica “habitual y lógica” (nota del diario de campo).

Las mujeres parecen por tanto concebidas como instrumentos para la integración a partir de su papel tradicional que les es asignado en función del género, asumiendo que el equilibrio y orden interno –desde lo afectivo pasando por lo alimenticio o higiénico de la unidad doméstica– es una función que compete en exclusiva a la mujer en tanto que madre y esposa. En su contacto con la sociedad receptora, se las construye como “vehículo privilegiado” para la integración. No se piensa tanto en su propio beneficio como mujer o persona al fomentar su socialización o formación, sino en el que puede prestar hacia su familia. Recuerdo en el trabajo que hacíamos desde el Plan Municipal del Ayuntamiento de La Mojonera (1998), que uno de los objetivos del trabajo propuesto para con las mujeres era el de “hacerles comprender” la importancia de que asistieran a los colegios para interesarse por el desarrollo de sus hijos. Porque “*a los colegios las que vienen siempre son las madres, porque aquí, las cosas son así. Es importante que vayan al colegio para estar pendientes de lo que hacen o no hacen sus hijos, para explicarles que han de estudiar*

*regularmente. Que han de venir aseados y limpios [...] Y ya de paso, pues que también se relacionen con otras mujeres”* (nota del diario de campo en una conversación con la Concejala de Asuntos Sociales).

Estas ideas nos remiten además a la extendida manera de pensar a las mujeres como símbolos, reproductorias biológicas de la nación y sus culturas (Yuval-Davis 1997), y cómo en el fondo, lo que se espera al transformarlas a ellas, es transformar a sus familias. En este sentido es importante no perder de vista el papel domesticador (Donzelot 1991) y nacionalizador (Balibar 1991) que históricamente ha jugado la institución familiar, en general, y la mujer en particular, por lo que su ausencia es atisbada como un problema. No es por tanto de extrañar que a menudo se insista en que uno de los obstáculos para conseguir la plena integración de la población extranjera es la ausencia de las mujeres en las unidades familiares. Es algo que se evidencia claramente cuando, como vimos anteriormente, las “facilidades” para alquilar una vivienda son mayores si en la unidad familiar hay una mujer. Así, por ejemplo, en los distintos municipios donde he trabajado, la mayor parte de las familias compuestas por matrimonio –con o sin hijos– tenían su domicilio dentro del casco urbano mientras que la mayor parte de las unidades familiares u otras unidades domésticas donde no existía ninguna mujer vivían entre los diseminados. Varias entrevistas con asociaciones de vecinos me confirmaron que ello se debía fundamentalmente al rechazo y temor que la ausencia de mujeres en una vivienda provocaba, puesto que se relacionaba a los hombres solos con el descuido de la casa, con mayores posibilidades para el hacinamiento, e incluso como estrategia para apartar del pueblo a quienes estando sin mujer podrían ser potenciales peligros para sus hijas o esposas (españolas). Tiende a darse por supuesto que la presencia de la mujer implica una familia y un determinado uso de la vivienda de forma “más civilizada”:

“Aquí se ve muy claramente: los morenos en el pueblo y los argelinos y los marroquíes en los diseminados... vamos, más o menos, que hay excepciones pero que es lo general. ¿Y por qué? Pues muy sencillo. Porque la mayoría de los morenos, los de Guinea y los demás africanos, pues están aquí con sus familias, sus mujeres y sus hijos... y los otros, pues vienen solos. Son hombres solos, que se juntan a vivir en grupo, se meten un montón en la casa... y luego pasa lo que pasa. Así que... es que es lógico, se lo ganan a pulso... y luego no les alquilan las

viviendas [...] Sin embargo, cuando hay una mujer en la casa, pues se nota. Está más limpia, la cuidan más, no se mete tanta gente... si es lógico" (Representante política de municipio de Almería, 1998).

Se concibe su presencia como responsable del equilibrio emocional, de la "normalización social", agente socializador y educativo. En esta misma línea, es muy ilustrativa lo que nos comentaba al respecto una representante política del ayuntamiento de Granada:

"Las mujeres favorecen la integración social de los inmigrantes porque son las que organizan la vida cotidiana, son las que mantienen la familia unida, las que controlan a los hijos, las que permitirán que los inmigrantes tengan una unidad familiar más acorde con el modelo español" (Representante política de Granada, 2001).

La mirada desde la que se las piensa a las unidades domésticas, desde una perspectiva familista propia del contexto español, pasa por considerarlas fundamentalmente como *cuidadoras y promotoras del bienestar familiar*, atribuyéndoles a ellas directamente las tareas de atención y cuidados de las personas dependientes (hijos, enfermos, mayores...) de la unidad familiar. Desde los documentos políticos, si bien no se les otorga directamente esta tarea, no deja de ser "sospechoso" que cuando se traten cuestiones relacionadas con la educación, la salud o los cuidados, aparezca de forma expresa la figura de la mujer y no la del varón. Tiende a darse por sentado que se reproduce un modelo de organización de las funciones familiares en el que las mujeres quedan al cargo de estas funciones. En consecuencia, por ejemplo, los planes de conciliación familiar aparentan no tener en mente más que a las mujeres españolas, y no a las extranjeras, para quienes la separación entre vida laboral y vida personal/familiar parece no tener derecho a realizarse.

Desde este tipo de miradas, destacan por tanto las competencias que se le presuponen como mujeres fuertes, capaces de integrarse a sí mismas y a la propia familia. Como mujeres "impulsoras de cambios exigidos por la adaptación a un nuevo medio".<sup>37</sup> Son las que con su presencia y supervisión

---

<sup>37</sup> Plan regional para la inmigración (2001-2003). Comunidad de Madrid, pág. 124.



pueden evitar los males mayores, como muchas veces nos decían desde los Servicios Sociales, “*porque están al tanto de sus maridos que así tienen ‘menos provocaciones’, de que los hijos no roben, consuman drogas, se conviertan en pandilleros, estudien...*” (nota del diario de campo). Así mismo ya lo formulaba un estudio de la Federación de Municipios y Provincias a mediados de los noventa cuando comenzaba a mencionarse a las mujeres inmigrantes en España:

“La mujer juega un papel determinante que favorecería la estabilización de la inmigración y evitaría la marginación del grupo familiar” (FEMP 1995: 29).

Estas asignaciones sobre cuál es su función como mujer se ve directamente reflejada en el ámbito laboral, porque, como otras autoras han puesto de manifiesto<sup>38</sup>, en los textos que desarrollan las políticas migratorias predomina el genérico masculino “los trabajadores”. Las mujeres apenas son referidas más que cuando se hace mención al espacio doméstico y familiar. El trabajo fuera del ámbito del hogar es valorado como una aportación a la economía familiar, un apoyo económico al cónyuge (PISI 1995: 60), considerando su trabajo como una “*ayuda*”. En las diversas entrevistas que he realizado, es habitual que se tenga una imagen de las mujeres inmigrantes como “relegadas al espacio privado”. Son ellas las que se encargan de las tareas de reproducción y cuidado familiar, y el varón el que se ocupa de proveer los recursos económicos para el mantenimiento de la unidad doméstica. Es así que, en consecuencia, se dé prioridad a su papel como madres y cuidadoras dentro de la unidad familiar, porque cuando lo hace fuera, esto parece suponer un cierto dilema. En una de las entrevistas durante el trabajo de campo que realicé en Granada una agente laboral lo expresaba de la siguiente manera:

“Hay trabajos que son muy claros... pues no sé... de empleada doméstica o del cuidado de ancianos o críos... Pero en otros donde lo del sexo no es tan determinante, como... pues no sé, como trabajando en un bar o restaurante, por

---

<sup>38</sup> Ver entre otras Carrasco (1997) Mestre (1999); Rivas (1998) Maquieira, Gregorio y Gutiérrez (2000); VVAA (1998)

ejemplo, pues al final se lo das al marido porque bueno, teniendo la posibilidad de que trabaje sólo uno pues ¿no va a ser él el que cuide de los niños en la casa si no sabe cómo hacerlo? [...] Además, ellos también lo deciden así, vamos, que no te creas, que por su forma de pensar y su cultura ellos prefieren que trabaje él antes que ella [...] puede que hasta sea mejor que ella esté ahí, al frente de la familia y con la educación de los hijos [...] A veces es importante no perder de vista qué es lo importante y sobre qué hay que priorizar, como cualquier madre haría, ¿no? (Agente laboral, 2001).

En el caso de las “inmigrantes”, parece valorarse negativamente la *elección* entre la crianza de los hijos y/o el trabajo. Dicotomía que se plantea para las mujeres inmigrantes mientras que para las españolas, por el contrario, se ponen en marcha políticas orientadas a la conciliación de la vida familiar y laboral o para incentivar cada vez más su participación activa en el mercado laboral.

Tan sólo en algunos documentos más recientes se las empieza a mencionar específicamente como *trabajadoras*, admitiendo su derecho a la incorporación en el mercado laboral y al empleo remunerado, aunque con muchas reticencias sobre el déficit de lo que ello pudiera suponer para la realización de las tareas reproductivas y el equilibrio emocional de la familia. El trabajo de la mujer fuera del hogar da lugar a unas circunstancias en las que “los hijos/as pequeños tienen un claro riesgo de desprotección”.<sup>39</sup> Algo que se sobredimensiona en el caso de las “inmigrantes” y que, sin embargo, no parece preocupar tanto en el de las españolas. Seguramente porque son las mujeres “inmigrantes” las que se ocupan de cuidar a sus hijos/as.

De igual forma, la imagen miserabilista, carencial y de género que se proyecta en su incorporación laboral, al suponerla *capacitada tan sólo para la realización de determinados trabajos que tienen que ver con su condición de género*, contribuye a la segmentación del mercado laboral según diferencias de género, clase y/o etnia. Son mayormente llamadas para entrevistas de trabajo o formadas mediante talleres ocupacionales sobre actividades relacionadas con los cuidados, la limpieza, la cocina o lo textil. Como pone de manifiesto el

---

<sup>39</sup> *Plan para la integración social de los inmigrantes de la región de Murcia (2002-2004)*, pág. 39.

estudio sobre *Hogares, cuidados y fronteras* (2004), se está produciendo una transferencia de las tareas domésticas que pasa de las mujeres españolas a las mujeres "inmigrantes". Bien como externas y por horas o como internas, las mujeres "inmigrantes" se insertan fundamentalmente en este nicho laboral, en la medida en la que se entiende están capacitadas "naturalmente" para esta tarea, que las españolas ya no quieren para sí pero que en sus reivindicaciones no cuestionan tampoco que sea para otras mujeres, ni en las condiciones en las que se están incorporando.

#### **VI.4.2. Las *otras culturales*: del sometimiento y la portabilidad de la "cultura de pertenencia"**

En contradicción con la imagen de sujetos fuertes, capaces de adaptarse y provocar la *adaptación* suya y de su familia a los cambios de la nueva sociedad, otra de las figuras sin embargo que más se reitera y tiende a prevalecer es la de mujeres pobres, desvalidas, sin formación ni capacidades y habilidades para el "choque" que supone la llegada a una nueva sociedad.

"La mujer en el mundo siempre es más vulnerable, y está peor preparada que los hombres para defenderse. Y si se es inmigrante en un país desarrollado, que procede de Países del Tercer Mundo, es aún peor, porque su vulnerabilidad se duplica. [...] Porque tiene menos formación, menos capacidades para resolver problemas. En general su bagaje de la vida es menor... porque es menos en todo" (Representante político de la Junta de Andalucía, 2004).

"[...] se deben contemplar medidas dirigidas a los segmentos de la población inmigrante, como jóvenes y mujeres, para quienes el proceso de culturización resulta más dificultoso de llevar a cabo" (Plan para la integración social de los inmigrantes de la región de Murcia, 2002: 95).

No es casual por tanto que en su insuficiencia e inmadurez se las mencione habitualmente junto a los menores. Se hace importante llamar la atención sobre esta "coincidencia", que evidencia la manera en la que se las retrata como sujetos incapaces de dirigirse a sí mismos, en un ejercicio de minoridad (Castel 1997) y sometimiento de aquellos a quienes se quiere moralizar y se ha de tutelar.

Como veremos más adelante, en estas nociones acerca de cómo es la mujer inmigrante, además de mostrarse como fruto del subdesarrollo de los *países pobres*, el peso que se le atribuye a lo cultural parece ser determinante. Pero, de una u otra forma, acaban siendo figuradas como *mujeres proclives a la exclusión y marginación social*. No en vano, en la gran mayoría de los planes de inmigración, su situación se analiza dentro del “área de exclusión social”, desde donde las políticas parecen insistir en presentarlas como “sujetos frágiles”<sup>40</sup>, con numerosas deficiencias y con un alto grado de debilidad.

“Los efectos del cambio de cultura son experimentados de forma especial por las mujeres inmigrantes que provienen de países en los que el papel de la mujer y el reconocimiento de sus derechos no ha experimentado las mismas transformaciones que en la sociedad occidental. Para ellas, ser inmigrante en un país extranjero es difícil, sea porque inician un camino de autonomía e independencia, en lo económico y en lo personal, sea porque han llegado acompañando al marido o al compañero y con sus hijos, y se ven enfrentadas a la doble exigencia de colaborar a la adaptación del grupo familiar al nuevo medio y de preservar las tradiciones y costumbres de su cultura de origen” (Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid, 2001: 102-102).

Sus limitaciones son de este modo analizadas, no tanto a partir de su condición de género bajo una determinada situación y relaciones de poder, sino en tanto que “inmigrante”, creando una imagen que “*confunde el resultado con una situación intrínseca a los individuos y grupos, y que en el imaginario de nuestra sociedad puede, incluso, ser asociado a una desviación social y/o de autorresponsabilidad de los sujetos*” (Maquieira *et al.* 2000: 422). Esta confusión desvirtúa aún más el análisis de su situación cuando esta imagen miserabilista y su condición de marginalidad es ubicada junto a otros colectivos o prácticas igualmente estigmatizadas. Volveremos a esta idea más adelante.

---

<sup>40</sup> Julia Varela y Fernando Álvarez en su famosa formulación de los “sujetos frágiles” los presentan como a “*los grupos humanos y colectivos que constituyen la más clara manifestación de las fuertes tensiones que implica la, a la vez rígida y flexible, lógica social imperante [...]( que pone en evidencia) la conformación de polos antagónicos en el seno de las sociedades que van desde la marginación hasta la excelencia [...] y el carácter jerárquico y autoritario de nuestros sistemas sociales*” (1989: 10).

Pero, tal como reflexionábamos anteriormente sobre cómo los “inmigrantes” son contruidos a partir de *su diferencia cultural*, el énfasis es mayor cuando se trata de las mujeres, a quienes se las muestra como *figuras extremas de la alteridad*, consideradas como el reverso de la (imaginada) “cultura europea”. Como señala Enrique Santamaría, la presencia de las “inmigrantes” excita las imaginaciones construyendo todo un imaginario social que destaca su radical y definitiva aliedad (2002b: 154). En consecuencia, frecuentemente he podido percibir cómo se tiende a interpretar sus procesos de exclusión como fruto de “su cultura”, y la imposición y determinismo que ésta supone. En uno de los cursos que impartí sobre la situación de las mujeres inmigrantes, una de las técnicas que participaba en el mismo escribía en uno de los papeles de trabajo lo siguiente:

“Las mujeres están fuertemente marcadas por su cultura, sobre todo las árabes, las mujeres musulmanas, que están atrapadas bajo unos valores muy rígidos que las obligan pues, a estar en la casa, a ir tapadas, a ser sumisas del marido, a no tener vida propia, a no ser mujeres libres, a comer de los restos del marido... y así un largo etcétera” (Técnica social de la Junta de Andalucía, 2005).

Otro ejemplo de cómo esta determinación de lo cultural se entiende que pesa más sobre las mujeres es la interpretación de que su (supuesto) sometimiento al marido se debe a sus valores culturales. Tiende a (re)presentárselas como dependencia e incapaces para desenvolverse por sí mismas, algo que pude apreciar directamente cuando trabajaba en el Ayuntamiento de La Mojonera. La atención sanitaria dirigida a las “mujeres inmigrantes” se realizaba en el Centro de Día de inmigrantes a través de Cruz Roja, siempre con una médico y en horario nocturno para, tal como una de las personas responsables me explicaba, “*facilitar que las inmigrantes pudieran asistir porque se trataba de una mujer y en horario en el que el marido las podía acompañar [...] así respetamos su cultura y sus costumbres*” (Técnico social, 1999). Éste es un debate permanente tanto en el diseño de las políticas de acción social, muy especialmente, en el diseño de los planes de igualdad entre hombres y mujeres. Igualmente cuando me puse en contacto con las diferentes mujeres para informarles de los cursos de castellano, desde los Servicios

Sociales se me pedía que “primero hablara con los maridos para pedirles su permiso” (nota diario del campo).

En definitiva el Islam, o como remarca Gema Martín (2003), la mujer víctima del Islam, es lo que tiende a servir de explicación de muchas de las situaciones en las que se encuentra. Son frecuentemente una “imaginería cultural” de lo que se interpreta es el Islam. De ahí que lo que es siempre noticia es un acontecimiento vinculado a símbolos de gran carga ideológica en Occidente como el velo:

“Entiendo que hay que respetar las distintas culturas, pero que las niñas acudan a los colegios con el velo es algo muy contraproducente porque dice lo contrario de lo que en España se fomenta a través de la igualdad entre hombres y mujeres [...] El velo con el que se las obliga a cubrirse no es ninguna tontería. Dice mucho del sometimiento de la mujer al hombre, de la cultura islámica que trata a las mujeres como objetos que hay que tapar [...] ¿Cómo va a hablar la profesora en el aula de igualdad entre los géneros si luego hay niñas árabes en el aula?” (Representante político de la Junta de Andalucía, 2005).

La *cultura islámica* vuelve a aparecer como contraproducente y en contradicción a la *cultura occidental*, y también significada como la manipulación de los hombres sobre las mujeres. Muy a pesar de que, por el ejemplo en el caso del *yihab*, como muchos autores y propias mujeres han tratado de presentar, no sólo se trata de una “elección personal”, sino, como trataba de explicar un mujer en un acalorado debate al respecto, “*lo llevamos porque nos vestimos así sin más*”,<sup>41</sup> al igual que, continuaba diciendo, las occidentales se maquillan o llevan determinados tipos de ropas para mostrarse de una determinada manera. Esta vestimenta, seguía aclarando, “protege” a las mujeres de la constante preocupación por el cuerpo que, por ejemplo, se muestra con más evidencia en los países europeos.<sup>42</sup>

Aun así, como sigue explicando Gema Martín (2003), las mujeres a ojos de las sociedades occidentales son simplemente “víctimas de la violencia

---

<sup>41</sup> Notas de trabajo de campo tomadas durante mi participación en el Congreso sobre Inmigración y Políticas Sociales en Europa, Pamplona, 2006.

<sup>42</sup> Notas de trabajo de campo tomadas durante mi participación en el Congreso sobre Inmigración y Políticas Sociales en Europa, Pamplona, 2006.

machista del islam o del integrismo islámico” y no quieren ser vistas bajo otros prismas (2003: 2). Sin embargo, aún cuando personalmente lo reivindicaban como símbolo de su identidad musulmana, no se aprecia la intolerancia occidental al negárseles su uso.

En el Plan Andaluz de Inmigración (2001), cuando se menciona el hecho cultural como rasgo distintivo de la población inmigrante, se insta a *“atender de manera explícita al derecho de las mujeres inmigrantes a incorporarse en nuestra sociedad en condiciones de igualdad con los hombres”* (2001: 65). Más adelante continúa diciendo:

“El alumnado de hijo de inmigrantes, sobre todo el de origen africano, asiático o del este europeo [...] proceden de culturas diferentes a la andaluza lo que se traduce en normas, costumbres, referentes religiosos, pautas de convivencia, asignación de roles familiares y sociales muy diferenciados en función del sexo” (Plan Andaluz de Inmigración 2001: 72).

En la medida en la que su distancia cultural y demarcaciones étnicas se construyen como justificantes de su desigualdad y marginación, a menudo las mujeres inmigrantes son incluidas junto con las mujeres gitanas dentro de una misma categoría, la de “minorías étnicas”, diseñando los programas de acción social en tanto que “las otras culturales” (Agrela 2002a). En suma, muchos de sus símbolos culturales se convierten así en demarcaciones “étnicas” *“interpretados como acatamiento de la opresión masculina y por tanto, formas de resistencia a cambiar su ‘cultura’ y a ‘integrarse’ en una sociedad democrática que tiene como principio fundacional la igualdad de los sexos”* (Gregorio 2002b: 10). Al igual que señalábamos anteriormente, estas diferencias son interpretadas como ejemplos de su atraso y subdesarrollo a partir de un esquema evolucionista que nos ubica a nosotras las europeas en un extremo y a las “inmigrantes” en el otro, tal como lo explicaba una representante política:

“Si por mucho que queramos ser iguales, no nos engañemos... porque no es lo mismo hablar de una mujer de Granada, que quieras que no, pues ya tiene un camino avanzado, vive en una sociedad democrática y tienen pues como ‘un rodaje’ que las otras mujeres [las inmigrantes] no lo tienen [...] es otro mundo completamente distinto al nuestro, a como estuvimos nosotras hace cincuenta años [...] [las mujeres inmigrantes] vienen de países subdesarrollados, donde las

mujeres no son tratadas como personas [...] y todo eso tiene que ver con la cultura, con cómo han aprendido a ser, a tratar a las mujeres y ellas mismas siguen enseñándole igual a sus hijas porque no es algo fácil de cambiar [...] Lo importante es darse cuenta de esas diferencias y trabajar apoyándolas para que consigan avanzar y salir de donde están" (Miembro del consejo municipal, 2001).

Este tipo de voces y esta manera de interpretar y presentar las sociedades desde una perspectiva evolucionista y de progreso lineal, ordenando las diferentes culturas según un ranking concreto de acuerdo a su "estado de desarrollo" (Yuval-Davis 1997), aparece de forma reiterada. Discursos así son muy frecuentes, en los que no sólo se muestran las diferencias entre las "dos culturas", sino que se jerarquizan. De igual modo, en unos cuadernos de información para los inmigrantes extranjeros que publicó la Diputación de Barcelona, refiriéndose a las áreas de actuación de los Servicios Sociales y con la finalidad de promocionar la igualdad de las mujeres inmigrantes, se señalaba que: "*La igualdad de derechos de las mujeres tiene que ser respetada en nuestra sociedad porque es un valor universal que no puede relativizarse ni rebajarse para adaptarlo a diferentes culturas*" (Diputación de Barcelona 1997: 41). Unas insinuaciones que como vimos en la sección anterior, cada vez son más frecuentes escuchar por parte de las y los representantes políticos cuando se trata de "negociar" entre determinadas "costumbres culturales", y ante el temor de "retroceder en las cuotas de democracia, libertad e igualdad que hemos alcanzado" (nota del diario de campo).

Cuando las mujeres "inmigrantes" reivindican mantener estos símbolos culturales, dado que son preconcebidos como muestras de su atraso y subdesarrollo, se las tiende a culpabilizar y hacerlas responsables de su exclusión y subordinación, de su negativa a querer "evolucionar". Más aún cuando se asume que, al ser precisamente ellas las que supuestamente quedan encargadas de mantener y reproducir su cultura, en su empeño, transmiten a sus hijas/os estos valores que refieren al atraso. Esta es la razón por la que muchas de las prácticas dirigidas a "inmigrantes" persiguen que se despojen de ciertas costumbres y hábitos, vistos como de sumisión y dependencia,



planteados como para el logro de su emancipación, de su empoderamiento, de su autonomía.

Del doble rol que se atribuye a las mujeres, pensadas como responsables del mantenimiento de sus costumbres y “cultura de origen”, y como “instrumentos” privilegiados para la socialización y adaptación al nuevo contexto, deviene que sean percibidas como *mediadoras entre “la cultura del país de origen” y “la cultura del lugar de acogida”*. De esta guisa, en un contexto de inmigración y (re)construcción de identidades culturales y alteridades, las mujeres parecen quedar ubicadas en el espacio intermedio de la división que se establece entre el “nosotros-autóctonos” y el “otros-extranjeros”, confiriéndoles un papel protagonista para la intermediación. Las políticas y prácticas parecen por ende dirigirse a ellas en tanto que *mediadoras entre dos culturas* (Gregorio 2002b), gestionando los intercambios y negociaciones entre las dos bloques supuestamente antagónicos, siendo en consecuencia parte importante de los encuentros interculturales organizados por los colegios, Servicios Sociales, etc. Se asume, de una parte, su función de productora-mantenedora y de experta de “su cultura”, y por otra, su capacidad para recoger y amplificar el testigo de “la otra cultura” en tanto que encargada de la educación-socialización-aculturación del grupo.

Emerge así otra de las maneras de figurar a las inmigrantes en tanto que *garantes del mantenimiento de la “cultura” de origen en su papel de madres*.<sup>43</sup> Relacionado con la preocupación porque la llamada “segunda generación” de inmigrantes conserven y mantengan sus costumbres de origen, “su cultura y lengua materna”, la mujer queda como responsable y procuradora de dicha transmisión. Algo que muestra, una vez más, las contradicciones con las que se aborda el tema de la integración de inmigrantes, donde, por una parte, como se manifiesta en el Plan Andaluz de Inmigración (2001) la formación en la lengua y cultura de origen debe dársele “*la importancia que merece, y además, les conviene tener un buen aprendizaje de la misma para acceder a una mejor comprensión de las pautas culturales de su entorno familiar*” (2001: 73). Pero por otra, se insiste en que se adapten a la cultura española para una mayor integración y que la población inmigrante “[...] *acepte paulatinamente los*

---

<sup>43</sup> Tanto Carmen Gregorio (2002) como Antonio Izquierdo (2004) trabajan este aspecto.

*comportamientos normalizados de la sociedad de acogida, en materia de alojamiento, higiene o salud de forma que se desarrolle paulatinamente el sentimiento de pertenencia a la sociedad*" (PISI 1995: 60-61). Idea que se refuerza muy especialmente a través del Programa GRECO, como ha sido analizado por diferentes autores/as, caracterizado por plantear un concepto de integración social asimilacionista y unidireccional. El "inmigrante", con independencia del "mayor o menor esfuerzo" que le resulte su "proceso de culturización" (Programa GRECO 2000: 18), es él/ella quien habrá de adaptarse. Como argumentaba en sus explicaciones en el Senado Mikel Azurmendi, aprender español y hacerse con las costumbres españolas es un acto de voluntad de integración por parte del inmigrante que habrá de "*acelerar el proceso de ser avistado como uno más de nosotros*" (2002: 14).

Por ello, cuando se "obstinan" por mantener y reproducir en sus hijas estos "símbolos de sumisión", esta actitud es valorada como consecuencia de su falta de conciencia de género y pasividad femenina, rehusando a "europeizarse" y a conseguir todos los derechos de los que (supuestamente) se disfruta en los países desarrollados como España. De ahí que se interprete que, siendo personas pasivas y con escasa autonomía, sea necesario ayudarlas en sus procesos de liberación femenina.<sup>44</sup> Emerge de este modo la figura de la mujer inmigrante en discursos que dicen ser feministas como mujer "afectada", "resignada" a la que hay que proteger y liberar. Me parece muy significativa la apreciación que a este respecto hacía una trabajadora social en unas jornadas sobre intervención con mujeres inmigrantes:

"Vienen de lejísimos, arrastrando hijos, sin marido, sin hablar 'ni papa español', sin estudios... y claro, es que en esas condiciones ¡no les vas a pedir también que

---

<sup>44</sup> En la interesante investigación que Letitia Volpp (2001) realiza sobre el Feminismo *versus* Multiculturalismo en los Estados Unidos, analizando la manera en que las mujeres inmigrantes son consideradas como "víctimas de su cultura". Esta autora pone de manifiesto cómo se construye en el imaginario de la población estadounidense una visión miserabilista de las mujeres del Tercer Mundo frente a una imagen fuerte y liberal de las mujeres americanas. Figuras que se elaboran a partir de una noción del Tercer Mundo y países del Este como lugares de violencia aberrante, mucho más sexistas que la sociedad americana y con numerosos incidentes de violencia sexual.

tengan la mente clara para saber qué hacer o no hacer con su vida!"  
(Trabajadora social, 2000).

Partiendo de tales concepciones, es frecuente que desde las políticas y prácticas de integración se piense lo que les conviene y sin tener en cuenta su propia opinión, intereses o necesidades. Y a menudo se organizan diversos tipos de actividades en los que apenas se consigue su participación. Me sirve como ejemplo la experiencia que tuve cuando trabajaba en el Ayuntamiento de Granada el día de celebración de la "Marcha Mundial de las Mujeres". Estando en una de las mesas informativas, una técnica social municipal llamó a una mujer árabe –a quien dijo reconocer por el velo– para informarle sobre los objetivos de la Marcha. Entendía, según me explicaba, que su situación como *mujer árabe*, perteneciente a una "*sociedad más atrasada y menos feminista le hacía necesaria su participación*" (nota del diario de campo). Ante la negativa de ésta a pararse, parece ser que, se vio en el deber de advertirle: "*sois precisamente vosotras las musulmanas las que deberíais interesaros por esto teniendo en cuenta cómo estáis*" (Agrela 2002: 366). Con lo que la técnica no contaba es con la respuesta indignada de ésta: "*¿Qué sabes tu de cómo estamos nosotras? ¿Y quién os ha pedido que vengáis a salvarnos?*" (nota del diario de campo).

En relación a la imagen que cada vez más se proyecta de la población inmigrante como beneficiarios de lo social y nuevos *competidores* de las ayudas sociales, cuando se trata de las mujeres, estas (re)presentaciones se sobredimensionan, porque como nos decía una directora de un centro de Servicios Sociales, son las "*demandantes naturales*" de las ayudas sociales.

"Quizá para algunas cuestiones es verdad que quedan relegadas al espacio doméstico, que no tienen contacto con vecinos, pero cuando se trata de los Servicios Sociales, reproducen los mismos patrones que las españolas. Son las mujeres las que vienen a pedir las ayudas. [...] Lo han aprendido muy bien y muy rápido. Da igual que sea para algo relacionado con el marido o uno de los hijos, siempre vienen ellas" (Directora de un Centro de Servicios Sociales, 2004).

Ahondando en la conversación que mantuvimos al respecto, pues me llamaba la atención que las definiera como "*demandante natural*", y al respecto de un estudio que en el propio centro habían hecho sobre el tipo de

demandas que quedaban reflejadas en los informes sociales, lo más interesante fue que posteriormente me reconociera que *“nosotras (trabajadoras sociales) ejercemos una especie de discriminación positiva hacia ellas en detrimento de los hombres, pues pensamos que lo de los hijos es cosa suya”*. Es decir, el uso estratégico de la mujer como la persona de la unidad familiar con mayores posibilidades de recibir una prestación social era utilizado y reforzado tanto por las propias inmigrantes, como también por las técnicas sociales. Con lo que queda muy en entredicho quien crea una imagen y quién la refuerza, de quién la aprenden y con qué tipo de propósitos. Algo que por otra parte, reafirma que sean las mujeres las encargadas de las tareas de cuidado y reproducción. En este sentido, en la Guía de Recursos de Atención a la Mujer del municipio de Madrid se dedica un apartado a la mujer inmigrante y en relación a los programas destinados a ellas se afirma:

*“Conviene señalar que tanto el programa de ayudas económicas para ofrecer apoyo económico puntual a familias que carecen de recursos para satisfacer las necesidades básicas de los menores [...] están fundamentalmente dirigidos a núcleos familiares en los que la responsabilidad de la crianza de los hijos recae exclusivamente en la mujer” (Guía de Recursos... 1997: 32).*

Igualmente, al respecto de lo que me decía la directora del Centro de Servicios Sociales, la manera en la que me narraba el *cómo aprenden* a manejarse en el espacio público cuando es algo a lo que *no estaban acostumbradas* en sus países mostraba cómo tiende a pensarse que son mujeres aisladas, que han estado relegadas a lo doméstico, como si nunca hubieran tenido contacto alguno con las instituciones de sus países de origen. Y sin embargo, si en mayor medida son usuarias de los Servicios Sociales, esto debería ser un indicador de cómo, a diferencia de cuando se las mostraba como ignorantes y con mayores dificultades para desenvolverse, las mujeres parecen manejarse mejor en el lugar de acogida. Como dice Dolores Juliano (2000) si es que aprenden, *“aprenden muy pronto a sacar partido de estos servicios”* (2000: 387).

### VI.4.3. Bajo el signo de la sospecha y la suma de desvalorizaciones

Nos detenemos por último en un bloque de (re)presentaciones con las que se construye la figura social de la mujer inmigrante en los discursos políticos, y que al igual que decíamos con respecto a los hombres, en tanto que extranjeras, son imágenes atravesadas por la desconfianza y sospecha con las que se las tiende a percibir. En el propio Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia se reconoce que uno de los principales problemas son “*los prejuicios sociales hacia las mujeres inmigrantes* (‘*son sucias, prostitutas, poco de fiar* ‘)” (2000: 39).

Esta estigmatización de *malas mujeres, sospechosas, desviadas*, funciona a varios niveles y se manifiesta de forma diferente según las sociedades y el contexto en el que adquiere significado (Juliano 2002). De este modo, a menudo se asocian sus actividades o necesidades personales con una fuerte carga sexual o haciéndolas sentir incómodas por su interés por ganar dinero. En tanto que ciertas conductas realizadas por las mujeres tienen una sanción social –e incluso penal– más fuerte que si las mismas fueran realizadas por un hombre, cuando su relación con los maridos, hijos/as o sus ocupaciones laborales no quedan dentro del marco de la “normalidad”, sus comportamientos son interpretados como transgresiones al “modelo de mujer” que se espera de acuerdo a su cultura, situación personal o estatus social. Muestra de ello son las palabras con las que en unas Jornadas sobre mujeres inmigrantes la presidenta de una importante asociación de inmigrantes de Málaga –recalco lo de importante por el peso de sus actividades y la relación y vinculación directa que tiene con las administraciones públicas, y también por ser una de las instituciones que mayores subvenciones nacionales y europeas recibe para la integración de inmigrantes– retrataba a las mujeres:

“Las mujeres inmigrantes no son todas iguales, eso ya lo sabemos. Por ejemplo, las marroquíes son más recatadas, subordinadas, vienen con sus maridos y no quieren trabajar... o sus maridos no las dejan. Pero las latinas ya es otra cosa, porque para ganar dinero y mantener a sus maridos hacen cualquier cosa. Y claro, con esos cuerpos y demás... les es muy fácil irse a lo fácil y rápido, como es la prostitución, temas de pasar drogas en la vagina... porque están más

acostumbradas a eso... vienen de países donde hay una liberación sexual muy grande y claro, donde ya son muy 'ligeras de cascos', y para ellas este trabajo no es tan traumático... que no digo que no les guste pero que no es lo mismo que una española o marroquí, que son más 'en su sitio', que no vale cualquier cosa, vamos..." (Directora de asociación de inmigrantes, 2001).

Habitualmente, como se trasluce de esta cita, se produce un fenómeno de distorsión de la imagen de las mujeres inmigrantes en la medida en la que son constantemente vinculadas con otro tipo de prácticas desvalorizantes, como son la prostitución, ilegalidad, drogadicción, la "caza de un marido español" o el desamparo de los hijos/as. Esto es algo que pude evidenciar muy claramente en la revisión de los planes de igualdad entre hombres y mujeres que realicé en mi trabajo para el área de la mujer del Ayuntamiento de Granada comprobando que, cuando se menciona a las inmigrantes, tan sólo aparecen en los apartados referidos a "mujeres en situaciones de riesgo social". Tomamos como ejemplo el III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2000) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que hace referencia a las mujeres inmigrantes en el Área de "Mujeres en situación de exclusión social":

"La inmigración de las mujeres, la pertenencia al pueblo gitano, el ejercicio de la prostitución, a veces unido al consumo de drogas y la infección del Sida, el internamiento en centros penitenciarios y las familias monoparentales suponen diferentes grados de exclusión social" (1997: 83).

En el II Plan municipal de igualdad de oportunidades para las mujeres (1997-2000) del propio Ayuntamiento de Granada, el anterior al que estábamos actualizando, la única referencia que hacía a las mujeres inmigrantes era en el área de salud y acción social, en uno de sus objetivos:

"Desarrollar programas dirigidos a mujeres con problemáticas específicas: mujeres solas con cargas familiares, mujeres que ejercen la prostitución, mujeres que sufren malos tratos, mujeres toxicómanas, mujeres en prisión, mujeres inmigrantes, mujeres gitanas, mujeres discapacitadas..." (1997: 52-53).

Así por ejemplo, cuando iba a iniciar mi investigación para la incorporación de la perspectiva intercultural al III Plan de Igualdad entre los géneros, “*la obsesión de la concejala es saber cuántas ejercen la prostitución, que elabore un cuestionario y me acerque a la policía municipal para poder calcular cuántas hay*” (nota del diario de campo). Pensadas a partir de esta suspicacia, no sorprende por tanto que en un reciente informe de Amnistía Internacional sobre España titulado “La tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado” se denunciara la fuerte sospecha por prostitución que sufren las “mujeres inmigrantes” –sobre todo las latinoamericanas–. En consecuencia, como exponen, a menudo son abordadas en lugares públicos por agentes policiales para pedirles la documentación y ser llevadas a comisaría o retenidas en frontera ante la desconfianza de las razones aducidas para su entrada en el país (Amnistía Internacional 2002).

Son igualmente demostrativas de este tipo de asociaciones las palabras con las que Mikel Azurmendi (2002) calificó a las mujeres inmigrantes. La manera en la que las describe, significa y da sentido a sus procesos migratorios, haceres y elecciones laborales y personales condensa muchas de las imágenes con las que se dibuja a las “inmigrantes”. (Re)presentándolas de maneras contradictorias y simplificadoras que van desde la figura de mujer *víctima* del clan, de su cultura y de su marido, hasta la figura de mujer *interesada* que busca el favor de algún almeriense que la rescate:

“[...] la jerarquía del clan le coloca en una mala posición para exigir derecho alguno. Venir aquí a prostituirse y esperar que algún almeriense la rescate con amor y dinero de la red mafiosa de señores del hampa ucraniano, lituano, ruso o nigeriano no es una buena rampa de lanzamiento personal hacia la ciudadanía democrática. Ni tampoco quedar ensimismada a veces en el cierre doméstico que el marido, trabajador de invernadero, le ha preparado bajo el digno apelativo de reagrupamiento familiar. Es, además, una enorme contradicción supeditar las decisiones personales a los valores de la tradición expresados por el mulá, el marido o el patriarca familiar” (Azurmendi 2002).

¿Son mujeres sometidas al clan y al marido, que las obligan a prostituirse en la calle o a quedarse encerradas en la casa?, ¿son mujeres prostitutas o mujeres absortas que se encierran en lo doméstico por elección

personal?, ¿sólo el marido es el “trabajador”, quien las trae por reagrupación familiar es para engañarla?, ¿son unas ilusas que esperan que el “príncipe” almeriense las salve y con ello consigan la ciudadanía? De una u otra forma, elijamos las respuestas que elijamos bajo tales insinuaciones, todas ellas nos llevan a representaciones profundamente desvalorizadas de unas mujeres atravesadas por sus carencias, por su incapacidad para emanciparse, para tomar decisiones o ser libres. Unas imágenes que las retratan desde una mirada plana y maniquea sobre su persona y condiciones de vida. Y aún así, el Gobierno lo mantuvo como presidente del Foro, denunciando “*la caza de brujas*” contra Azurmendi”,<sup>45</sup> quien, como ya se dijera cuando las declaraciones de la mujer de Jordi Pujol, se atreve a decir lo que todos pensamos.

Al referir como vemos desde las políticas a las inmigrantes y *el problema de la prostitución*, en repetidas ocasiones se las relaciona con conductas que se catalogan de desviadas, como la drogadicción, el ejercicio de actividades ilegales como el robo, prostitución, e incluso se les acusa de su falta de escrúpulos,<sup>46</sup> apareciendo como imagen predominante una criminalización de las inmigrantes.<sup>47</sup> Así, al no reconocerse esta actividad como una opción laboral más que algunas mujeres eligen libremente, el rechazo, ilegalidad y estigmatización que provocan tienen como consecuencia que en los documentos políticos se refiera a ellas desde los ámbitos de marginación y exclusión, en vez de recogerse desde los ámbitos laborales de los planes y programas de integración. La prostitución implica un agravio tal que, como reflexiona Dolores Juliano en su investigación al respecto, “*tiende a relegar a segundo plano el aspecto de racionalidad económica que subyace al trabajo sexual, en*

---

<sup>45</sup> *Estrella Digital*, 27 de febrero de 2002.

<sup>46</sup> Toda ello las coloca en el centro de atención médico-sanitaria, así como de la penal. Más aun cuando la prostitución tiende a vincularse de forma casi directa con la explotación sexual y la violencia de género. En este sentido, por ejemplo, en el área socio-sanitaria del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía se remarca: “*En el caso concreto de la violencia de género, no se puede obviar la realización de mutilaciones genitales rituales en niñas y jóvenes, así como la situación que padecen muchas mujeres inmigrantes sometidas a esclavitud con fines de explotación sexual*” (2001: 97).

<sup>47</sup> La cuestión de la criminalización de las mujeres inmigrantes y la idea del “nuevo rostro del delito” ha sido abordado de forma muy interesante por las autoras M<sup>a</sup> Jesús Miranda, Teresa Martín y Crisitina Vega en su publicación “*Mujeres inmigrantes en prisión*” (2003).



*la medida en que considera esta actividad psicológica y moralmente degradante para la mujer*" (2002: 12).

En las entrevistas, conversaciones y espacios en los que he estado presente donde se debatía sobre las mujeres inmigrantes, también ha sido recurrente que desde determinados espacios se las mire con cierta indignidad cuando se alude a aspectos relacionados con "cómo siendo madres vienen dejando allí a sus hijos", "cómo se explica que una madre sea tan irresponsable que venga a traficar con drogas o a prostituirse", "cómo se atreven a subirse a una patera embarazadas o con bebés de apenas unos meses" o "cómo son capaces de casarse con cualquiera por conseguir los papeles" (notas del diario de campo). De igual modo se las considera como mujeres irresponsables cuando se alude al "número elevado de hijos" que tienen a pesar de "las condiciones tan precarias en las que viven". Como nos decía uno de los representantes políticos entrevistados:

"A nivel general, a España le va muy bien que tengan tantos hijos porque las españolas no los tienen. Pero a nivel particular, me parece una gran irresponsabilidad traer tantos niños al mundo cuando no pueden mantenerlos ni educarlos [...] entre otras cosas, porque en tales condiciones de precariedad al final no son tanta garantía para el futuro. Serán precisamente futuros delincuentes" (Representante político de la provincia de Jaén, 2000).

Igualmente, desde Servicios Sociales suelen mostrar su preocupación por esta "*desbordada natalidad*" de las inmigrantes (Gregorio 2002b), sobre quienes se sospecha que incrementan el número de hijos para poder aumentar la demanda de prestaciones sociales. Manifiestan sus recelos ante su excesiva forma de procrear, dudando sobre si ello no respondiera tanto a unos "verdaderos" sentimientos de madre como a una cuestión económica o meramente cultural. Una vez más, es casi inevitable que nos venga a la mente las palabras de Marta Ferrusola al respecto cuando se lamentaban de cuántos hijos tenían los inmigrantes, que sólo saben pedir, y advertía a las catalanas de que debían de tener más:

"Tienen poca cosa, pero lo único que tienen son hijos [...]. Mi marido dice que hay que tener tres hijos, pero [...] las ayudas son para esta gente que no saben lo

que es Cataluña. Sólo saben decir 'dame de comer'. [Al respecto de las viviendas sociales dijo:] Mi marido está cansado de darlas a magrebíes y gente así..." (Ferrusola 2001).

Declaraciones incendiarias, como las analiza Vicenc Navarro (2001), que iban encaminadas a movilizar a las clases populares catalanas frente a un enemigo que además de acaparar todas las ayudas sociales está destruyendo el país. Por tanto, continúa explicando, no es cierto que la mayoría de ayudas de vivienda pública sean para los inmigrantes. Lo único cierto es el cada vez más escaso desarrollo del Estado de Bienestar español y las políticas de gran austeridad social (y de apoyo a la desregulación del mercado laboral) que son llevadas a cabo por las opciones conservadoras que gobiernan en Cataluña y en España. Esta parquedad está haciendo aumentar la inseguridad y el racismo frente a inmigrantes porque *"Hay que entender que el racismo no es un mero fenómeno cultural, sino que se basa en una realidad económica de inseguridad y precariedad. No es racista el más ignorante, sino el que se siente más inseguro"* (Navarro 2001: 2).

E insistimos que estas declaraciones, así como las que expresó relacionadas con su diferencia cultural que ya hemos apuntado, son importantes no sólo por ser pronunciadas por quien era en ese momento y respaldadas por el Gobierno de la Generalitat, dotándolas de grandes dosis de veracidad y credibilidad, sino por el fuerte eco que tuvieron, logrando su propósito de *"practicar el boca-oreja"*, tal como ella lo definió. Algo que pude comprobar en reiteradas ocasiones cuando, con grabadora apagada, algunos/as representantes políticos a quienes entrevisté me decían que si bien lo que ella había dicho no era del todo cierto, *"sí que estaba avisando de una situación que ellos ya tienen y que en Andalucía tendríamos en breve"* (nota del diario de campo).

Estos recelos y desconfianzas con las que se las mira, por migrar, por sus trabajos, sus maneras de entender la maternidad... y que las convierten en sospechosas, son especialmente críticas cuando se refieren a la diferencia cultural y el temor y rechazo que ciertas culturas provocan en las sociedades de acogida. Básicamente porque, en la medida en la que las mujeres son pensadas como las que encarnan la cultura de un país, y las que mantienen y

transmiten de generación en generación dicha cultura, cuando esta *cultura* es vista como peligrosa o inferior, como es el caso de la islámica, las mujeres se convierten en los sujetos “etimológicos” de donde proviene la cultura que precisamente se rechaza.

En general, podemos concluir afirmando que las maneras en las que se las conceptualiza son complejas, ambiguas, generales, abstractas. Muy a menudo, los discursos y las prácticas son en ocasiones complementarios y en otros excluyentes, lo que revela las múltiples contradicciones –económicas, políticas, ideológicas, de género...– en las que se incurre en el tratamiento de las migraciones desde las políticas y agentes de intervención. Este cúmulo de imágenes diversas sobre la inmigración se muestra especialmente evidente en los discursos referidos a las mujeres inmigrantes, en los que a menudo las miradas y prejuicios etnocéntricos, androcéntricos, feministas o conservadores tienden a entremezclarse con mucha facilidad y de forma muy sutil, generando efectos perversos (Agrela 2006).

Estas imágenes discordantes –que, por ejemplo, la presentan en ocasiones como sujeto frágil y con dificultades para adaptarse al entorno y en otras como el más capacitado y con habilidades para integrarse a sí mismas y a sus familias– revelan tanto los distintos posicionamientos teóricos desde los que se parte como también los distintos significados que se aplican según se articule con otras formas de desigualdad social. De acuerdo con las necesidades y contextos en los que se apliquen unos u otros planteamientos, esta arbitrariedad puede originar “*consecuencias distintas para los sujetos implicados*” (Maquieira *et al.* 2000: 421).

Las políticas públicas y de inmigración tienden a centrarse en las mujeres extranjeras como si de una homogénea categoría política se tratara. Representadas tan solo desde un referente familiar, como madres/esposas/hijas –a su vez educadoras, proveedoras de bienestar familiar, garantes de integración, transmisoras y mediadoras de la(s) cultura(s)–, se contribuye a elaborar un análisis ciego de sus necesidades como persona y la desigualdad de género en la que se ven envueltas en relación con otras formas de desigualdad.

Las explicaciones de su exclusión y marginación ponen el acento en ellas mismas, en su cultura, en sus propias decisiones, siguiendo el enfoque de una perspectiva individual que las hace causantes únicas de su situación, responsabilizándolas en consecuencia de la resolución de sus problemas. Algo que, como veremos más adelante, orienta las formas de intervención social que tienen por objeto *su* integración y adaptación social.

### **VI.5. La organización del hacer gubernamental en materia de inmigración**

En este último apartado, dirigimos nuestra atención sobre cómo las (re)presentaciones acerca de la inmigración e “inmigrantes no comunitarios” que hemos explorado en los discursos se (re)construyen también en y con los *haceres*, con muchas de las prácticas de acción social que toman al inmigrante por sujeto de intervención. Es en las prácticas donde se materializan estos discursos y figuras de la inmigración. Considerando que, a su vez, estas imágenes del “inmigrante” formuladas y fijadas previamente por las políticas cumplen la función de justificar y orientar unas prácticas concretas. Es decir, al “inmigrante” se le instituye y adjetiva de una determinada manera cuando se le piensa, describe y normativiza *en* las políticas públicas pero también *a través de* la acción gubernamental. Los discursos y las prácticas se retroalimentan y legitiman unos a otros en sus formas de concebir y gestionar la realidad de la inmigración, en los modos de imaginar al inmigrante, sus problemas, su exclusión y las maneras de resolverlos e integrarlos.

Hemos organizado nuestro análisis en torno a cuatro preocupaciones. Explorar en primer lugar sobre el cuándo los “inmigrantes” pasan a ser sujetos directos de atención de los Servicios Sociales, y en base a qué se explica. Las razones de porqué hasta entonces era un hacer de las ONG. Seguiremos ahondando sobre cómo a partir del 2000 se institucionaliza este “nuevo colectivo” de atención pública y los criterios que lo definen, así como la manera en que se organiza la gestión de los servicios entre las diferentes entidades implicadas y los debates sobre las cuestiones de la atención general vs. específica. Y por último, mostraremos un rápido análisis sobre el tipo de

prácticas sociales que tienen por objeto a la población inmigrante, reflejo de la planificación de la acción gubernamental.

#### **VI.5.1. La institucionalización del “inmigrante” como *nuevo colectivo de atención de los Servicios Sociales Públicos***

La atención directa a “inmigrantes” en el contexto Andaluz por parte de los Servicios Sociales, si bien se produce muy a finales de los años noventa en algunos municipios concretos, en la gran mayoría de los Ayuntamientos no será hasta principios del 2000 cuando suceda. De acuerdo con la Ley de Servicios Sociales de Andalucía (1988), en el artículo 3º se dice que las y los extranjeros residentes en el territorio de la Comunidad podrán beneficiarse del derecho al acceso a los servicios y prestaciones siempre de conformidad con lo dispuesto en las normas, tratados y convenios internacionales vigentes. Sin perjuicio de lo que se establezca para quienes se encuentren en reconocido estado de necesidad. Sin embargo, la primera Ley de extranjería de 1985 que establecía el marco de derechos y garantías para inmigrantes, no terminó de formular de forma específica la manera de darles cobertura desde los Servicios Sociales Públicos.<sup>48</sup> Tampoco se hizo diez años más tarde en el PISI de 1995; documento en el que se reconoce que hasta la fecha no se había insistido en los aspectos de integración (1995: 20). Como nos decían desde la Consejería de Gobernación al respecto,

“Si los poderes políticos no reconocieron, o no reconocimos, hasta mediados-finales de los noventa, que la inmigración no era algo de temporada, sino que se quedaban, que no se marchaban, que traían a sus familias... no es casual que no se hubieran planteado unas medidas y políticas sociales para llevar a cabo la integración [...] La atención social por aquel entonces no era como un derecho, sino como un favor asistencial que se les hacía, por llamarlo de alguna forma. Por lo que no es casual que los inmigrantes no fueran a los Servicios Sociales Públicos y sí a las ONG y las asociaciones” (Representante político de la Junta de Andalucía, 2004).

---

<sup>48</sup> Recordemos que, algunas cuestiones como el derecho a la reagrupación familiar no estaban mencionados en la Ley 1985, lo que evidenciaba no sólo la idea e que se estaba pensado en una inmigración temporal sino el poco interés por abordar la integración de inmigrantes.

Existía, por una parte, un marco normativo como la Ley de Servicios Sociales que lo posibilitaba y, por otra, una Ley orgánica y una posterior herramienta de acción política, como fue el PISI, que parecían expresarlo de *forma indeterminada*, dejándolo en una decisión susceptible de ser interpretada a favor o en contra. Aun así, este “desconocimiento” y no respaldo político sobre cuáles eran los derechos específicos de quienes eran extranjeros/as y de las prestaciones a las que podían acceder se tradujo en la mayoría de los municipios en una limitada cobertura y oferta pública de atención directa. El que sus derechos no estuvieran reconocidos normativo-políticamente de forma expresa, el que no hubiera una gran demanda por parte de “los interesados/as”, ni contacto con los Servicios Sociales públicos son algunas de las razones que aparecen en las entrevistas al tratar de explicar la acción social pública de aquellos momentos. Vemos algunos ejemplos:

“En este municipio en concreto, aunque creo que en toda Almería, la verdad es que los inmigrantes fueron llegando poco a poco. No se les veía tanto. Y no venían mucho por los Servicios Sociales, no sé si porque no necesitaban nada, porque no sabían que existíamos, o si es que ya había otras instituciones que les atendían, como la Cruz Roja, Cáritas, Almería Acoge, alguna asociación de vecinos, luego los sindicatos... [...] Por otra parte, también he de decir que nosotras en los Servicios Sociales tampoco teníamos muy claro cuáles eran sus derechos, a qué tipo de prestaciones podían acceder, si su cobertura era tan solo para los Servicios Sociales comunitarios o también para los especializados [...] si no estaban empadronados aquí pues en aquellos momentos ¡es que no se podía!, porque ahora han cambiado las cosas” (Directora de Centro de Servicios Sociales de municipio de Almería, 1998).

“Lo que ha estado ocurriendo es que en los primeros años no había tanta gente. No suponían el problema que ha sido después [...] Y encima venían sólo para un par de meses, a lo sumo tres, que duraba como mucho la campaña de la aceituna. A los Servicios Sociales no nos daba tiempo a conocerlos como a otros “usuarios” porque sus necesidades eran muy concretas. Bueno, mejor dicho, suponíamos que lo eran porque, no te voy a engañar, en aquella época es que no teníamos trato con ellos, no los conocíamos porque no venían [...] Además, como estaban Cáritas, Cruz Roja, y algunas otras asociaciones, pues tampoco nos necesitaban [...] Porque lo suyo no era algo de usuarios permanentes,

porque venían y se marchaban rápido, que no eran de aquí” (Trabajadora social de centro de Servicios Sociales de un municipio de Jaén, 1999).

“Los Servicios Sociales, tu sabes, siempre estamos a tope. Con muchas demandas, casos abiertos, miles de usuarios... Y cuando al principio empezaron a venir inmigrantes al municipio, pues si te soy sincera, como no venían a los Servicios Sociales, nosotras tampoco íbamos a ellos. Pues porque no teníamos tiempo, no dábamos abasto para cubrir más, no teníamos presupuesto para contratar a alguien que pudiera dedicarse a conocer mejor a este nuevo colectivo [...] No es como ahora, que tenemos una trabajadora social específica, un mediador intercultural, un plan municipal, presupuesto, ya nos hemos formado y sabemos de qué hablamos...” (Trabajadora social de la provincia de Almería, 2004).

Estas interpretaciones desvelan algunos aspectos interesantes. En primer lugar, evidencian cómo el escaso peso cuantitativo no les *convertía* en *colectivo* de atención de las políticas públicas de acción social. Más aun cuando *no eran visibles*, cuando aún no habían emergido como *problema* que debía incluirse en las agendas municipales. Se reitera también el hecho de que existiera un “colchón” institucional privado desde el que se daba cobertura a su atención; una red de ONGs y asociaciones de carácter asistencial, algunas religiosas, de atención a grupos en situaciones de exclusión social, que como me explicaba uno de los directivos de Cáritas:

“[...] pudimos responder rápidamente a sus necesidades porque estamos especializados en este tipo de personas. Por eso pudimos darnos cuenta enseguida que los inmigrantes eran los nuevos pobres de la sociedad, y nosotros dimos respuesta entonces a lo que las Administraciones no supieron ver. En parte porque van a remolque de lo que hacemos. Pero también, digámoslo claro, porque tampoco lo quisieron ver. Porque les era más cómodo y barato que nos ocupáramos nosotros” (Directivo de Cáritas Parroquial de Granada, 1997).<sup>49</sup>

Como ya veníamos apuntando, la derivación, en un primer momento por omisión del hacer público, y posteriormente por la delegación y

---

<sup>49</sup> Este extracto pertenece a una de las entrevistas que realicé en el marco del proyecto en el que participé sobre “Inmigración y Organizaciones no Gubernamentales” dirigida por Gunther Dietz.

diversificación de competencias en el marco de la filosofía del Pluralismo del Bienestar, va consolidando una práctica de gestión de la intervención e integración de “inmigrantes” por parte del ámbito privado. En teoría, su atención habría de realizarse a través de los Servicios Sociales Generales, la red primaria de prestaciones que suponen la *puerta de entrada* al sistema de bienestar público, sin embargo, la práctica más habitual ha sido la de derivar hacia la *puerta trasera* de las ONG (Agrela y Dietz 2005).

En 1992 se crea el Servicio de Inmigración de la Junta de Andalucía, y mediante el Plan Concertado de Servicios Sociales se empieza a intervenir en dos líneas de trabajo principales: el asociacionismo de inmigrantes y los programas de promoción social para “este colectivo” (Iborra 2003). Unas actuaciones con las que se propicia, como este mismo autor destaca, que sean las ONGs y las propias asociaciones de inmigrantes las que desarrollen las actividades en Andalucía “*en defensa de sus propios intereses*” (2003: 5). Más adelante retomaremos este tema para tratar de indagar sobre qué argumentos sirven, y siguen sirviendo, para justificar esta delegación gubernamental.

Retomando las explicaciones que nos daban las y los técnicos sociales, destacamos igualmente la idea de que no sabían o desconocían cuáles eran los derechos reconocidos a inmigrantes. Con independencia de que, como muchas/os juristas han expresado, las normas jurídicas relativas a las vías de acceso a las prestaciones públicas no eran tan confusas como se decía, sino que abrían un cierto margen para la cobertura pública (Ruiz 2001). Ciertamente, hasta la Ley 4/2000 no se reconoce expresamente el derecho de las y los extranjeros “no-comunitarios documentados” a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas. Eso sí, para quienes se encontraban en situación irregular, tan sólo a las de “segundo nivel”. Aunque para estos últimos, con la contrarreforma, vuelve a contemplarse como quedaba expreso en la Ley de 1985: esto es, tan sólo las garantías mínimas.

El argumento de “no conocer a este nuevo colectivo” ha sido también muy repetido en las entrevistas, al que se le ponía bastante énfasis. La extrañeza y distancia con la que se miraba “en bloque” a la población inmigrante parecía ser una dificultad añadida. Una vez más, este tipo de explicaciones permitían percatarnos de cómo tiende a pensarse a los grupos



de atención social como un todo, en base a unas características comunes y compartidas cuyo conocimiento son las que dan pautas para intervenir y actuar. Este aspecto ha sido muy interesante porque, como avanzaba en el capítulo metodológico, posteriormente ha motivado muchas acciones formativas y también vinculaciones entre universidad y administraciones públicas.

“A mí me hace mucha gracia, porque todo el mundo me dice que si soy ‘la experta de inmigrantes de Jaén’, todo el mundo me llama para ir a dar charlas, jornadas para trabajadoras sociales... porque fui de las primeras que abrí el albergue cuando aún no teníamos presupuesto de la Junta. Y en conseguir que vinieran a los Servicios Sociales. ¿Qué cómo lo hice? Pues mira, con mucho empeño y siendo sobre todo muy autodidacta. A mí nadie me enseñó cuando yo estudié Trabajo Social qué era esto de la inmigración. Cuando llegaron, para mí eran otro mundo desconocido, porque entonces no se estudiaban. Estudiabas mayores, menores, discapacitados, juventud, gitanos, drogodependencias, algo de mujer... pero nada de inmigrantes. De modo que cuando llegaron al municipio, tampoco te creas que había ni los libros que hay ahora. No se daban los cursos para funcionarios que dan ahora, ni las jornadas (de inmigración), ni nada de nada. Así que yo me fui a conocerlos, a hablar con ellos, a leer cosas sobre sus países, sus culturas, el cómo son... ¡Con decirte que incluso ese verano me cogí a mi marido y nos fuimos de vacaciones a Marruecos! [...] Así poco a poco los fui comprendiendo, sabiendo cómo son, cómo hay que tratarlos, interpretar sus necesidades... Vamos, como cualquier otro colectivo de Servicios Sociales” (Directora de centro de Servicios Sociales de la provincia de Jaén, 2000).

Desconocimiento que, como me decían, se agravaba al reconocer un distanciamiento debido a que “no se acercaban” por los Servicios Sociales. Seguramente, como reconocían tanto las y los técnicos sociales como las y los propios inmigrantes, por la ignorancia de no saber qué eran y qué podían ofrecerles. Pero sobre todo por el temor a aproximarse a un espacio público cuando se estaba en situación irregular.<sup>50</sup> Los horarios de atención al público

---

<sup>50</sup> Es cuanto menos curioso que, en la mayoría de los municipios en los que realicé entrevistas, los Servicios Sociales siempre estaban muy próximos a las oficinas de la policía municipal. Algo muy evidente y visible sobre lo que personalmente nunca me percaté hasta que las y los propios inmigrantes me lo hicieron ver.

de los Servicios Sociales tampoco se ajustaban a los horarios libres de muchos de las y los inmigrantes. Algo que por ejemplo era diferente con las ONG.

Había igualmente otra condición que les ubicaba en un plano diferencial con respecto al “beneficiario autóctono” y que limitaba también sus posibilidades, como era el hecho de no estar empadronados. La normativa sobre empadronamiento no era demasiado clara, por lo que en muchos de los municipios se alegaba que no tener un domicilio fijo o considerar que eran temporeros y no residían habitualmente en el mismo y, por supuesto, por estar indocumentados, se hallaban en una situación administrativa que les imposibilitaba este tipo de derechos. Pude personalmente advertir todo ello tanto en mi trabajo en el Ayuntamiento de La Mojonera, como también después en la provincia de Jaén. A pesar de que la Federación Española de Municipios y Provincias enviaba circulares informando de la necesidad de empadronar a “inmigrantes”, la negativa municipal era rotunda. Aquí era donde afloraba con fuerza el discurso de “no son de aquí”, refiriéndose no solo a su condición de extranjeros sino a su constante migrar, a su “no arraigo” municipal.

El programa de Participación Ciudadana contemplado en el Plan Municipal de Inmigrantes del Ayuntamiento de La Mojonera estaba “vacío de contenido” cuando llegué. De modo que decidí que podría comenzar por informar a las y los inmigrantes de las posibilidades y beneficios de estar empadronados. Pero al empezar indagando en los archivos del Padrón y percatarme del escaso número de empadronamientos de extranjeros anotaba lo siguiente en mi diario de campo:

“Estoy haciendo un recuento manual de los empadronamientos porque desde 1996 los referidos a inmigrantes, el responsable me dice que no están incluidos en el ordenador. He encontrado dos tipos: un primer archivo general, y un segundo que se titula: “Listado de no residentes”, donde pone textualmente: *Procédase a la comprobación por la Policía local de si el mencionado en la presente fotocopia se encuentra o no viviendo en la c/... o en esta otra ...*”. Cuando le pregunto me dice que son los mismos que los anteriores, pero que guarda copias sólo por tener más datos. Lo que pasa es que no coinciden los de un listado con otro. [...] Hay quién me insinúa que no los va a empadronar porque si el número de habitantes sobrepasa los siete mil, entonces será otra persona la que se encargue

del Padrón y él pierde esta función. Que es sólo algo puramente administrativo. Pero cuando insisto e insisto con los papeles, siempre acabamos con la misma discusión. Que no va a empadronar a quienes no viven siempre aquí, que si la mayoría son temporeros (cuando no es cierto), a quienes no hacen vida aquí, a quienes no pagan impuestos aquí, a quienes se quieren beneficiar de lo que sea diciendo que viven aquí” (Nota del diario de campo).

Además de una cuestión *de facto* de índole económica, como era la no existencia de un presupuesto específico asignado a la atención de inmigrantes a nivel municipal o la escasa financiación establecida a través del Plan Concertado de Servicios Sociales (algo que es importante para comprender el funcionamiento de los Servicios Sociales porque se hace con arreglo a programas dirigidos a colectivos concretos),<sup>51</sup> lo que fundamentalmente ello confirma es la ausencia que había de una voluntad política. Este es un aspecto que aparecía constantemente en las entrevistas, sobre todo de quienes pertenecían a ayuntamientos donde sí atendían a inmigrantes:

“Ni tema presupuesto, ni tema personal, ni tema del signo político. Fíjate tú nosotros que aquí el gobierno es del PP y sin embargo es el Ayuntamiento de Almería que más está implicado en el tema de la inmigración. Desde el '95. Ha costado esfuerzo, porque no teníamos una gran plantilla, dinero también porque no había transferencias de la Junta. Pero que todo se puede más o menos recomponer si se tiene voluntad política, e interés por preocuparse por un problema que se veía venir. La clave sin duda ha sido ésa en Almería” (Director de Centro de Servicios Sociales de municipio de Almería, 1999).

“Yo creo que a partir del 2000 hay un giro drástico porque la Junta se toma más en serio el tema de la inmigración. Primero, hay cambios políticos a otros niveles superiores que crean otras circunstancias. Segundo, cada vez hay más inmigrantes. [...] Pero también porque hay condicionantes del momento, de voluntades políticas y de las personas que estaban al frente que tenían mayor sensibilidad hacia el tema. Tanto a nivel de la propia Junta como de los municipios. [...] Trayectorias personales de alguna gente que se ha implicado, le ha importado y han influido en conseguir un cambio. Una implicación más

---

<sup>51</sup> A nivel central y autonómico sólo se intervenía desde el reducido ámbito (y presupuesto) disponible en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, especialmente desde el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales a través del Plan Nacional de Inmigración de 1995. Pero como no tenía presupuesto fijo asignado se traduce en una casi nula asignación (Iborra 2003).

directa de la Administración con la inmigración. Que saliera, por ejemplo, el Plan Andaluz de Inmigración” (Responsable político de la Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2004).

Al respecto, como indica Miguel Pajares (2004), la actitud de los poderes políticos en general era muy contradictoria; parecían tener una cierta voluntad de integración pero esto no se traducían en partidas presupuestarias, mas que de forma puntual en algunas administraciones locales y autonómicas. Esta contradicción pesaba sobre manera a nivel municipal, pues si bien cuestiones como el acceso al país, permisos de residencia y tipos de contrato son competencia exclusiva del Estado, las relacionadas con las medidas compensatorias para favorecer la integración social de colectivos y grupos sociales<sup>52</sup> son asumidas por las administraciones municipales, siguiendo los principios de descentralización y desconcentración de competencias para favorecer la respuesta y proximidad a la ciudadanía. El Plan Concertado, entre otros instrumentos, establece para posibilitarlo un reparto de la financiación entre los tres niveles administrativos. A pesar de la posible voluntad política, en los primeros años de atención a “inmigrantes” las entidades superiores no contemplan apoyo económico para ello.

¿A qué responde entonces que la cuestión de la integración de inmigrantes comience a asumirse directamente por parte de las Administraciones y los Servicios Sociales públicos? Tal como venimos diciendo, esto no se produce hasta finales de los noventa, pero sobre todo, a partir del 2000. No queremos dar a entender con ello que la integración de inmigrantes no fuera asunto de las políticas públicas hasta entonces; lo había sido pero de manera indirecta, a través de algunas subvenciones gestionadas en su mayoría por ONG. No asumiéndolo como una responsabilidad directa e incorporando al “colectivo inmigrantes” en su estructura institucional de manera definitiva, a través de una reorganización administrativa, la creación de órganos competenciales, de partidas presupuestarias anuales, o planes

---

<sup>52</sup> Ley 2/1988 de Servicios Sociales de Andalucía

normativos... como ocurriera a partir del 2000, tal como revisamos en el capítulo anterior.

Como hemos visto, las razones que nos dan han sido de tipo diverso: voluntades políticas y personales, incremento de población inmigrante, coyunturas histórico-políticas. Pero destaco principalmente dos. De una parte, la que nos definen como la necesidad de dar una respuesta pública a situaciones problemáticas que demandaba la ciudadanía:

“Llegó un momento en que las calles estaban llenas de inmigrantes, que dormían en las calles, en los portales. Deambulaban por todas partes. Las ONGs ya no daban para más... y las quejas empezaron a llegar directamente al Ayuntamiento. ¡Que si esto es cosa vuestra!, ¡qué si aquí hay que poner orden!, ¡que si esto es un problema por esto, por lo otro!... y que el Ayuntamiento tenía que hacer algo [...] Ya era un problema social que todos veían [...] Es más, hubo sitios donde eso mismo lo llevaban diciendo y avisando las trabajadoras sociales desde hacía un par de campañas. Pero hasta que la gente del pueblo no se plantó frente al alcalde, no se movió un dedo” (Trabajadora social de la provincia de Jaén, 2000).

Junto con esta asunción de la inmigración como problema de responsabilidad pública, otro de los elementos que acabó condicionando y favoreciendo la implicación de las Administraciones fue la financiación recibida por parte de los Fondos Sociales Europeos, como avanzábamos en el capítulo anterior. En los primeros años, es cierto que el impacto fue menor, porque la Iniciativa Comunitaria HORIZON, a partir de 1995 y centrada tan solo en la inserción laboral, fue únicamente una puesta en marcha de algunas “*experiencias piloto en diferentes lugares de Andalucía, donde la presencia de inmigrantes extracomunitarios es más abundante*” (Iborra 2003: 5). Por otra parte, si bien participaron corporaciones locales, fueron los sindicatos, pero principalmente la Federación Andalucía Acoge la que gestionó la mayor parte de las actividades. Más tarde, con la Iniciativa INTEGRAL (1997), y sobre todo con la Iniciativa EQUAL (2000), la implicación de las entidades públicas fue mayor tanto cuantitativa como cualitativamente. Es decir, tanto por el número de administraciones involucradas como por el grado de responsabilidad, diseño e implementación directa de las actividades. Aun así, el peso del Tercer

Sector ha seguido siendo significativo; bien porque algunas entidades asumían enteramente algunos programas, bien por su colaboración y corresponsabilidad con los Ayuntamientos en el desarrollo de las Iniciativas Comunitarias, que ha sido, y viene siendo, el procedimiento más habitual.

#### **VI.5.2. El abordaje de un “problema social”: los dilemas entre la normalización/diferenciación y la articulación entre lo público y la transferencia de competencias a las “entidades especializadas”**

Una vez que la categoría *inmigrante* como objeto de intervención social es incluida en las agendas, estructuras y organización de las Administraciones, y también de los Servicios Sociales, queda acoplado en el “compartimento” de los “colectivos en situación de exclusión social”. Las imágenes con las que mayoritariamente se asocia a las y los inmigrantes les ubican directamente bajo la consideración de grupos de riesgo social, mirados y considerados como un colectivo vulnerable, determinado por *sus* carencias y dificultades para la integración social. Otra de las cuestiones más destacadas es la forma en la que su atención se ordena como un *problema social*, más que plantearse desde la dimensión laboral y las condiciones de precariedad del mercado de trabajo en el que se insertan. Ejercicio que refuerza así las ideas que les atribuyen a sí mismos y a sus (atribuidas) características la explicación de su exclusión social. Lo que justifica que sea competencia de *lo social*.<sup>53</sup> Esto fue, por ejemplo, algo que se evidenció muy claramente en la provincia de Jaén. Los planteamientos sobre los que se sustentó en sus inicios el Programa

---

<sup>53</sup> Así por ejemplo, durante mi trabajo de campo en la provincia de Almería y Jaén, una de las demandas más reiteradas por parte de inmigrantes era el escaso apoyo recibido por parte de los sindicatos, que se reducía a una atención de apoyo jurídico para la regularización de sus permisos de trabajo, pero no tanto a su incorporación en sus reivindicaciones y negociaciones con el sector empresarial como *trabajadores*. Como me decía una de las abogadas de uno de los sindicatos de Almería: “El problema es que se han creado oficinas específicas para sus demandas, resolver todo el tema de la documentación, pero como una cosa aparte del resto de lo que se hace en el sindicato. Personal distinto. Oficinas distintas. Incluso con nombres distintos, como es el CITE [...] Es como si se les considerara como “trabajadores a parte”. Como a otro tipo de trabajadores, cuando, a diferencia del tema de los papeles, sus problemas son igual que los del español que trabaja en el invernadero.” (Abogada de CC.OO. de la provincia de Almería, 1999)

de Albergues Temporeros para Inmigrantes de la provincia ilustra cómo la inmigración termina siendo concebida como un problema de “asistencia social” en respuesta a un incumplimiento de tipo laboral. El empresario incumple lo establecido en convenio del campo al no ofrecer vivienda a sus trabajadores extranjeros, deviniendo en materia de servicios sociales por tratarse de población inmigrante.

“Cuando los empresarios se lavaron las manos y sólo metían en sus cortijos a los trabajadores españoles, cuando nadie les alquilaba vivienda, cuando Cáritas tampoco tenía donde meterlos, vinieron a los Servicios Sociales. Vamos, que la propia demanda vino empujada a la fuerza, porque todos decían que eran inmigrantes y que eso era un problema de Servicios Sociales, de este “cajón de sastre” donde todo cabe. Los mismos empresarios les decían a sus peones: “tú vete a donde la trabajadora social a ver qué solución te da y que te busque dónde puedes dormir”. Y sí, eran inmigrantes, pero eran sobre todo trabajadores de los que se desentendían los empresarios [...] Muchas veces tengo la sensación y las contradicciones de que con los albergues les acabamos solucionando la papeleta. Porque de toda la vida han venido temporeros, eso sí, españoles, y nunca se han creado albergues. Ahora que son inmigrantes, dicen que es cosa de los Servicios Sociales. Así que montamos los albergues, los empresarios se ahorran el pagarles una vivienda y la administración se gasta dinero en algo que no le compete. No sé..., ya sé que no es tan simple, pero cuando todo esto empezó, tenía un tufillo muy a eso...” (Directora de Centro de Servicios Sociales de la provincia de Jaén, 2000).

“El tema del alojamiento y los albergues para transeúntes está contemplado como una de las prestaciones de los Servicios Sociales. Pero no de esta forma, creo yo. Pero no hay nadie que diga, ¡no hombre, es que servicios sociales es otra cosa! Nosotros podemos colaborar mediando para el tema de los alquileres, con albergue puntual, con las guarderías temporeras. Pero así no, encajado en los Servicios Sociales comunitarios pero hecho a medida de los empresarios. ¡Si son sus trabajadores! Si al menos pusieran ellos el dinero para montarlo, contratar al personal...” (Director de Centro de Servicios Sociales de la provincia de Jaén, 2000).

“El convenio del campo les obliga (a los empresarios)... Están obligados a dar alojamiento en aquellas cuadrillas donde están fuera del núcleo urbano, es decir, si hay un olivar que están recogiendo en una finca alejada del núcleo urbano, ahí sí tienen obligación de darle alojamiento [...] Los empresarios tienen mucha responsabilidad en el ámbito de la vivienda. Trabajando en su empresa

donde dejan el valor añadido y rentabilidad... deben de ser agentes importantes implicados en la localización de viviendas. No vale que estén en la Comisión de Inmigración y digan que hacen gestiones y que no se las quieren alquilar. Pues hacer más o hacer otras... como se ha hecho de toda la vida con los temporeros de aquí. ¿Qué pasa, que como son inmigrantes esto ya es cosa de los servicios sociales? Pues no, en primer lugar son trabajadores, pero la gente los ve como inmigrantes, como pobres, como peligrosos y dicen: eso, para Servicios Sociales... y nosotros, pues lo hacemos porque no se van a quedar en la calle, ¿no? [...] Es cosas también de otras delegaciones, como por ejemplo la Delegación de Trabajo, que desde allí no se hace nada" (Director de Servicios Sociales de la Diputación de Jaén, 2000).

Esta "obligación sobrevenida" de los Servicios Sociales de cubrir un aspecto social es una muestra más de lo que Robert Castel (1997) y Pierre Rosanvallon (1995) refieren en su análisis sobre cómo lo económico se separa de lo social y lo social es devaluado para ser el ámbito de intervención del Estado. Lo social es un área encargada de cubrir la vulnerabilidad generada por los dictados de la economía. Los actuales mercados sumergidos en los que se inserta la población "inmigrante" generan altas cuotas de vulnerabilidad, precariedad y desempleo que son asunto del Estado, y a menudo, transferidos al ámbito del Tercer Sector. Como se pone de manifiesto en las entrevistas, por tanto, los problemas actuales relacionados con la vivienda, o las condiciones laborales que afectan a "inmigrantes", están relacionados también con transformaciones más globales y profundas del estatus del asalariado. Hablamos de situaciones que con anterioridad eran responsabilidad del sector empresarial y que con la reestructuración del Estado de Bienestar y modelos económicos liberales, pasan a ser responsabilidad del propio trabajador/a y/o de los Estados.

No obstante, el dilema fundamental en la institucionalización de la inmigración como objeto de las políticas sociales se planteó en torno a dónde ubicar a este nuevo colectivo: si desde una atención general a través de los Servicios Sociales Comunitarios o si desde una atención específica a través de los Servicios Sociales Específicos. Los debates al respecto han sido numerosos, como ya muchas/os autores han desarrollado.<sup>54</sup> La disyuntiva ha radicado en

---

<sup>54</sup> Ver entre otro/as Franzé *et al.* (1999), Gregorio (1998), Giménez (1993), Torres (2001).



si las actuaciones debían ser generalistas, incluyendo a las y los inmigrantes en los programas y actividades que se dirigían a autóctonos/as en situaciones-problemas y/o con necesidades similares desde el primer nivel de atención de los Servicios Sociales. O si por el contrario habría de atenderseles de manera específica con arreglo a sus particularidades y desde el segundo nivel de atención especializada.

La respuesta más habitual comenzó siendo la atención especializada, a pesar de que la filosofía desde la que se quería orientar la intervención social tenía por objeto la integración por la vía de la “normalización”. Las razones que lo explican son varias. De una parte, el peso con el que se (re)construye y (re)presenta al “inmigrante no comunitario” como diferente ha condicionado frecuentemente que, mirándosele desde la otredad, la extrañeza, el desconocimiento, la distancia y diferencia cultural, o la autoresponsabilización de muchas de sus situaciones, la estructura institucional y las prácticas, se organizaran tendiendo hacia la especificidad. Ya por ejemplo en el PISI (1995), cuando se plantean las medidas de actuación se dice:

“Con la puesta en marcha de este Plan, se van a desarrollar hasta un total de veintiséis medidas. Son medidas que buscan dar respuesta a las principales necesidades que los inmigrantes tienen en el seno de la sociedad española. Necesidades que presentan un obstáculo para su integración y que afectan a importantes ámbitos y órdenes de la vida social: educativo y cultural, marco legal, ámbito laboral y profesional, convivencia territorial, así como la participación ciudadana” (PISI 1995: 11).

Concebidos e instituidos desde la diferencia, como portadores de necesidades propias, características e identidades específicas, con problemáticas distintas, diferenciadoras de las de los “usuarios españoles”, las acciones sociales no podían ser otras que las de optar los servicios especializados. El peso atribuido a *su* diferencia ha ejercido de argumento fundamental para dar a entender lo complicado que resultaba intervenir al mismo tiempo con sujetos que eran distintos; *autóctonos* e *inmigrantes*. Excepto cuando se trataban de actividades calificadas de multi/interculturales, en las que se *mezclaban* unos y otros grupos.

Esta concepción esencialista en la diferencia cultural y *sus* atributos étnicos se ha traducido en algunas instituciones en que la atención a inmigrantes queda *acoplada* en el área de las minorías étnicas, junto con la población gitana, *la otra diferente* culturalmente. Se entiende que, a pesar de que ambos grupos se diferencian entre sí por su condición de nacional vs. la de extranjero, frente a la comunidad autóctona, la diferencia cultural y étnica de ambos grupos les aúna. De esta manera lo explicaba una de las directoras de un centro de Servicios Sociales en un debate que se mantuvo al respecto en unas jornadas sobre inmigración:

“En nuestro ayuntamiento hemos optado por no hacer una intervención específica con inmigrantes. Porque nos parecía lo más lógico reconvertir el área de intervención de ‘gitanos’ que teníamos y que existe de siempre en los Servicios Sociales, en un ‘área de minorías étnicas’, donde cabían ambos grupos. Que entre ellos son distintos porque sus culturas son distintas, eso ya lo sabemos. Pero comparten el que son grupos minoritarios, con culturas distintas a la española, la andaluza... a la cultura mayoritaria, por así decirlo. De esta forma hemos solucionado el que se les atienda desde los Servicios Sociales sin necesidad de marginarlos en un área distinta o nueva, sino como uno más de los usuarios pero dentro del área de minorías. Es una forma de meterlos en la estructura que ya existe, y favorecer así una práctica normalizada en su institucionalización [...] De este modo hemos conseguido favorecer también que se respete su diferencia cultural huyendo de una práctica asimilacionista que los anule y no tenga en cuenta sus particularidades, que es de lo que también se trata” (Directora de Centro de Servicios Sociales de la provincia de Granada, 2001).

Otra de las razones que ha pesado en la conformación de esta intervención especializada ha sido la trayectoria que ya se iniciara a través de la derivación hacia las ONG. Como hemos visto, fueron los agentes sociales que abordaron la atención de inmigrantes, erigiéndose y consolidándose con el tiempo en “entidades especializadas” en inmigración. Algunas de ellas de mayor antigüedad, tradición y consolidación como Tercer Sector tanto a nivel local, autonómico y nacional, como pudieran ser Cáritas, Cruz Roja o la Asociación Pro-Derechos Humanos, mediante la creación de un área específica dirigida a “inmigrantes”. Y algunas otras que surgen a partir de la presencia de inmigrantes, como pudiera ser la red Acoge en las diferentes provincias, o

las numerosas asociaciones de/pro “inmigrantes”. Unas y otras argumentan que las características específicas de las y los inmigrantes en las que se han venido especializando junto con su larga experiencia y acción social con ellos/as justifican las prácticas específicas así como el protagonismo del Tercer Sector en el *hacer* con inmigrantes.

No puede tampoco obviarse que, cuando llega la inyección presupuestaria europea para el desarrollo de las políticas de acción social con “inmigrantes” –que tiene lugar como vimos en unos momentos histórico-políticos muy concretos del giro en los planteamientos europeos sobre “inmigración”–, esto animó a las Administraciones públicas a trabajar directamente con inmigrantes.<sup>55</sup> Pero también tuvo otros efectos en el hacer institucional, como el incremento considerable de ONG que dirigen su atención a inmigrantes y el inicio de una “lucha competencial” sobre quiénes son los más legítimos para la gestión de los programas. Una situación que, como veremos más adelante, se resolvió entre otras cosas mediante la colaboración inter-institucional y la subcontratación de entidades para la prestación de servicios.

En nuestro trabajo de campo, han sido numerosas las ocasiones en las que también se nos ha justificado la atención especializada como una forma de responder a lo que precisamente la propia población “inmigrante” demandaba. En uno de los cursos que impartí con técnicos/as sociales que trabajábamos sobre estas cuestiones, una persona de las participantes dejaba escrito en un papel para el debate lo siguiente:

---

<sup>55</sup> La financiación europea para programas de integración de “inmigrantes no-comunitarios”, así como la posterior consolidación de partidas presupuestarias anuales por parte de la Consejería de Gobernación a partir del 2000 o el recién creado Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo (2005), tuvo paradójicamente como efecto que se favoreciera el empadronamiento de inmigrantes, con independencia en muchos casos de su situación legal. En la mayoría de las convocatorias, la cuantía de la subvención dependía en gran medida del número de inmigrantes que residen en el municipio, demostrable a través del padrón municipal, lo que implicaba, a diferencia de años anteriores, la necesidad de “empadronar a tantos como sea posible”, como nos reconocía una directora de Servicios Sociales municipales.

“Cuando muchas veces he hablado con ellos [inmigrantes], son ellos mismos los que también te piden que se les respete en su diferencia. En sus costumbres y en sus tradiciones... A mí eso me confunde porque yo era de las que tenía muy claro que la atención a inmigrantes debía ser desde los servicios sociales generales pero cuando hablas con ellos te piden lo contrario. Entonces no sabes muy bien qué hacer porque te entra la duda. ¿A ver si yo me empeño en esto porque creo teóricamente que es lo mejor sin darme cuenta de que ellos quieren ser diferentes, mantenerse en ser diferentes y que tengan sus instituciones y respuestas públicas también diferentes? [...] En Trabajo Social siempre hemos estudiado que el usuario ha de definir por sí mismo la respuesta más idónea. Que hay que escucharlo. Que él ha de ser capaz de definir su problema y cómo solucionarlo y todo eso... Ahora llegan los inmigrantes y nos piden lo contrario. Pero nosotros nos empeñamos en que la atención no tiene que ser específica sino generalista ¿entonces?, ¿dónde queda su opinión?, ¿dónde queda el cómo ellos se definen a sí mismos?” (Técnico social de Servicios Sociales de la provincia de Sevilla, 2004).

En sus palabras se refleja uno de los aspectos más interesantes al respecto de la construcción social de las diferencias y el peso que las políticas tienen, no sólo para ordenar sociedad en torno a grupos sociales diferenciados, sino para que dichos grupos interioricen y defiendan dichas diferencias. Es decir, los sujetos acaban (re)construyendo su identidad y subjetividad a partir de tales diferenciaciones, demandando en consecuencia que se les responda de acuerdo a tal distinción. Es lo que Cris Shore y Susan Wright (1997) en su propuesta de estudio de las políticas públicas trataban de mostrar; el cómo las políticas clasifican a las poblaciones, regulan sus vidas, y se sirven de mecanismos para que los individuos se construyan a sí mismos conforme a tales divisiones. En palabras de Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría (1998): “*el psiquiatra no puede cumplir su función terapéutica mas que obligando al enfermo a interiorizar la versión médica de su estado*” (1984: 47).

Bajo tales circunstancias, algunos sujetos lo acaban interiorizando como un estado dado, pero son muchos otros los que, conscientes de tal asignación dada, la utilizan estratégicamente como forma de negociación y relación para con las instituciones públicas. Es como me decía una mujer argentina que participaban en uno de los cursos que impartí:

“A mí lo que me importa es que me incluyan en uno de los módulos formativos del ayuntamiento porque así recibo una paga. De paso puedo enviar dinero para mi *baby* allá, mientras busco trabajo acá. Me cuenta para luego otras cosas. Conozco a gente... Y si para eso tengo que decirles que soy la única que no ha estudiado en mi casa, que es un tema que desconozco porque apenas sé cocinar [se trataba de una formación para pinche de cocina], que si he ejercido la prostitución y estoy intentando salir... ¡Yo les digo lo que ellos quieren! ¡Les digo eso y mucho más! Si es eso lo que buscan, pues eso soy. Yo soy lo que ellos quieren que sea. ¿Vos qué crees? [...] Ya se que no está bien, porque con eso contribuyo a que tengan una idea equivocada sobre mí, sobre las mujeres, pero ¿y qué? ¡Si es a lo único que vos te podés agarrar! ¡A lo único que te dejan agarrar! ¿qué hacés?” (Mujer argentina, 2004).

Se trata, como dice Dolores Juliano (1998), de cómo los grupos subalternos reciben una asignación conceptual por parte de los sectores dominantes y la manera en la que construyen formas alternativas y estratégicas para hacer uso de los mismos. El sujeto se construye a sí mismo/a a partir de las clasificaciones con las que se organizan las poblaciones, sirviéndose de ellas como estrategia identitaria para establecer una relación con el Estado y las diferentes instituciones que le atienden, para negociar un reconocimiento de derechos, o demanda de prestaciones. Al respecto, escribe Abdelmalek Sayad “... la primera reacción de todo estigmatizado es el reivindicar el estigma por el cual son discriminados” (1998: 285).

Otra cosa será el modo en el que las instituciones, en este caso los Servicios Sociales y las entidades del Tercer Sector, lo usen e interpreten como una demanda de reconocimiento de su identidad. Como si se tratara de algo que emerge de uno mismo/a; del “inmigrante” también se define como diferente y busca serlo y mantenerlo. Y en otras ocasiones, como un comportamiento interesado y aprovechado, tal como veíamos en apartados anteriores cuando hablábamos de la figura del “abusón”.

Por el peso de todas estas razones, la opción de optar por los Servicios Sociales Generales para *intervenir* con inmigrantes ha sido la menos frecuente en Andalucía, y como otros autores han analizado (Torres 2001), también en otras zonas territoriales españolas. En su reflexión sobre esta doble modalidad, Francisco Iborra (2003) insinúa también cómo hubo ayuntamientos que al principio apostaron por atención generalista y

normalizada porque era un área aún muy deficitaria en recursos en Andalucía.<sup>56</sup> La atención especializada resultaba muy costosa (Iborra 2003: 7), por lo que se planteaba una supuesta voluntad y planteamientos normalizadores bajo cuestiones meramente económicas, con independencia de cómo se pensara al inmigrante o se gestionara después la atención.

Con el tiempo, y una vez que, como vimos, las administraciones ordenaron institucional, normativa y presupuestariamente las políticas de acción social con “inmigrantes”, se ha ido conformando y consolidando una *tercera vía*. Así, el modelo de gestión de acción gubernamental con inmigrantes se caracteriza por unos Servicios Sociales públicos que reconocen estar implicados directamente en la atención a “inmigrantes” siguiendo los planteamientos de la normalización a través de los Servicios Sociales. Pero que han creado unas áreas concretas para la atención pública. Como me explicaba uno de los responsables del centro de atención a inmigrantes de Granada, “*son unos servicios sociales comunitarios pero para inmigrantes*” (Técnico social municipal, 2004). Se trata, siguiendo como ejemplo con el caso de Granada, del Servicio de Atención a Inmigrantes dentro del Área de Bienestar Social. Sus destinatarios son “*inmigrantes, preferentemente en situación de vulnerabilidad o con alto riesgo de exclusión social*”.<sup>57</sup> Consiste en un tipo de prestación pública ofertada por el Ayuntamiento, dotado de personal contratado específicamente para su atención, como seguía explicándome:

“[personal] especializado o con experiencia en inmigración, si es posible que sean inmigrantes, y con un equipo en el que también hay mediadores interculturales [...] No hay en cada centro de Servicios Sociales, sino que hay un

---

<sup>56</sup> No será hasta el 2001, tras el I Plan Andaluz de Inmigración, cuando desde la Consejería de Gobernación se establezca la convocatoria anual de ayudas a entidades locales en materia de integración de inmigrantes. Y es a partir del 2005 cuando en los presupuestos de la Junta de Andalucía destinados a la nivelación de los servicios municipales, a través del llamado “Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida de la integración de inmigrantes así como su refuerzo educativo”, creado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tras la llegada del partido socialista al Gobierno central, se incluye en este complemento de asignación una cantidad económica con arreglo al número de extranjeros extracomunitarios empadronados.

<sup>57</sup> [www.granada.org/bienestarsocial](http://www.granada.org/bienestarsocial)

solo centro de Servicios Sociales comunitarios que centraliza las demandas” (Técnico social municipal, 2004).

Es decir, se trata de un centro público a donde se les derivan a los “inmigrantes” desde cualquier otro centro de Servicios Sociales. Es un centro “comunitario-especializado”. Este podría ser igualmente el caso de algunos de los Centros de atención a inmigrantes, creados en los diferentes ayuntamientos de Andalucía, como era por ejemplo el Centro de Día de atención a inmigrantes del Ayuntamiento de La Mojonera, o algunas de las Oficinas de Atención a Trabajadores Temporeros de la provincia de Jaén, que funcionan centralizando los servicios y prestaciones dirigidas a “inmigrantes”. Es una estructura que algunos han denominado como “*servicios especializados con vocación de permanencia y estabilidad*” (Iborra 2003: 7). Aunque se muestran como públicos, desde una filosofía y vocación generalista pero que en el hacer gubernamental funcionan desde la especificidad, evidenciando cómo se le sigue instituyendo y (re)produciendo al “inmigrante” en tanto que grupo diferenciado.

Muestra de ello es también la estrecha colaboración que se establece entre este tipo de atención pública “comunitaria” y las ONG. Se dice que la responsabilidad y gestión de los mismos es municipal, sin embargo, cuando se indaga sobre quién implementa las actividades, aparece el protagonismo del Tercer Sector. En el caso, por ejemplo, del Servicio de Atención a Inmigrantes del Ayuntamiento de Granada, el programa de aval de vivienda ha sido responsabilidad de SOS Racismo, y después de la asociación de senegaleses. En la mayoría de los Albergues Temporeros de la provincia de Jaén, la atención directa a “inmigrantes” en el albergue la realizaban Cáritas o Cruz Roja. En el Centro de Día de La Mojonera, la atención sanitaria a “inmigrantes” era competencia de Cruz Roja, que venía dos veces por semana a pasar la consulta al Centro. Y el programa de accesibilidad a la vivienda lo realizaba la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía. Por dar algunos ejemplos.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Uno de los ejemplos más evidentes a nivel nacional son los CASI (Centros de Atención Social a Inmigrantes de Madrid), creados a partir del Plan Regional para los inmigrantes de la Comunidad Autónoma de Madrid, por la Dirección General de Servicios Sociales,

La atención a “inmigrantes” por parte de las Administraciones públicas a pesar de que está prestando mayor cubierta por parte de los Servicios Sociales públicos, no se realiza de forma exclusiva. A las ONG se les ha seguido otorgando un lugar privilegiado y grandes dosis de protagonismo en la acción social con inmigrantes. Tanto las tradicionales ONG, como las asociaciones de/pro “inmigrantes”, los grupos de apoyo vinculados a la Iglesia o las secciones sindicales destinadas al trabajo con “inmigrantes” realizan muchas de las prácticas de integración social. En su mayoría, financiadas a través de las convocatorias anuales de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, o mediante convenios y/o subcontrataciones de las administraciones con el sector privado para la prestación de servicios. De este modo, el Tercer Sector se han refrendado como “contraparte reconocida y competente” (Dietz 2000), organizado a partir de un sistema de bienestar clientelar construido con arreglo a las ayudas públicas. El propio Plan Andaluz de Inmigración (2001) definía que para lograr la socialización, uno de los principios inspiradores del Plan, y en consecuencia la integración de “inmigrantes”, se “*requiere la participación y colaboración activas de la iniciativa social*” (2001: 66).

Los argumentos que se sirven de ello son básicamente de dos tipos. Por una parte, como explicábamos, por la legitimidad que se les concede por parte de las administraciones públicas, y que ellos mismos reivindican, por su especialización en *el conocimiento del inmigrante*, su mayor experiencia, mayor proximidad al inmigrante, por ser parte y representante del colectivo inmigrantes, de su cultura... Todo ello acontece en unos momentos en los que, como indicábamos, nos hallamos en un contexto de privatización progresiva del Estado de Bienestar y transición hacia un modelo de Pluralismo del Bienestar. Las administraciones hicieron suyo, como analiza Francisco Torres

---

que “en estrecha colaboración con los servicios sociales municipales” son sin embargo gestionados por ONG como Cruz Roja, MPDL, CEAR o ProVivienda. Igualmente ocurre con otros organismos destacados como la Oficina Regional para la Inmigración de la Comunidad d Madrid (OFRIM) o la Escuela para Mediadores Sociales para la Inmigración de la Comunidad de Madrid, que son gestionados ambos por Cruz Roja (Gil 2004). Sistema de organización que en los últimos meses ha privatizándose, una vez que la C.A.M. ha transferido la gestión de los CASI a empresas, como por ejemplo Grupo 5.



(2001), el discurso de las ventajas de las organizaciones socio-voluntarias; porque están más cerca de los problemas sociales, sus posibilidades para propiciar una mejor utilización de los recursos, el desarrollo de valores democráticos, su innovación y agilidad para adaptarse más fácilmente a las nuevas demandas, como ocurrió con el caso de “inmigrantes”. El Tercer Sector fomenta principios como el de la solidaridad y la cohesión social que dicen garantizar un mayor éxito en el logro de sus fines, lo que convierte a estas asociaciones en “virtuosas de la sociedad civil” (Torres 2001: 9). Y para ello, se fundamenta en una receta que le sirve para legitimar esta derivación: la participación.

La potenciación de la participación ciudadana en la gestión de lo público es otro de los pilares argumentales sobre los que se apoya la organización de la acción gubernamental con “inmigrantes”. Fundamentándose en el principio de “participación” que inspira los Servicios Sociales, se pretende que sean los propios inmigrantes, los propios sujetos afectados y excluidos, quienes sean responsables de sí mismos y sus situaciones, quienes implementen las actividades para el logro de su resolución:

“Participación: la implicación e intervención activa de las organizaciones sociales, profesionales, civiles y culturales de todo tipo, así como de las universidades, en la elaboración y desarrollo del Plan, es imprescindible para que las medidas y actuaciones derivadas del mismo sean asumidas por el conjunto de la sociedad, y especialmente por los colectivos afectados” (Plan Andaluz de Inmigración 2000: 65).

“Dándoles la oportunidad de participar logramos fomentar su autonomía, responsabilidad. El que sean conscientes de dónde están. De los problemas que tienen y de cómo resolverlos. Nuestra intención con ello es distanciarnos del paternalismo, de tener que decirles qué hay que hacer y de hacérselo. Que ellos mismos decidan el qué, cómo y que lo hagan. Supervisado por nosotros, pero que lo hagan ellos, que son a quienes de verdad les interesa” (Responsable político de la provincia de Granada, 2005).

Se concreta con ello una práctica de transferencia de responsabilidades: del Estado a las ONG, y de las ONG a las y los propios *afectados*. Un planteamiento que tiene, sin embargo, algunas consecuencias perversas que

tan sólo vamos brevemente a mencionar y que están relacionadas con los significados que se atribuyen a la participación. De una parte, plantea problemas a la hora de selección, quién representa a quién en las cuotas de participación. El dilema sobre si una ONG generalista es “representante” de todos y todas las “inmigrantes”, o si ha de propiciarse la participación de ONG particulares, del tipo “asociación de senegaleses”, “asociación de marroquíes”, “asociación de guineanos”... La duda es si estas segundas *representan tan sólo a ese colectivo*, excluyendo al resto de “inmigrantes”. En esta misma línea, ¿en base a qué criterios se organiza la participación: antigüedad, número de asociados, asociaciones de inmigrantes, asociaciones pro inmigrantes, asociaciones de todas “las culturas”, asociaciones de mujeres a parte o asociaciones “mixtas”?; ¿qué pasa con las asociaciones sólo de inmigrantes o que aglutinen a inmigrantes y autóctonos?; ¿hay cabida en la participación a personas individuales que sólo se representan a sí mismas?; ¿y si dicen representar a “su colectivo” pero no están asociadas.

Son disyuntivas que se plantean frecuentemente cuando se trata de establecer un convenio con las asociaciones para la gestión de servicios, pero que emergen en mayor medida cuando se trata de ordenar la participación en los canales institucionales establecidos para ello, como son los Foros de participación o los consejos municipales de inmigración.

Igualmente, “lo engañoso” surge cuando ahondamos un poco sobre la finalidad, sobre a qué nos referimos cuando hablamos de participación. El discurso oficial, como es el Plan de Inmigración Andaluz (2001), hace mención explícita a cuestiones como participación en la elaboración y el desarrollo del Plan y sus acciones. Pero en la práctica, la participación suele centrarse en la última parte del proceso: acciones que ya están diseñadas, y se solicita la participación para implementarlas o evaluarlas.

Por otra parte, en aquellos espacios que se definen como de “participación para el diálogo”, ésta requiere que las demandas sean formuladas con arreglo a unos contenidos y planteados desde los marcos de referencia y cultura política. No todas las formas valen para ser oídas y *legítimas*. Sus reclamos han de elaborarse sirviéndose del tipo de lenguaje y canales establecidos para ello. Como nos valoraba uno de los responsables

municipales sobre las causas del fracaso del foro de inmigración del Ayuntamiento de Granada:

“[los fallos] se debe a que no saben qué es eso de la participación [...] se les propone un listado de temas a tratar y siempre aparecen con otras cosas distintas [...] siempre ponen pegajos sobre quién ha de ejercer de vocal. Y ha sido un desastre el tema de la transmisión de la información. También ponían muchas pegajos sobre los lugares donde son las reuniones [...] Quieren hacerlo a “su modo”, tratar temas que no se pueden tratar y en sitios donde “no vale”. Entre unas cosas y otras, ha resultado muy poco operativo. Pero no es desde luego porque nosotros no hallamos puesto los medios” (Técnico municipal, 2005)

Para el ejercicio de la participación han igualmente de reconocerse como sujetos reconocidos y legitimados para participar, para hacer valer su voz. Sin embargo, habitualmente he podido comprobar en estos años de trabajo, especialmente con las mujeres “inmigrantes”, que no se tiene en cuenta a las propias mujeres, de las que se eluden sus aportaciones (que también son feministas). En los planes de actuación o actividades programadas para ellas, es muy frecuente que, ante la creencia de una falta de independencia, analfabetismo político, de tiempo e interés para dedicarse a ello, o por asumir que carecen de “pensamiento feminista”, se fomenten iniciativas que promocionen su autonomía sin su participación en el diseño, mas que como las “sujetos pasivos” receptores de las políticas.

Y por último, sólo reseñar que este tipo de derivación hacia el Tercer Sector implica una consolidación de la separación entre los beneficiarios sociales autóctonos *vs.* los nativos (Agrela y Gil 2005). Pero además, tienen mayores probabilidades de que la prestación del servicio se realice en peores condiciones que la que podría prestarse desde un servicio público. Una de las ventajas con las que se describe el Tercer Sector es precisamente su capacidad para movilizar e involucrar al voluntariado, también a la propia población “inmigrante”. A menudo se trata de personas poco preparadas y cualificadas para tales tareas. Me estoy refiriendo a que no siempre, el interés, la buena disposición y dedicación o las ganas de ayudar del voluntariado pueden

sustituirse por la profesionalidad y capacitación de quienes trabajan en los servicios públicos.

Por servirme de un ejemplo, en torno a este discurso de la participación y la implicación de los propios afectados en la resolución de sus problemas, recuerdo que en el marco del programa de atención a las “mujeres inmigrantes” del Ayuntamiento de La Mojonera, una de las actividades diseñadas para ellas era las de clases de español y “cultura española”. Para las clases de español, se insistió en que lo importante es que fuera una propia mujer “inmigrante” que hablara castellano la que las impartiera, porque se asumía que ello favorecería el entendimiento, la proximidad, que “los hombres se fiaran más de dejar a sus mujeres”, que ella sirviera de “puente para traducir las culturas” (nota del diario de campo). Sin embargo, no se valoró el que tuviera alguna formación específica sobre pedagogía o cómo enseñar castellano. El pago que recibía, por otra parte, era algo simbólico porque “no era una profesora propiamente dicha” (nota del diario de campo).

Las clases apenas duraron unos meses. Entre otras cosas, debido a las dificultades de “la profesora” para compaginar su tiempo y trabajo con esta tarea, sobre todo porque, tal como las alumnas me reconocieron, no aprendían nada; “que ella no sabía explicar como en otros sitios a los que habían ido les habían empezado a enseñar castellano” (nota del diario de campo). Como este ejemplo, ocurría con el mediador intercultural del Ayuntamiento, a quien no se le pedía formación alguna, como a otras figuras de mediadores de los Servicios Sociales, como pudiera ser el medidor/a familiar que ha de tener una titulación. El requisito era tan solo que fuera “inmigrante”, en este caso marroquí, y que hablara castellano. Lo demás que se les pide se supone que viene por añadidura: que sean empáticos/as con los usuarios/as, que sean responsables y adquieran cierto compromiso con su labor. Igualmente, en un reciente proyecto internacional en el que estoy participando como asesora, para la búsqueda de contratación de personal se volvía a primar su condición de extranjería por encima de cualquier otro tipo de formación, bajo el pretexto de la participación e inclusión de un “inmigrante” en los programas.

En definitiva, esta derivación hacia el Tercer Sector, frecuentemente supone una precarización de las prestaciones sociales. No solo por quién las

realiza, a menudo voluntariado, sino también por las condiciones en las que se llevan a cabo.<sup>59</sup> En los casos de contar con personal contratado, se trata de contrataciones temporales, realizadas bajo inestables condiciones laborales, y con programas financiados a través de escasos presupuestos anuales sujetos a convocatorias públicas que suponen una limitación de los servicios que se reduce a prestaciones asistencialistas.

### **VI.5.3. Decodificando los discursos de construcción del “inmigrante” e integración implícitos en las prácticas**

Nos detenemos finalmente a rastrear sobre la manera en la que, las formas que hemos visto se (re)presenta la inmigración y las figuras del inmigrante “no-comunitario”, además de servirse para justificar una organización institucional concreta de la acción social con inmigrantes, son utilizadas también para plantear un tipo de prácticas para la intervención e integración de “inmigrantes”. Son estas prácticas sociales de acción gubernamental las que materializan pero también (re)producen esas imágenes que crean *realidad*.

A través de los planes de inmigración se trazan unos ámbitos y líneas preferentes de actuación. Igualmente, las convocatorias públicas anuales de las Administraciones para programas dirigidos a “inmigrantes” marcan las líneas prioritarias susceptibles de ser subvencionadas. Es por ello que indagando sobre estos criterios y sobre el tipo de actuaciones que se financian, así como sobre a quién se financian, podemos inferir las filosofías implícitas que delinear el tipo de integración propuesta por las políticas públicas. Me estoy refiriendo por tanto a los aspectos que las políticas públicas incluyen como prioritarios para la acción social y a las decisiones y selección de qué se va a implementar.

---

<sup>59</sup> En algunos casos, como he podido comprobar desde que soy profesora en la Universidad de Jaén, muchas de las ONG se sirven del alumnado que se le “proporciona” para que realice sus Prácticas de Trabajo Social como mano de obra para llevar a cabo sus actividades con “inmigrantes”. Se trata por tanto de personas, con apenas formación, bajo unas condiciones de trabajo temporales, sin remuneración alguna. A quienes sólo se les pide que tengan empatía con los “inmigrantes”, sean responsables, que improvisen y aprendan “el oficio” al tiempo que realizan sus prácticas pre-profesionales.

A través de las subvenciones y la financiación se llevan a cabo las tareas de control y supervisión sobre el hacer con inmigrantes, así como se pone en práctica la tecnología y sistema del *gobierno a distancia* desde el que se gestiona la política de inmigración. Este gobernar *en distancia*, además de significar e implicar la delegación del *quién hace*, supone también el control del *qué hace* (y por ende, el *para qué*) mediante las líneas de programas que marca para ser subvencionadas y los programas que finalmente subvenciona.<sup>60</sup> No es por tanto una retirada del Estado, sino una manera diferente de intervenir, apoyándose sobre la red establecida con las distintas entidades dependientes. Entre sus capacidades está la de estructurar la atención de clientes de las Administraciones, así como de garantizarse la lealtad y cumplimiento a los objetivos subvencionados. Como explicaba Robert Castel, bajo este modelo, no se trata tanto de crear y ejecutar directamente como de centrar y planificar los datos, de racionalizar la implantación de los servicios, las normas de funcionamiento y controlar y supervisar los resultados (Castel 1984: 145). Los objetivos públicos se traducen en términos de eficacia, eficiencia y beneficios, susceptibles de repetir financiación si se han cumplido con los intereses que buscó subvencionar la Administración.

Es interesante, al respecto, los criterios de valoración en base a los cuales, según nos explicaban desde la Junta de Andalucía, las entidades reciben subvención de la convocatoria anual de la Consejería de Gobernación:

“Los criterios son de muchos tipos. Barajamos en primer lugar el que las propuestas se ciñan a la convocatoria. Tú sabes... las convocatorias se hacen con arreglo al Plan de Inmigración. El Plan tiene marcados unos objetivos y unas áreas prioritarias que son las guían el tipo de actividades que los ayuntamientos, las diputaciones, las ONG pueden hacer con inmigrantes. Pues bien, eso es básico. Luego miramos también que tengan una cierta coherencia. Que no pidan hacer cosas disparatadas o que están en contra de lo que contempla el Plan. Que sepan de lo que estamos hablando cuando se hace una

---

<sup>60</sup> En cada convocatoria pública de subvenciones y ayudas de la Junta de Andalucía para la realización de programas dirigidos a la integración de inmigrantes, se publican las líneas prioritarias a ser subvencionables, y en las solicitudes, los programas y actividades que se proponen, han de estar en correlación con cada una de estas líneas y objetivos del Plan Andaluz de Inmigración.

convocatoria pública de este tipo. Por supuesto la cuestión económica es fundamental. Si hay más dinero se puede subvencionar más... [...] ¿Qué otros criterios? Pues te diría que el hecho de que, por ejemplo, los ayuntamientos se presenten con un programa en colaboración con las ONG pues siempre les da un punto positivo. Porque es una forma de tomar en cuenta a los propios inmigrantes, y de que las políticas municipales sobre inmigración se lleven a cabo de forma descentralizada. Te digo ONG, como te digo Universidad si es el caso de una investigación. Cuando se pide entre Universidad, junto con un Ayuntamiento o una ONG, pues también tiene más valor. [...] Priorizamos también que sean entidades que ya tienen una cierta experiencia y trayectoria. Eso es fundamental. Más ahora, que cada vez hay más ONG y asociaciones que se suman a 'esto de la inmigración'. No sabemos si son para hacer cosas 'de verdad' o no. Por eso, las que ya han recibido otros años, casi siempre vuelven a recibir al siguiente. [...] También los resultados importan mucho. Mucho. Si en las memorias vemos que los proyectos no han dado los resultados que prometían, que no se ha hecho lo que planificaban, que te digo, que su trabajo no ha sido eficaz... Es difícil que les renovemos ayuda. No es lo mismo que si han cumplido con lo pactado en el proyecto" (Responsable político de Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2004).

Sirviéndome de los datos que he ido acumulado en estos años a través de mi relación directa con administraciones públicas y ONG, así como de la recopilación de documentación sobre acción social y trabajo social con "inmigrantes", y la información que iba recogiendo en los diversos cursos impartidos, foros y congresos, he elaborado un *perfil* sobre el tipo de actuaciones más habituales que se han realizado bajo el paraguas de "la integración de inmigrantes". Asimismo, he realizado un seguimiento desde el 2001, año en el que se inicia la convocatoria de ayudas públicas de la Consejería de Gobernación dirigidas a entidades locales y entidades sin fin de lucro, en la modalidad de: "programas destinados al arraigo, la inserción y la promoción social de personas inmigrantes", y de las memorias de evaluación del Plan Andaluz de Inmigración. Ambas corroboran la demarcación de unas líneas concretas y tendencias hacia las que se han venido dirigiendo las políticas públicas de acción social con "inmigrantes". De los *haceres* hacia donde las Administraciones han, directa e indirectamente, guiado la intervención social. No se trata de una explotación exhaustiva de los datos,

porque no me ha interesado para este trabajo dar cuenta de un análisis cuantitativo de los números, sino *decodificarlos* como discursos.

Lo más destacable en primer lugar es el aprecio de un incremento en el número y diversidad de agentes sociales implicados en la gestión de la atención a “inmigrantes” al amparo de las subvenciones públicas. Ha surgido una multiplicidad de actores y agencias de diversos ámbitos, titularidades y niveles que conforman la compleja red que implementan las políticas públicas en materia de inmigración. Así por ejemplo, en el año 2001 fueron tan solo 30 Ayuntamientos los que concurrieron a esta convocatoria, de tan sólo las provincias -por orden de cantidad- de Almería, Huelva, Granada, Cádiz, Córdoba y Sevilla, mientras que en el 2005 son prácticamente casi todos los municipios de las provincias andaluzas con presencia de “inmigrantes” los que concursan a la convocatoria. En el caso de las ONG, o entidades sin ánimo de lucro, como se definen en el BOJA, este crecimiento es mucho más extraordinario. De ser 39 las que en el 2001 solicitaron un programa para ser subvencionado, en el 2005 pasaron a ser 105 las ayudas que se concedieron a entidades (entre las que se incluyen también las secciones sindicales). Descontando, como nos aclaraban al respecto desde la Consejería de Gobernación, que no todas las solicitudes de las ONG son aceptadas: “*Se aceptan en torno a un 50, 60% de las propuestas que nos llegan de las entidades no gubernamentales*” (Técnico social de la Consejería de Gobernación, 2005). Este incremento de agentes implicados da cuenta de cómo la inmigración como asunto de gobierno se ha politizado y ha adquirido mayor complejidad a lo largo de los años.

Como decíamos anteriormente, se evidencia no solo un significativo aumento del Tercer Sector relacionado con el ámbito de la inmigración sino también la mayor cuantía de los presupuestos que la Junta destina al Tercer Sector para gestionar la acción social con “inmigrantes”. Se trata de un modelo de externalización de los servicios de la política de integración de “inmigrantes” que opera a través de la colaboración entre administraciones locales y ONG para implementar programas de la Junta e Iniciativas



Europeas; mediante la subcontratación y acuerdos con el sector privado para la prestación de servicios.

*Grosso modo*, he agrupado en siete modalidades las acciones dirigidas a “inmigrantes” que en el contexto andaluz resumen los *haceres* más habituales relacionados con la gestión de la inmigración. Pasamos a mencionarlos brevemente.

1) Las actividades definidas bajo el rótulo de “culturales” han sido a lo largo de todos estos años las que mayormente se han financiado. No en vano, uno de los principios orientadores del Plan Andaluz de Inmigración es el de la Interculturalidad (2001: 65). Si bien es cierto que desde 2001 hasta 2005 han ido incrementándose de forma espectacular.<sup>61</sup> El cómo se las ha denominado ha sido muy variado, pero siempre aludiendo a cuestiones relacionadas con “la interculturalidad”, “la diversidad cultural”, “semana cultural”, “encuentros culturales”... Se trata en definitiva de prácticas de intervención en las que subyace la idea de comunidades culturales separadas y que tienen por objeto unificar a poblaciones diversas. La cultura se convierte así en un campo especializado y de intervención tanto del trabajo social a nivel individual como del comunitario. En torno al 55-60% de los *haceres* se enmarca bajo esta modalidad, en la que podríamos distinguir al menos cuatro actividades:

a) Las destinadas a la sensibilización y el “conocimiento mutuo”, organizadas a través de jornadas, seminarios, cursos y diversos tipos de “actividades interculturales” que buscaban fomentar el enriquecimiento mutuo. En la mayoría de los casos, a pesar de tener como finalidad el encuentro entre ambas culturas, “la española” y “la del inmigrante” (a veces planteada en términos generales y otras refiriéndose a culturas particulares, como “la marroquí”, “la latinoamericana”, “la china”...), sin embargo han consistido fundamentalmente en mostrar y recrear la cultura del “inmigrante”, la del *otro*, para insistir en las posibles aportaciones de la

---

<sup>61</sup> Como nos reconocía una de las técnicas de la Consejería de Gobernación, “pudieron apreciar unos picos importantes tras los atentados en EE.UU. y en Madrid” (nota del diario de campo).

multiculturalidad que nos aportan. Se trataba de aportar a la “cultura mayoritaria” las nociones clave de la “cultura minoritaria”, la que llega del exterior. De esta manera se explica en el Documento de valoración de las actividades realizadas al amparo del I Plan Andaluz de Inmigración en el área socio-cultural:

“Todas las culturas por distintas que sean contienen elementos de valor, la diversidad cultural es una fuente de riqueza, la interculturalidad un nuevo reto para las sociedades democráticas” (Documento técnico de seguimiento del I Plan Andaluz... 2003: 390).

b) Estas prácticas interculturales se han concretado principalmente a través de actividades festivas y folklóricas mediante fiestas musicales, jornadas gastronómicas, artesanales o bailes típicos culturales, con las que se busca conocer al “inmigrante”, y en algunos casos también al “autóctono”. Son actividades en las que se exhiben las costumbres *diferentes*, sus celebraciones y sus rituales, al objeto de poder comprender su comportamiento, aproximarlos a *nosotros*. Conocer su cultura para lograr que nos sean menos extraños y distantes, o que nos aporten pautas para la relación inter-cultural. “Un acercamiento a cada región, a su lengua y a la música que les caracteriza”.<sup>62</sup>

El área de intervención de sensibilización social del I Plan Andaluz de Inmigración contempla entre sus objetivos “favorecer la toma de conciencia de los valores culturales para crear las condiciones que permitan la integración social de las personas inmigrantes, así como contribuir a mejorar el conocimiento del fenómeno migratorio [...] propiciar el conocimiento mutuo” (Documento técnico de seguimiento del I Plan Andaluz... 2003: 465). Las actividades que se financiaron en el año 2003 fueron un total de 81, que contemplaron fiestas y espectáculos de todo tipo.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Objetivo planteado por unas “Jornadas Interculturales” organizadas por el Ayuntamiento de Granada, junio de 2003.

<sup>63</sup> Ver Documento técnico de seguimiento del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2003). Documento 3 (2005: 468-474).

“La Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias ha financiado una serie de iniciativas dirigidas a diversos destinatarios y organizadas por Entidades con experiencia en el trabajo con inmigrantes. La formación es fundamental para promover la generación de un conocimiento real acerca del fenómeno de la inmigración. Al mismo tiempo, el desarrollo de actividades que informen a la población y permitan a todas las personas intercambiar vivencias, manifestaciones culturales, intereses, etc., se hace cada vez más necesario, por lo que se han continuado realizando actividades que han acercado a la población autóctona la música, la danza y la gastronomía... de las personas procedentes de otros países que ahora viven entre nosotros. (Documento técnico de seguimiento del I Plan Andaluz... 2005: 466)

Nuevamente, las entidades expertas, las ONG, han sido las encargadas de implementar tales actividades. En este tipo de haceres también se ha buscado habitualmente que sean precisamente las mujeres las que participen, como portadoras y transmisoras de esas otras culturas. En casi todas las actividades se apostilla la idea de “potenciando especialmente el acceso de mujeres”. Actividades que se realicen especialmente “entre mujeres” (autóctonas e inmigrantes).

c) Los espacios escolares se han ido descubriendo como uno de los ámbitos privilegiados para realizar estas llamadas “prácticas interculturales”. No en vano, es una de las áreas del I Plan Andaluz que recibe mayor presupuesto para financiar actividades. Uno de los objetivos de esta área socio-educativa del I Plan era favorecer que los centros elaboren proyectos interculturales que faciliten y promuevan procesos de intercambio, interacción y cooperación entre las culturas (Objetivo específico 1.2), mantener y valorar la cultura de origen del alumnado (Objetivo específico 1.4), así como favorecer un clima de respeto, convivencia y tolerancia, fomentando que los centros educativos sean un núcleo de encuentro y difusión de los valores democráticos (Objetivo específico 1.5).

“Talleres multiculturales. Se trata de conocer en profundidad el modo de vida de las personas de otras culturas, valores e intereses. En una primera fase se recopila y elabora información que luego es utilizada en el aula como un recurso más [...] se pide colaboración a los padres y madres del alumnado inmigrante, ya que pueden aportar una perspectiva real y más cercana de sus

diferentes culturas. [...] Semana cultural. Es una actividad que se desarrolla en un amplio número de centros educativos. Estas semanas multiculturales resumen la aspiración común de las distintas instituciones que participan, de una convivencia pacífica y del respeto a las diferencias individuales y de grupos. [...] Verbenas fin de curso. Se ha pasado del enfoque tradicional a ser un encuentro de las distintas culturas que conviven en el centro. Los alumnos y las alumnas realizan distintas actuaciones musicales y teatrales donde se pone de manifiesto la diversidad cultural” (Documento técnico de seguimiento del I Plan Andaluz... 2005:137).

Siguiendo la dinámica de la folklorización de la identidad y diferencia del “inmigrante”: organizando semanas interculturales musicales, sesiones de cuentacuentos interculturales, de bailes del mundo, actividades gastronómicas en la que el propio alumnado explica una receta “típica de su cultura” o narra cómo son las fiestas de su cultura, etc. Acciones en las que la llamada “segunda generación”, así denominados como muestra de la herencia del estigma de extranjería que les recae, ha de mostrar al alumnado español “su cultura de origen”, “la cultura materna”, la atribuida a un lugar en el que, en la mayoría de los casos, ni siquiera han estado. También es frecuente que, al tratar de involucrar a las familias, se pretenda que sean las mujeres-madres las protagonistas. De este modo me lo explicaba una de las organizadoras de unas jornadas interculturales en las que se había convocado expresamente a las madres del alumnado de los colegios:

“[las jornadas son] para conocerse personalmente, intercambiar experiencias, recetas de cocina... y así desmitificar prejuicios y que se den cuenta de que tenemos culturas diferentes pero que podemos convivir y entendernos... ¿y quien mejor para ello que las madres, que son las que realmente educan a los hijos y les transmiten sus valores, costumbres, su cultura? [...] por eso, si te das cuenta, trabajando con ellas te garantizas el que le llega a todos [los miembros de la unidad familiar ]” (Trabajadora social, 2000).

Muchas de estas actividades han estado organizadas por las asociaciones especializadas en inmigración, en tanto que “saberes expertos”, gestionadas a través de los “convenios con asociaciones que trabajan con población inmigrante” (Medida 1.6.4 del I Plan Andaluz de Inmigración).

d) Y por último, las actividades y prácticas de todo tipo relacionadas con la “mediación intercultural” como objetivo, y relacionadas con la figura del mediador intercultural. Fue fundamentalmente a partir del programa Horizon cuando se iniciaron los primeros cursos de formación para *ser* mediador, y crear así la figura profesional reconocida por la Junta de Andalucía de mediador intercultural. Estos nuevos “tecnólogos sociales” tienen entre sus objetivos, no solo la idea de la especialización de los equipos y profesionales que atienden la inmigración, sino la de la existencia de culturas separadas, distanciadas, irreconciliables por sí mismas que requieren de una negociación entre las dos culturas: la del inmigrante y la del autóctono. Resulta bastante revelador, por una parte, detenernos a advertir cuáles son los grupos – nacionalidades, culturas– sobre los que se problematiza su presencia y se responde con la necesidad de la mediación intercultural. Por qué con marroquíes, por ejemplo, y no con la población británica que siguen residiendo bastante “aislados” en algunas zonas españolas y sin apenas hablar castellano.

Es igualmente interesante, por otra, reparar en los criterios que suelen utilizarse para la selección de las y los candidatos, donde como decíamos, la condición de “inmigrante” es casi siempre indispensable, porque supone la participación de “inmigrantes” y porque se entiende estará más capacitado/a para “traducir la(s) cultura(s)”. Con independencia de cual sea “suya”, la que se le atribuye en singular. Con el tiempo, la propia Junta de Andalucía ha ido creando cursos de formación y capacitación para *ser* y *ejercer* de mediador.<sup>64</sup> Ser mujer tiene también un valor añadido, por todo lo que mencionábamos anteriormente, dadas las capacidades que se le presuponen en tanto que mediadora *natural* entre el espacio doméstico, *su* cultura de origen y la

---

<sup>64</sup> Dado que extiende el objeto de esta tesis, no vamos a detenernos a reparar en los contenidos que se imparten en este tipo de cursos para mediadores. Pero es muy interesante observar cómo, a menudo, desde las propias instancias Académicas, que son las que suelen organizarlos, se reproduce y contribuye a crear esta mirada sobre la distancia y separación cultural y el tipo de conocimientos que han de obtenerse para comprender al *otro* y traducir la culturas.

sociedad y cultura de acogida. Como se explica en la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía:

“Los mediadores interculturales forman una red que ha ido consolidándose en los últimos años, la figura de estos nuevos profesionales se ha mostrado de una gran eficacia en la intervención social con los inmigrantes.

El mediador intercultural está formado en mediación comunitaria y específicamente en el ámbito de la interculturalidad, es pues un agente que facilita la interacción entre la población autóctona y los inmigrantes, y que mediante el reconocimiento mutuo, apoya las relaciones sociales que se establecen en la sociedad, permitiendo una comunicación libre de prejuicios y una apertura a otros valores y culturas [...] La red de mediadores que se está consolidando se ubica tanto en dependencias municipales como en espacios dependientes de Sindicatos y ONG's” (Dirección General de Bienestar Social. Junta de Andalucía).<sup>65</sup>

A través del proyecto EQUAL-ARENA, y a lo largo de los años en los que se ha implementado el I Plan Andaluz, se ha subvencionado la contratación de mediadores interculturales (Medida 2.6.1), fundamentalmente a ONG de donde se nutren para la selección, precisamente de “las asociaciones que trabajan con el colectivo inmigrantes” (Documento técnico de seguimiento del I Plan Andaluz... 2005: 182).

2) Una de las actividades que se ha mantenido constante, y que sobre todo ha sido promocionada y financiada a través de los proyectos e Iniciativas Europeas, han sido las relacionadas con la formación y capacitación laboral del “inmigrante” para favorecer su inserción en el mercado laboral. Como venimos diciendo, con independencia de cuál sea su nivel de estudios o la profesión que realizara en origen, este tipo de acciones trataban de adiestrarles en un oficio: el oficio propio del nicho laboral en el que se incorporan. Pero lo que subyace en muchos de estos cursos es un proceso de “aculturación”, de enseñarles a hacer una tarea “tal como lo hacemos los españoles”. Son actuaciones que enfatizan en el nivel individual de la intervención, en los itinerarios personalizados a través de los cuales se les despojará de sus

---

<sup>65</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/asuntossociales>

obstáculos y limitaciones culturales para lograr que sean seres autónomos, preparados, y se integren “más fácilmente”. Me sirvo tan solo de dos ejemplos, aunque son muy numerosas las prácticas. Uno de ellos fueron los cursos que a través del programa HORIZON, y posteriormente el Integra, se organizaron en la provincia de Jaén para la recogida de la aceituna.

“Esto no tiene ningún misterio pero hay que saber recogerla, porque los marroquíes tienen también sus aceitunas y las recogen, claro, pero no es igual. Ellos lo hacen de otra forma, que es más bruta, más como lo hacíamos nosotros antes y que por eso el aceite era más malo. No tienen los aparatos que aquí utilizamos, los criterios de calidad que el aceite español tiene y que se basa en un buen vareado, en saber seleccionar la aceituna. Hay que explicarles qué es cada cosa y todo el proceso... A todo eso hay que enseñarles [...] Un español sabe hacerlo porque lo ve, porque lo sabe, porque ha vivido aquí de siempre. Pero un extranjero no” (Empresario organizador de uno de los cursos de formación, 2000).<sup>66</sup>

El caso de las mujeres “inmigrantes” es mucho más evidente, porque son numerosos los cursos y talleres de financiación de todo tipo, incluyendo la pública y la europea, que se han destinado a formarlas, tanto para insertarlas en determinados trabajos relacionados con su condición de género, como para que lo hagan siguiendo el “modelo español” de las tareas de limpieza y cuidados. A través de cursos de formación ocupacional se pretende insertarlas en el mercado laboral, concursos de orientación y técnicas de búsqueda de empleo o de formación en habilidades sociales que, como analiza María García-Cano (2004), se diseñaron tomando como eje primordial su socialización en las (supuestas) normas y comportamientos de la sociedad receptora.

A menudo se busca también enseñarlas a independizarse, a emanciparse y desprenderse de sus “ataduras culturales”. Me sirvo para ejemplificarlo de un par de citas de una entrevista con una de las asociaciones de mujeres subcontratadas por un ayuntamiento andaluz para la realización de

---

<sup>66</sup> Cuando me decía estas palabras me venía a la mente la cantidad de gente joven, estudiantes de la Universidad, que para conseguir un dinero extra se desplazaban a Jaén desde diferentes partes de España para la recogida de la aceituna. Y nunca les “adiestraron” para ello. Menos aún, a través de cursos oficiales.

programas de inserción laboral dirigida a mujeres “inmigrantes” y de otra conversación que mantuve con una representante política, a pesar de que durante todo este tiempo han sido cuantiosas las referencias que al respecto he ido acumulando.

“[les enseñamos] a limpiar, coser, cuidar ancianos, cocinar... como se hace en España, para que se familiaricen a trabajar como la mujer española y puedan más fácilmente conseguir un trabajo como internas o por horas [...] Hay que entender que las cosas no se hacen aquí como en *sus* culturas, que tienen que aprender unas pautas de comportamiento mínimas, cuidar una apariencia física, una educación... Lo que es el respeto y la formalidad, que ellas conocen menos porque vienen de países, pues eso, menos desarrollados... del Tercer Mundo” (Presidenta Asociación, 2003).

“Lo que pretendemos con esta campaña es conseguir el asociacionismo de las mujeres. Nosotras creemos que a estas mujeres inmigrantes les falta conocer qué es la participación y exponer libremente sus ideas para expresarse. Y eso se hace poco a poco. No es algo que se aprenda de la noche a la mañana. Manejarse en una sociedad con claves democráticas no es sencillo, aunque a nosotras sí nos lo parezca [...] Sólo así podrán desprenderse de sus cadenas culturales, de su forma de pensar y concebir que lo público no es sólo cosa de hombres. Que pueden hacer política o tan sólo participar en el lugar donde viven aportando sus ideas. Unas lo entienden más fácilmente pero a la mayoría les va a costar. Por eso queremos ayudarlas” (Responsable política, 2005).

3) En directa relación con la anterior, otra de las tendencias es el desarrollo de unas prácticas y trabajo social cada vez más individualizado. La integración se construye cada vez más como un proceso personal, diseñado desde unos planteamientos que buscan *capacitar y habilitar* al “inmigrante” para favorecer sus posibilidades de éxito en el proceso de integración. Las razones que se plantean son de diferentes tipos: sea porque se busca adaptarlo y moldearlo al (supuesto) modelo de vida cultural, social y laboral español, para hacerle desprenderse de sus marcajes culturales que le obstaculizan su inserción, para equipararlo/a al español/a, dada la posición deficitaria y menos desarrollada que les es propia, o para favorecer su propia autonomía, adquisición de valores democráticos, convertirlos en sujetos autónomos/as.



Ya en el Programa GRECO se asignaba a los centros de estancia temporal de inmigrantes la tarea de trabajar “*en la primera acogida de inmigrantes para ofrecerle los rudimentos básicos necesarios (idioma, habilidades sociales...)*” (2000: 25). En el Plan Andaluz, en el caso de las mujeres “*inmigrantes*”, se diseñaba como objetivo “*facilitarles la adquisición de habilidades laborales y sociales que contribuyan a su autonomía*” (2001: 116), refiriéndose especialmente a quienes sufren de violencia de género. Pero muy especialmente, en el área de intervención socio-laboral, son numerosas las actividades que se realizan:

“*dirigidas a la formación básica para la adquisición de habilidades sociales que permitan y creen las condiciones para el aprendizaje posterior, favoreciendo el acceso al empleo, su cualificación personal y profesional y su plena integración*” (Documento técnico de seguimiento del I Plan Andaluz... 2005: 154).

“*Cada vez hay más iniciativas centradas en un cambio, en una adaptación... digamos que en un ‘enseñarles’ a que adquieran las capacidades y habilidades necesarias para desenvolverse en el nuevo medio. En el medio andaluz. Tanto a nivel de calle, de cómo comportarse en los sitios públicos, por ejemplo. Como a nivel laboral, que es clave para que obtengan y luego mantengan un trabajo. Que aprendan a saber comportarse, tanto si van a trabajar como camareros o albañiles, como si van a trabajar en el servicio doméstico. Tienen que saber cómo se trata aquí al jefe, cómo relacionarse con la señora de la casa, las formas de comunicarse... Es, en definitiva, tener una actitud que favorezca su integración. [...] Ya se ha trabajado mucho en otros ámbitos más generales de sensibilización y ahora toca centrarnos más en los propios inmigrantes, en ayudarles y darles claves para que se puedan integrar. Ese tipo de proyectos nos interesan mucho [...] Por supuesto, ellos [inmigrantes] han de quererlo. Si no están dispuestos a participar en este tipo de cursos de formación, no hay nada que hacer. Son ellos quienes deciden, porque la integración por la fuerza no es posible. El éxito de estas cosas está muchas veces más en sus manos de lo que nos creemos*” (Técnico de la Consejería de Gobernación, 2005).

En este tipo de medidas, subyace, por una parte, los planteamientos de transferencia de responsabilidades hacia el propio sujeto de *su* situación de desigualdad y exclusión social y las formas de resolverlo. El individuo ha de ser capaz de gestionar sus propios riesgos, asumir sus carencias y propiciar el cambio. Y por otra, emerge con fuerza el discurso de la disposición del propio

sujeto a *querer* integrarse. Sólo se beneficiarán de determinadas medidas a quienes estén dispuestos/a, demostrando su compromiso e interés por ello. Filosofías que se traducen en un trabajo social marcadamente más clínico, más pedagógico, que busca propiciar un cambio conductual. Un cambio de habilidades, actitudes y aptitudes que *garantizan* la integración social y laboral.

4) Las actividades relacionadas con el estudio y la investigación de la inmigración han ido igualmente aumentando. El propio Plan Andaluz de Inmigración (2001) contempla entre sus objetivos principales el “*permanente conocimiento de la realidad y de las estrategias más adecuadas para el cambio, mediante el mantenimiento sostenido de investigación*” (2001: 68). Si bien en los primeros años la financiación pasaba básicamente por equipar los centros sociales, la contratación de personal, y las actividades generales de sensibilización, poco a poco ha ido dotándose de mayor importancia conocer aspectos relacionados con la inmigración y con explotar los datos acumulados. Se ha ido pasando del hacer al reflexionar sobre lo que se hace.

Para tales pretensiones, la vinculación con centros de investigación y Universidades –entendidos como los saberes expertos– ha sido una de las vías más recurrentes, lo que ha dado lugar a que muchos de estos proyectos, para ser subvencionados, se presentaran de forma conjunta, aunque también ha habido entidades, como la red Acoge, por ejemplo, que ha ido abriendo por su propia cuenta líneas de investigación y publicación de estudios. En muchos de estos estudios, además de analizar datos cuantitativos, lo que se buscaba era presentar nociones relacionadas con cómo son las y los inmigrantes, sus necesidades, cómo se insertan en el mercado laboral y social, sus costumbres, sus modos de vida, estructuras familiares, o su adaptación a la sociedad española. En un reciente estudio que un equipo de investigadores de la Facultad de Sociología realizaba para el Ayuntamiento de Granada, financiado a través de la Junta de Andalucía, con el objeto de “*conocer con más detalle la situación de los inmigrantes en Granada*” (2006: 0), lo titulaba “*Conocernos mejor para saber cómo caminar*”.

“El interés, por tanto de un estudio como el que presentamos estriba en la posibilidad de conocer las características de la población inmigrante [...] En definitiva, poseer un conocimiento certero de esta realidad, que si bien no es nueva ya que ha existido desde los principios de la historia, sí que adquiere especial relevancia en los momentos actuales” (Hita *et al.* 2006: 8).

Del mismo modo, esta búsqueda de conocimiento de la realidad inmigratoria ha llevado a la creación de numerosos observatorios locales de la inmigración, desde donde se pretende conocer al (desconocido) “inmigrante” para adecuar las estrategias de intervención a *su realidad*.

5) Conforme la atención pública a “inmigrantes” ha ido consolidándose, muy especialmente, una vez que se ha incorporado de forma *permanente* en los Servicios Sociales Públicos, se aprecia una necesidad de formación del propio personal que gestiona este tipo de programas y servicios dirigidos a “inmigrantes”. Tal como nos explicaban en una de las entrevistas que realizamos en la Consejería de Gobernación al respecto de las subvenciones, si bien es un objetivo ya contemplado en el Plan Andaluz de Inmigración (2001), “*la formación permanente de personal cualificado para desarrollar la intervención*” (2001: 68), no ha sido hasta los años más recientes cuando esta *necesidad* se ha visto demandada con más intensidad.

Aquí nuevamente el espacio académico se revela como la institución privilegiada para dar respuesta a este tipo de actividades, en las que en numerosas ocasiones he participado como docente, como explicaba en el capítulo metodológico. En estas acciones formativas se han abordado temas jurídicos y políticos, pero sobre todo ha sido una vez más la dimensión cultural la que adquiriría mayor protagonismo. Algo que no es de extrañar en la medida en la que *su alteridad*, diferencia y distancia, la del “inmigrante no-comunitario” se construye sobre su diferencia cultural. Ha sido precisamente su *saber especializado* de las ONG el que ha legitimado su validez y autoridad, el que les ha permitido “aproximarse” a las necesidades del “inmigrante”.

Se buscan esquemas interpretativos para “entender y traducir lo cultural” con demandas del tipo “lo que buscamos es que nos enseñen cómo es la cultura marroquí, la cultura argelina, la cultura del senegalés... para tener

unas pautas de las que servirnos para saber cómo interactuar con ellos” (nota del diario de campo), o como me decía una trabajadora social: “Yo lo que quiero es que me des cuatro nociones de cómo tratar a las mujeres árabes: si puedo pedirles que vengan solas y sin sus maridos sin que se molesten, si cuando vienen sus maridos hay algún problema en si las miro a los ojos o les hablo directamente a ellas, el cómo hago si tengo que tratar un en privado un tema que puede ser controvertido con su cultura” (nota del diario de campo). Se trata, en suma, de una demanda tanto epistemológica como metodológica que arroje luz sobre cómo comprender al *otro*, cómo interaccionar, cómo intervenir, pautas y modelos de actuación, “traducción” y aplicación de las normativas y las políticas, etc.

Tomemos como ejemplo el proyecto FORINTER, que cofinanciado a través del Fondo Social Europeo y la Junta de Andalucía, ha organizado a través de la Consejería de Gobernación diferentes acciones formativas dirigidas al personal de las administraciones públicas. Está impartido por profesorado de la Universidad, y como puede apreciarse, la “materia intercultural” propuesta por el F.S.E. es la que *preocupa* y orienta los contenidos:

“El Proyecto FORINTER consiste en el diseño, ejecución y evaluación de un Plan de Formación en Materia Intercultural, dirigido al personal de las Administraciones Públicas de Andalucía, cuya finalidad es iniciar un proceso político y técnico que implique nuevas maneras de pensar y enfocar las políticas, los modos organizativos y la forma de trabajar de las instituciones, basado en la incorporación transversal de la perspectiva intercultural” (Junta de Andalucía).<sup>67</sup>

6) En los años más recientes, junto con la formación, otra de las directrices hacia las que observamos apunta el hacer en torno a la inmigración, tanto desde las instituciones públicas como privadas, está relacionada con la elaboración de guías de procedimiento. Siguiendo la línea de la búsqueda de herramientas para la acción “con inmigrantes”, tanto las subvenciones de las administraciones españolas como los proyectos europeos, tenían por objeto

---

<sup>67</sup> Junta de Andalucía. Programa FORINTER.  
<http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion>

elaborar breviarios, documentos o manuales de “buenas prácticas” que orienten sobre cómo realizar la intervención “con inmigrantes”. Se continúa así con la confección de tecnologías sociales que imponen una determinada manera de proceder, de demarcar objetivos, de manejar las prácticas y evaluar los resultados. Todo ello en el marco de una filosofía de comunitarización e intercambio transnacional de conocimientos y formas de hacer entre distintas agencias y países, que responde a los planteamientos que subyacen por parte de los Estados de homogeneizar la práctica con inmigrantes. Elaboradas desde unos supuestos metodológicos de descentralización de la toma de decisiones, consulta a los diferentes actores sociales, búsqueda de transparencia y eficacia, reconstruyen una manera novedosa de fabricar lo político en los límites de las orientaciones, lenguaje, parámetros, vocabulario, o criterios de eficacia y beneficio con los que los gobiernos conciben e instituyen el *problema* e integración de “inmigrantes”. En la propuesta de uno de los proyectos URB-AL internacionales sobre la integración de inmigrantes a nivel municipal se proponen como objetivos los siguientes:

“Elaboración y publicación de una Guía de Buenas Prácticas en intervención en inmigración para funcionarios/as municipales [...] donde se incluya la metodología y viabilidad de puesta en marcha de Observatorios locales de inmigración [...] realización de seminarios de intercambio de experiencias entre los socios [...] De las conclusiones vertidas en la Guía de Buenas Prácticas se pretende mejorar el sistema de la administración local en referencia a la gestión del fenómeno migratorio. Aunque los cambios legislativos competen en esta materia al gobierno central, en el caso europeo, sin embargo sí existe margen suficiente para que desde los Ayuntamientos se impulsen *medidas correctoras*<sup>68</sup> y favorecedoras de la inclusión social. En los municipios latinoamericanos, la coordinación con otros municipios europeos fomentarán los *hermanamientos*<sup>69</sup> que convengan en programas de cooperación conjuntos en estas materias y activando también el papel del municipio latinoamericano en la identificación, programación y reestructuración de políticas públicas con referencia al emigrante / inmigrante” (Proyecto UR-BAL Europa-América Latina, 2005: 3-16).

---

<sup>68</sup> La cursiva es mía

<sup>69</sup> La cursiva es mía

Al igual que ocurre con las actividades que mencionábamos anteriormente, la novedad pasa porque los sujetos a quienes se dirigen las acciones son las y los técnicos sociales, lo que evidencia un giro en las maneras de hacer con la inmigración. Preocupados cada vez más por controlar los contenidos, procedimientos y herramientas de los que se sirven los “tecnólogos sociales” para codificar e intervenir con este “nuevo colectivo”. Entre los objetivos se plantea la necesidad de *corregir* y encauzar la gestión de las administraciones. De intercambiar las experiencias entre las distintas entidades para aprender y reproducir las prácticas de unos a otros.

Aparentemente, el peso ya no se atribuye tan directamente al “inmigrante”, responsabilizándoles a ellos/as mismas de su cambio para favorecer la integración. Sin embargo, desde este tipo de prácticas se corre el riesgo de seguirles esencializando como “comunidad homogénea”, pautada étnica-religiosa y culturalmente, diferenciándola de otras “comunidades” de personas que se hallan en similares circunstancias y situaciones de exclusión social. Marcados desde la alteridad y otredad que les define, se infiere que, una vez conocidas las claves de su identidad, podremos establecer unas pautas para intervenir con este “grupo social”. Todo esto obviando que las circunstancias y los contextos se transforman, así como que las formas de incorporar lo cultural son tan individuales que difícilmente podemos establecer una única manera de acción social. Estos planteamientos acaban imponiendo un trabajo social especializado *en, sobre* inmigrantes, en vez de un trabajo social especializado sobre exclusión social que nos permita abarcar la diversidad de personas que comparten situaciones similares de vulnerabilidad social.

7) Otra de las acciones y programas constantes a lo largo de todos estos años han sido los relacionados con la Cooperación al Desarrollo. Con independencia de ser una administración pública o una entidad privada, casi todas las instituciones que trabajan en el “ámbito de la inmigración” tienen un subárea o han emprendido alguna acción relacionada con la cooperación. Tanto el PISI (1995), como el Programa GRECO (2000), como el Plan Andaluz

de Inmigración (2001) lo contemplaban entre sus objetivos prioritarios,<sup>70</sup> algo que se menciona de manera reiterada en todo ellos. En este último se describe como “*Contribuir a mejorar las condiciones de vida y de las infraestructuras de los países de origen, mediante el conjunto de actuaciones que constituyen la Cooperación al Desarrollo, incidiendo, así en las causas del hecho inmigratorio*” (2001: 68). Un objetivo para el que tiene asignada una partida presupuestaria y que a su vez es línea prioritaria en las convocatorias de subvención pública.

Al amparo del mismo, en el 2005 la Junta de Andalucía crea el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional al Desarrollo, para ejecutar el Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo y administrar los recursos financieros, coordinar los programas operativos y valorar los proyectos a subvencionar.<sup>71</sup> Tal como se analiza en la evaluación del I Plan Andaluz de Inmigración:

“[...] la cuantía total de la financiación se duplica en el ejercicio 2003 [...]. Igualmente se manifiesta que la permanencia del número de acciones apoyadas denota la creciente especialización de los distintos agentes de la cooperación andaluza así como la dimensión y alcance de las acciones que se emprenden (Documento técnico de seguimiento del I Plan Andaluz... 2005: 502).

---

<sup>70</sup> Relacionado con la cooperación al desarrollo, en el marco del Plan Andaluz de inmigración (2001) destaca la “iniciativa comunitaria INTERREG-III Marruecos”, que promueve actuaciones que favorezcan, fomenten y posibiliten incidir en la causa misma del hecho inmigratorio (objetivo 10.1).

<sup>71</sup> En el año 2003 la Junta de Andalucía publica la Ley 14/2003 de Cooperación Internacional al Desarrollo. Para la planificación de la misma, crea el Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo. Ambos entran en vigor en el 2004 y suponen el reenfoque de la política de inmigración hacia los planteamientos del co-desarrollo como estrategia de freno de la inmigración.

## LAS CONCLUSIONES...

*“Cambiar las preguntas que nos hacemos,  
permite una lectura diferente de las respuestas”*

Dolores Juliano

En este último apartado rescatamos algunas de las ideas en torno a las cuales hemos conformado este trabajo para dejar anotadas unas reflexiones finales. Como explicamos al principio, nuestro propósito no ha sido partir de unas hipótesis que buscásemos demostrar, sino que se ha tratado de un ejercicio en el que aspirábamos a dar cierto orden a las preocupaciones que han centrado nuestra atención a lo largo de nuestra trayectoria investigadora.

Comencé mi recorrido académico orientada por unas inquietudes imprecisas por los alrededores de la acción social “con inmigrantes” que, en el transcurrir por el periplo que me ha supuesto la vida académica, han ido tomando forma hasta concretarse en una cuestión que focalizaba nuestro interés: explorar cómo las políticas públicas piensan la inmigración y el reflejo que dichas construcciones tiene sobre la manera en la que imaginar al “inmigrante no comunitario” y gestionar las prácticas de acción social. En otras palabras, buscábamos *descubrir* los contenidos que portan las políticas, las ideas con las que relacionan la inmigración e “inmigrantes” y qué intervenciones insinúan, *“sabiendo que toda forma de intervenir supone siempre una forma de concebir”* (Gil 2006: 15).

Entendíamos que ello nos suponía poner de relieve algunos elementos que explican la manera en la que emerge la figura sociopolítica del “inmigrante”, el contexto en el que adquiere sentido y las nociones bajo las que se construye. Nuestro fin último ha sido indagar sobre el modo en el que se crea *la realidad inmigratoria* desde una mirada particular, para dar cuenta de que el modo en el que comprendemos hoy la inmigración y a las y los “inmigrantes no comunitarios” no es algo natural, sino que deviene de los significados que se le han atribuido en unos momentos y contextos concretos.



En estas construcciones, el Estado detenta un papel fundamental; a través de sus políticas describe una visión específica sobre *cómo son las cosas*, organiza y clasifica las poblaciones en base a sus problemáticas, y dispone de unas maneras de proceder con arreglo a ello. Con nuestro análisis sobre las mismas, por tanto, hemos querido mostrar cómo se ha llegado a pensar y gobernar la inmigración de una manera determinada y no de otra.

Iniciamos este trabajo dando cuenta de los condicionamientos bajo los que me sumergí en la investigación y desde los que me aproximé al estudio de las migraciones. No solo porque su narración aporta algunas claves para comprender el proceso de construcción de nuestro objeto teórico y proceder metodológico, sino porque nos percatamos sobre la riqueza que podría conllevar *rebuscar* por entre mi autobiografía para evidenciar cómo también desde la Academia se refuerzan determinadas imágenes sobre la inmigración. Los estudios que tienen como "objeto intelectual" al "inmigrante", a menudo han contribuido igualmente a calificarlo como al *otro*, como a un grupo social diferenciado al que se estudia desde *su* alteridad. Muy especialmente, los estudios socioantropológicos han edificado sus investigaciones secundando la conceptualización del "inmigrante" bajo la condición de "extraño/a", retratado como un sujeto diferenciado del "nacional", del "autóctono", que requería de saberes expertos para su entendimiento y para orientar la intervención selectiva.

Como explica Enrique Santamaría (2002b), la construcción de la categoría social, política y cognitiva del "inmigrante no comunitario" es muy compleja, producto de la creatividad y significados sociohistóricos. Está tan arraigada a los esquemas de entendimiento con los que ordenamos la realidad que se infiltra fácilmente en el conocimiento teórico. En nuestro proceso, no hemos escapado tampoco a ello. Las organizaciones categoriales con las que se percibe el *fenómeno* de la inmigración y representaciones de *las y los extranjeros* quedaron instaladas en nuestros primeros pasos y objetivos de análisis. Aún más cuando nuestra trayectoria de investigación estuvo en sus orígenes tan apegada a los encargos institucionales de unas administraciones que buscaban *refrendar* unos lenguajes, contenidos y maneras de hacer con la inmigración. Querer dar cuenta en esta tesis de todo ello ha sido un ejercicio

autoetnográfico que me retrata también a mí misma, como *sujeto académico*, como *sujeto en proceso* al que, desde una mirada reflexiva, desvelar las marcas que determinadas maneras de discurrir y catalogar que quedaron proyectadas sobre mi enfoque. De algún modo, éste ha sido un ejercicio de cuestionamiento teórico, que también hemos desplazado sobre mí en tato que parte del ámbito científico.

En esta investigación hemos orientado nuestro interés en torno al ámbito de la acción social con *inmigrantes*. El arranque vino motivado por explorar sobre los haceres con la “población inmigrante” recogidos bajo el carácter de la intervención social. Nuestra primera toma de contacto con las políticas y el trabajo social con *inmigrantes no comunitarios* sucede en unos años en los que los agentes sociales no gubernamentales detentaban casi en exclusiva esta función, siendo muy pocos los servicios sociales públicos que gestionaban una atención directa. Frente a este panorama, mis curiosidades gravitaban tanto sobre las razones que ordenaban este arreglo como sobre qué tipo de prácticas se realizaban. Me interesaba particularmente dar cuenta del modo en el que emergía la categoría inmigrantes como nuevo “colectivo de intervención” y las rúbricas bajo las que parecía instituirse como grupo diferenciado. Estas cuestiones se convirtieron en algunos de los hilos conductores sobre los que he ido confeccionando esta tesis.

Si las formas en las que pensamos y categorizamos a las personas condicionan irremediabilmente las maneras en las que las tratamos (Bourdieu 1994, De Marinis 1999, Santamaría 2002b), en el caso de las políticas públicas, el modo en el que imaginan la inmigración y a las y los “inmigrantes” determina la manera en la que se organiza la acción gubernamental. Explorarlo supone hacer emerger las representaciones que subyacen en los discursos políticos y en las lógicas sobre las que se sustenta el sistema de gobierno, lo que nos ha llevado a reparar sobre los elementos que califican la categoría *inmigrantes* como grupo social objeto de las políticas. Nuestra pretensión ha sido sacar a la luz las imágenes y conjunto de ideas que retratan al *inmigrante* en las filosofías políticas (Favell 2001), los esquemas de entendimiento desde los que se problematiza su presencia e integración social

y advertir cómo determinadas miradas imponen unas acciones concretas. Tal como hemos tratado de poner de manifiesto con este trabajo, el modo en el que el Estado concibe la inmigración queda impreso en las políticas que gestionan la misma, que están elaboradas desde una determinada perspectiva que busca producir unos efectos directos sobre la confección del “inmigrante” y los modos de proceder. Son estas figuraciones las que hemos querido hacer explícitas.

Apoyándonos en las propuestas de la Antropología de las Políticas, nos hemos servido del análisis de las políticas de inmigración para indagar sobre cómo se ordenan los significados con los que se construye la realidad sobre la que se gobierna. Ahondando sobre las mismas hemos podido mostrar que las políticas públicas no son neutrales; están cargadas de significados, valores y modelos de sociedad con los que categorizan y clasifican a las poblaciones. Nos ha interesado enfocar nuestra atención en cómo se ejerce el poder, en los efectos que una determinada forma de problematizar la inmigración tiene sobre el modo de gestionar la intervención pública.

La inmigración, como figura sociopolítica y jurídica, deviene de la construcción del Estado Nación. El extranjero/a existe porque existen Naciones erigidas sobre una ciudadanía, asentada en un territorio, que se compacta bajo la representación de sí misma como sociedad distintiva que comparte y se identifica con una cultura propia y homogénea. Siguiendo esta lógica del proceso de construcción nacional, como hemos destapado, cuando los Estados delimitan las nociones de identidad, de lo propio, de lo nacional, al tiempo están delimitando las nociones de extranjería, de lo ajeno, de lo extra/nacional. Así, cuando el Estado se imagina a sí mismo y a sus ciudadanos/as, en este ejercicio de autodefinición de lo inclusivo, retrata al mismo tiempo a lo exclusivo, al extranjero (Favell 2001, Sayad 1998). Para que exista la noción de ciudadano/a debe existir por oposición la de extranjero/a. En consecuencia, como hemos visto, indagar sobre la inmigración implica pensar en el Estado, sus fundamentos y las lógicas que lo mantienen.

La imaginaria en torno a la inmigración, la categoría inmigrantes y las decisiones y prácticas políticas que en el presente les tienen por objeto, son en gran medida estructuradas de acuerdo a un legado del pasado. No están

inventadas ni amasadas en el vacío, sino que están determinadas e históricamente *arraigadas* sobre lo que constituye la comunidad nacional (Brubaker 1992). Por esta razón, con la indagación histórica sobre cómo se cimenta la Fortaleza Europa hemos querido evidenciar el carácter genealógico de toda representación y acción gubernamental, situándola en la secuencia de sus previas transformaciones (Vázquez 1998). Los significados que le son asignados y las imágenes que subyacen a la noción de “inmigración no comunitaria” devienen de un contexto de profunda transformación política, económica y socio-cultural fruto de la adhesión española a la (entonces) Comunidad Económica Europea. Se precisaba por tanto llamar a la observación del peso de aspectos como las dinámicas internacionales, las relaciones entre Estados, los compromisos políticos, la construcción de identidades supraestatales, o la reestructuración de los modelos de bienestar. Porque todos estos procesos, al tiempo que se edifica la noción de la *Europa Comunitaria*, han impuesto el sentido global y legitimación del tratamiento del hecho inmigratorio en España.

Como hemos apuntado, la aproximación a las hermenéuticas sobre las que se construye la identidad europea y a sus “ciudadanos comunitarios/as” revela cómo muchos de los alegatos que se utilizan para describir y administrar la inmigración están determinadas por las condiciones y problemas del contexto de acogida más que por las características propias de la inmigración. Los marcos explicativos y fundamentación de las decisiones políticas de los Estados reflejan, entre otras cosas, las transformaciones operadas en sí mismos, sus propios contextos y las formas de definir los nuevos procesos de exclusión social.

La figura social de la inmigración está siendo reconstruida a partir de las políticas de cierre de fronteras como un asunto de gestión de la nueva pobreza. Desde las políticas de acción social con “inmigrantes”, los sujetos son representados como reversos de la figura social del europeo/a, esto es, como sujetos pobres y empobrecidos en el sentido más amplio de la palabra (carentes de formación, valores democráticos, menos evolucionados...), desde un prisma miserabilista que los imagina como personas frágiles e indefensas.

Las y los “inmigrantes” son quienes conforman la nueva *cuestión social* a gestionar por parte de los Estados.

Pero sobre todo, y de forma cada vez más acusada, son instituidos como sujetos diferenciados, determinados por *su* diferencia cultural. En la medida en la que los ciudadanos/as de un Estado son concebidos como *naturalmente* portadores de la cultura específica del mismo, la “población inmigrante” es pensada en términos de identidad cultural. Esta biologización de la cultura es utilizada para determinar y explicar las formas de ser y de pensar de quienes la portan. Para interpretar los comportamientos, actitudes y capacidades de las y los “inmigrantes” con arreglo a las comunidades nacionales y étnicas *de pertenencia*.

Visto de este modo, los procesos de integración social y prácticas de acción social se advierten en clave cultural. La “población inmigrante” es percibida como más o menos integrable según su procedencia nacional-cultural y la distancia con la que se le considere con respecto a *la cultura española*. Pero además, tiende a atribuirse a lo cultural la explicación de las situaciones de integración/exclusión social, la justificación de las potencialidades personales, de su capacitación para ejercer un determinado tipo de trabajo u otro, o para explicar sus aspiraciones, situaciones personales y familiares. La cultura es el instrumento mediante el que se justifican situaciones de desigualdad.

En consecuencia, acaba relacionándose todo lo que tiene que ver con “su diferencia cultural” como fruto de sus situaciones y de su *atraso*, lo que entendemos trae consigo al menos tres consecuencias. De una parte, la representación de la población inmigrante como una posible amenaza en tanto que portadora de valores y comportamientos *primitivos* ya superados por las/os españoles. De otra parte, la utilización de estos rasgos diferenciales como presupuestos de los que partir a la hora de elaborar políticas específicas de integración social. Desde esta concepción esencialista de la cultura, cada comunidad nacional de “inmigrantes” está concebida como grupo separado de los otros y “*bajo el pretexto de salvaguardar la particularidad cultural [...] se pasa de forma imperceptible de la diferencia cultural al diferencialismo social*” (Provansal 1999: 26). Y de otra, esta naturalización de las diferencias y justificación de la

desigualdad pone muy especialmente de manifiesto las retóricas que tienden a culpabilizar al “inmigrante” de su propia situación, responsabilizándole de su destino. Es por ello que los *fallos* de integración son valorados como una consecuencia de la falta de predisposición conductual y cultural; como resultado del mayor o menor grado de querencia del propio *afectado* -del “inmigrante”- por la adaptación, según su sentido del trabajo, o el grado de respeto y asunción de los valores del modelo de vida español. Visto así, cuando con las intervenciones no se obtienen los resultados esperados, la exclusión social resulta de un “no se quieren integrar”.

Tal como hemos explorado a lo largo de este trabajo, esta manera de concebir al “inmigrante” explica en gran medida el modo en que se han organizado los distintos actores sociales así como las políticas de acción social desplegadas. Algo que en el contexto español ha de entenderse además bajo las condiciones de un limitado Estado de Bienestar y modelo de *gobierno en distancia* que transfiere hacia el Tercer Sector la implementación de los servicios sociales dirigidos a “inmigrantes”. Argumentos como el tipo de usuarios “diferentes”, suponer que se requiere de una atención especializada que interprete sus necesidades, o que la intervención específica sólo pueden ofrecerla las organizaciones no gubernamentales por su mayor proximidad y conocimiento del colectivo, han sido utilizados para acreditar el protagonismo que se ha concedido a las ONG en la gestión de las políticas y prácticas de integración. Igualmente, se proclama como justificación la importancia de la participación de la sociedad civil y muy especialmente de los sujetos protagonistas, la “población inmigrante”, siguiendo la lógica de que habrán de ser los propios *intervenidos/as* quienes propicien sus propias dinámicas de integración.

Este proceso de construcción de identidades diferenciadas y apelación al autogobierno de los propios colectivos para fomentar su responsabilidad y empoderamiento responde a un doble proceso. Por un lado, el del Estado que propicia la creación de comunidades y apela a ellas para que participen en las tareas de gobierno. Y por otro, el de las “comunidades-nacionales” que asumen sus perfiles identitarios, se (auto)activan y los recrean con sus prácticas y demandas a las autoridades (De Marinis 2005: 22). Estos

planteamientos legitiman unos ejes de intervención transferida y especializada con “inmigrantes” frente a los dilemas que supone la atención generalizada y pública.

Las consecuencias de esta racionalidad política y tecnología de gobierno con las que se organiza la atención a inmigrantes, como hemos dejado apuntado, resultan frecuentemente sumamente *eficaces* y *eficientes* cuando de lo que se trata es de diferenciar poblaciones –por utilizar el lenguaje de costes económicos con el que se gobierna lo social y se evalúan las políticas sociales (Alonso 2000)–. Con este proceder se refuerza una imagen del “inmigrante” como beneficiario diferenciado del autóctono, al que se le asiste bien por canales paralelos al sistema público, o bien en el marco de los servicios sociales generales pero por vías diferenciales. El tipo de atención, por tanto, se hace diferente en sus formas y en sus contenidos, muy a pesar de que en muchos de los casos, sus necesidades no son tan diferentes a las que presentan las y los *usuarios nacionales* en situaciones similares. Igualmente, las condiciones bajo las que se prestan determinados servicios por parte del sector privado –caracterizado por estar integrado por personal voluntario, con escasa formación técnica, con limitados recursos económicos y condiciones laborales inestables– se traducen en una precarización del trabajo social que acaba desprofesionalizando la atención social, de acuerdo con un modelo de asistencialismo a “inmigrantes”.

Las maneras de retratar al “inmigrante”, que como hemos advertido en este trabajo son generales, ambiguas, abstractas y a menudo contradictorias, prescriben unas prácticas concretas de integración social. Sobre estos haceres pesan sobremanera las imágenes y asociaciones de ideas con las que las filosofías políticas construyen la inmigración y a la “población inmigrante”, con las que describen sus situaciones y causas de riesgo social. Aún más cuando están directamente prescritas y subvencionadas por los poderes públicos españoles y europeos. A lo largo de estas páginas hemos ido narrando las formas en las que “las y los inmigrantes” son representados como sujetos anómalos, conceptualizados bajo el prisma cultural, considerados como quienes aportan la hibridación cultural, o con carencias formativas. En consecuencia, las prácticas desarrolladas se encaminan hacia la

unificación de poblaciones diversas, el fomento de lo intercultural, el conocimiento de *su* cultura para obtener claves que ayuden a decodificarles como sujetos de intervención, provocar el intercambio y la mediación entre “la cultura española” y “la cultura del inmigrante”, capacitar al “inmigrante” en sus habilidades para favorecer *su* integración social, formar y especializar al cuerpo político y técnico que les toma por objeto, o la elaboración de manuales metodológicos y tecnologías de procedimiento que orienten (e impongan) una manera de abordar y tratar al “colectivo inmigrantes”.

### **... Y SUS PROLONGACIONES**

Estas concepciones y acciones públicas y privadas tienden a traducirse en una “praxis habitualizada” (Dietz 2003) que hemos concretado en unos modelos de intervención que (re)producen de forma sistemática una acción específica con “inmigrantes” y “su(s) problemática(s)”. Entendemos por “modelo de intervención” a un conjunto coherente de pensamientos y conceptos referidos a teorías, sentimientos, actitudes y acciones construidas en base a unas categorías de población que dibujan una guía de intervención social en relación a una problemática concreta. Los modelos son, por tanto, una construcción simplificada y esquemática de la realidad, que aporta una explicación de la misma y que conforma un esquema referencial para guiar la práctica.

En nuestro análisis hemos identificado al menos cuatro modelos predominantes de intervención social con “inmigrantes”, que hemos denominado: modelo paternalista-victimista, de valoración social negativa, feminista-salvacionista y culturalista. No se trata de modelos cerrados y opuestos sino que entendemos que en la práctica, a menudo son utilizados de forma simultánea o incluso entremezclados. La aplicación de uno u otro modelo radica en los significados y eficacia simbólica que cada situación social adquiere en un momento y contexto determinado. El tipo de modelo que se sigue en cada intervención dependerá, siguiendo a Ricardo Hill (1982), de factores tales como la manera en cómo se conciben las causas del problema, las formas en que el técnico/a social interpreta la ayuda, los valores y ética desde



los que se analiza la situación, la forma en la que se concibe que el “inmigrante” vive el problema o la naturaleza de la relación que se establece entre el agente social y el *usuario inmigrante*. Existen, como señala Enrique Raya (2006), ciertas coincidencias en el procedimiento de los modelos de intervención, sin embargo, “*éstos tienen diferente sentido dependiendo precisamente de las teorías que orientan la acción y de los fines que se persiguen, igualmente constructores de una determinada práctica. Lo que se enfatiza es la especificidad de la intervención, dada la especificidad de la problemática a abordar*” (Raya 2006: 23).

El *modelo paternalista-victimista* se infiere con arreglo a una de las formas más frecuentes de pensar las personas “inmigrantes” como sujetos frágiles, vulnerables y carenciales, incapaces de gobernar su vida y hacer frente a las adversidades por sí mismos/as. Convertidos en un “grupo de exclusión social”, bajo las retóricas de minorización de ciertos grupos sociales (Castel 1997), se piensan como incapaces de gobernarse o tomar decisiones. La creencia de que por sus características *naturales* son proclives a la marginación hace que sean descritos/as como víctimas hacia quienes se despiertan sentimientos de protección y de compasión, que como muy perspicazmente reflexiona Dolores Juliano (2002), es otra forma de estigmatización y exclusión social.

Las interpretaciones de su (supuesta) situación de subdesarrollo, cultura de atraso, inferioridad, indefensión e inadaptación se erigen como argumentos legítimos y “nomológicos” para llevar a cabo unas prácticas de intervención que se sustentan en la necesidad de que sean ayudados/as y orientados/as. Se genera de este modo un planteamiento de intervención que, apoyado en concepciones paternalistas propias de la beneficencia social, sirve de soporte para la realización de prácticas asistencialistas y caritativas. Las imágenes de intrínsecamente incapaces y de desamparo que reproducen las políticas públicas terminan siendo incorporadas también a ojos de la propia población inmigrante (Gil 2006), que acaba demandando ayuda al asumir que sin ella están limitados/as para mejorar su posición.

El *modelo de valoración social negativa* se apoya en las ideas que muestran la inmigración como algo que se sale fuera de la norma, que quebranta la

supuesta tendencia *natural* del individuo a permanecer en el lugar en el que nace. Desde este modelo, la inmigración es frecuentemente mirada con sospechas. El imaginario social tiende a ver a las poblaciones como poco móviles, razón por la que cuando migran son vistas como anómalas, como personas extrañas que “escapan” fuera del control de sus sociedades de origen, bien sea en calidad de *víctimas* o de *transgresoras*. Algo que, muy especialmente en el caso de las mujeres, es interpretado con fuertes connotaciones peyorativas. La acumulación de desvalorizaciones sociales y morales que acompaña la figura “inmigrante” parece relacionarse con aspectos diferentes -que suelen aludir a la realización de actividades delictivas, búsqueda de beneficios que no le corresponden o transmisión y mantenimiento de culturas “atrasadas”-, produciendo un *fenómeno de distorsión* de la imagen y necesidades del “inmigrante”. Estos supuestos tienden además a construir y diferenciar entre el *inmigrante bueno* y el *malo*: entre quien es percibido como culturalmente más próximo, responsable, trabajador/a, que respeta las normas de la sociedad de acogida, tiene “buenas intenciones”, con cultura del trabajo, que busca adaptarse y está dispuesto/a al cambio o se “nota menos” y pasa más desapercibido/a, frente a quien lo es como su reverso.

Desde estos planteamientos la intervención se concibe desde un modelo clínico que interpreta su marginación como una inadaptación, falta de voluntad o desvío que ha de enderezarse. Las prácticas de intervención que se persiguen para “encauzarles por el camino correcto” van desde la represión, por ejemplo de sus actividades sexuales, hasta el control, como en el caso de la natalidad, pasando por la formación, la reparación de sus deficiencias y la educación sobre cómo “normalizar” sus comportamientos para aumentar su nivel de *empleabilidad*, lograr una mejor integración y/o concienciación de sus imprudencias.

El *modelo feminista salvacionista* suele seguirse cuando se emprende una intervención que tiene por objeto a las “mujeres inmigrantes”. Como hemos visto en nuestro análisis, uno de los tropos más comunes es el que tiende a construirlas como sujetos apresados por *su* sociedad patriarcal, mártires de *sus* culturas machistas y ancladas en una subordinación que las incapacita para

revelarse. Las filosofías políticas acaban configurándola a partir de una imagen que las representa como débiles, ignorantes y dóciles, que se resignan de forma apática a su fatal destino.

Erigidas como símbolos de sumisión, de oposición irreductible a la modernidad, no parece quedar más *remedio* que la de “salvarlas de las ataduras” que *sus* despóticas sociedades les imponen y frente a las que son incapaces de liberarse. Las prácticas de integración social buscan emanciparlas y educarlas en la independencia y valores democráticos, en la formación de una conciencia de género. Estas acciones, planteadas como herramientas de empoderamiento, se dirigen muy especialmente hacia las “mujeres musulmanas”, a quienes no parece concedérseles el reconocimiento de ser actoras y protagonistas de una transformación e innovación.

El *modelo culturalista*, que como venimos señalando se asienta sobre la concepción del “inmigrante” como sujeto determinado por lo cultural, es un argumento que se utiliza como única dimensión explicativa de sus situaciones de marginación, desigualdad y posibilidades de adaptación e integración social. Se afirma que sus *problemáticas* devienen de la distancia y diferencia cultural de la que son *naturales*. La cultura que les identifica adquiere así el poder simbólico de lo inmutable, alimentado con la insistencia de que buena parte de sus desigualdades tienen que ver con su origen y la cultura que portan.

Al atribuir la exclusión social a su otredad e incapacidad para manejar el “choque cultural”, la consecución de su integración pasa por una doble práctica. De un lado, la elaboración de programas y servicios específicos adaptados a sus diferencias culturales. Y de otro, por la de una aculturación o adaptación cultural a la sociedad receptora, con actividades encaminadas al conocimiento de “la cultura española” y sus costumbres, como requisito necesario para posibilitar la integración. También es frecuente la realización de actividades interculturales en las que se (dice) propiciar el acercamiento de lo que se imagina tan distante. E igualmente, desde los propios espacios institucionales se demanda cada vez más la formación de las y los agentes sociales en la “cultura y costumbres de origen de la población inmigrantes”,

dando a entender que con ello les será más fácil comprender y traducir sus comportamientos, así como sus “necesidades verdaderas”.

En todos estos modelos subyace la interpretación *diagnóstica* de sus dificultades, problemas y situaciones de riesgo social a partir de *sus* condiciones personales. Bajo estos parámetros propios del modelo clínico de intervención, el trabajo social con “inmigrantes” parece resultar el más apropiado para domesticar al sujeto (Donzelot 1990) y provocar la integración social. Las prácticas están en consecuencia orientadas hacia el cambio conductual que “*se esfuerza por modificar conductas muy específicas, en lugar de pretender un objetivo global y general. Desde esta óptica, el tratamiento consiste en obtener, suprimir, disminuir o reforzar de forma duradera ciertas conductas*” (Du Ranquet 1996: 14).

El sujeto “inmigrante” sigue siendo concebido desde su identidad colectiva, atrapado en una suerte de *paquetes* conceptuales, como fruto del grupo étnico de pertenencia y del que es heredero. Como sujetos encarnados de tales designios, se potencia una forma de intervención basada en el enfoque del Trabajo Social individual-familiar frente al comunitario. El *tratamiento* se organiza a través de unos itinerarios personalizados para trabajar *con y sobre* el “inmigrante” así como sobre sus maneras de ser y actuar, las que se entiende porta según las creencias y valores que se asocian con *su* comunidad *de pertenencia*. En la medida en la que la exclusión o dificultades para la integración pasan a ser entendidos como falta de capacidades, actitudes y aptitudes, el Trabajo Social y sus prácticas acentúan su hacer pedagógico, focalizadas sobre los cambios de comportamiento y las dimensiones más subjetivas, que en clave moral lo relacionan con la voluntad personal. Se trata, en definitiva, de “querer cambiar, de esforzarse por integrarse”.

Mediante esta individualización de los problemas de la exclusión, la pobreza o desigualdad de la “población inmigrante”, en las interpretaciones queda negado el carácter social de las mismas (Procacci 1999). Son estrategias de entendimiento de la *nueva cuestión social* que, al desvincular el destino individual de los modos y maneras mediante los cuales funciona la sociedad en su conjunto, los relega a un segundo plano excluyendo con ello las

opciones de cuestionamiento de estos modos y maneras (Bauman 2001: 20). Estos planteamientos y prácticas se asumen como apropiadas y ajustadas a la naturaleza del problema social, del tipo de usuarios/as y de las formas de intervenir sobre las nuevas clases pobres. La idea es centrar la mirada no tanto en el trabajo como en las características del pobre separando así la pobreza de los problemas laborales (Procacci 1999). La idea es desviar la mirada de los condicionantes políticos, de nuestras propias instituciones, de las racionalidades y maneras en las que pensamos y activamos la inmigración *problematizando* su presencia, dando lugar a la creación de las diferencias y desigualdades, y legitimando los lugares que les hacemos ocupar en el mundo y en nuestras sociedades.

Quisiéramos por último llamar la atención sobre algunas de las preocupaciones sobre las que continuar indagando, que refieren a la propuesta de detenernos a reparar en torno a de qué estamos hablando cuando desde las políticas y prácticas se utilizan nociones como integración, intervención, interculturalidad o igualdad. Los principios, objetivos, actividades y valoración de resultados sobre el hacer con “inmigrantes” se apoyan sobre conceptos utilizados de forma recurrente, que se hacen imprescindibles para que una política se catalogue de *social*, y que de manera indiscriminada son usados para describir, interpretar y justificar acciones que están planteadas desde posicionamientos muy diversos y en busca de resultados muy dispares. Resultados que, a menudo, consiguen precisamente lo contrario de lo que dicen pretender: hablamos, por ejemplo, de integración (en muchas ocasiones cargada de buenas intenciones) cuando lo que hacemos es remarcar aún más la separación.

Como hemos podido advertir en nuestra investigación, muchas de estas situaciones deviene como consecuencia de una práctica habitual en los *policy makers* y técnicos/as sociales que se basa en reproducir argumentos y calcar objetivos e ideas que se elaboran a determinados niveles sin tomar en cuenta los contextos en los que se aplican. En un ejercicio, a veces compulsivo, de traslación de conceptos, discursos y actividades, en el que se da por supuesto que son válidos por el hecho de ser emitidos o aplicados por determinadas

instituciones. Como si todo fuera bueno para todos con independencia de lo que ocurra en cada lugar. Véase por ejemplo la actual política de exportación de las llamadas como guías de buenas prácticas en las que se busca acumular experiencias sin detenerse a valorar qué es lo que entendemos por *buena práctica*, bajo qué criterios (ideológicos y/o materiales) calificamos a una práctica de *buena*, si todas las así denominada son aplicables a cualquier lugar, o bajo qué circunstancias una misma práctica podría ser *buena* para unos y *mala* para otros.

A diferencia de lo que suele imaginarse, no creemos que exista una definición única para todo, ni un recetario o manera exclusiva de intervenir con “inmigrantes”. No se trata de repetir tal cual lo que se supone ha funcionado en otros lugares, sino de considerar que lo que hay son contextos donde se implementan unas prácticas, siendo de acuerdo a ellos sobre los que se ha de trabajar. Al reproducir por reproducir solemos cegar nuestra mirada a los detalles particulares de cada *realidad*, olvidando la forma concreta que adquiere, los esquemas de entendimientos que la sustentan y el tipo de relaciones que promueve.

Frecuentemente, un mismo término sirve para nombrar cosas distintas y armar prácticas diferentes, así como se emplean términos distintos para expresar lo mismo. Sería también interesante poder rastrear el peso que el saber académico tiene sobre todo ello. Proponemos, como terreno inexplorado en torno a las políticas sociales dirigidas a “inmigrantes”, aplicar una mirada reflexiva que problematice y cuestione este tipo de términos y prácticas que se reiteran sin demasiada discusión. Detenemos a recapacitar sobre los significados y el sentido con los que rellenos los contenidos que orientan los haceres, bajo qué intenciones y propósitos se está haciendo y el tipo de consecuencias y efectos que realmente produce. Dando por asumido que, no por el hecho de adjetivar una acción de una determinada forma siempre obtenemos el *producto* que se espera, cuando lo que se persigue no es (re)construir diferencias y desigualdades.



## **GUIONES DE ENTREVISTAS**

### **A.1. Guión de entrevista utilizada en la provincia de Almería**

#### **1. Sobre la persona e institución entrevistada**

- 1.1 Institución entrevistada (servicios sociales, ONG, asociación...):
- 1.2 Persona entrevistada:
- 1.3 Cargo que ocupa en su institución:
- 1.4 Funciones que desempeña (con respecto a temas relacionados con la inmigración así como otras cuestiones):
- 1.5 Condiciones de la entrevista (lugar de realización, con qué medios, cómo se contactó...)
- 1.6 Fecha de entrevista:
- 1.7 Comentarios y anotaciones al respecto:

#### **2. Sobre la cuestión inmigratoria**

- 2.1 Visión personal/institucional acerca de porqué se producen las migraciones
- 2.2 Motivos de las migraciones: salida, llegada, ubicación en Almería
- 2.3 Especificidad de la inmigración en el municipio (hablar también del municipio en general) y en la provincia
- 2.4 Perfil de la población inmigrante (estimación aproximada, según nacionalidad, sexo, edad, situación legal, inserción en mercado laboral...)

#### **3. Sobre la institución en la que trabaja**



- 3.1 Descripción de la misma (personal implicado, estructuración, ideología de intervención con inmigrantes, tipo de competencias...)
- 3.2 Personal que trabaja directamente en programas de intervención (especializado, técnicos, voluntariado...)
- 3.3 Perfil de usuarios con los que interviene (tanto en relación a la población inmigrante como autóctona)
- 3.4 Tipo de servicios, recursos que presta (comunitarios, especializados, según ámbitos, temporales, permanentes...)
- 3.5 Financiación con la que desarrolla los programas de inmigración
- 3.6 Comienzo del trabajo específico con población inmigrante y evaluación global del trabajo hecho hasta el momento

#### **4. En qué sentido es la inmigración un problema**

- 4.1 ¿Lo define como problema o no?
- 4.2 Ámbitos relacionados con la integración social de los inmigrantes encuentran algún tipo de dificultades
- 4.3 Cuestiones relacionadas con el número, con la nacionalidad, con el sexo, con la vivienda, con las relaciones sociales en los espacios públicos, con sus manifestaciones culturales
- 4.4 Cuestiones relacionadas con la población autóctona: cómo son vistos por la ciudadanía, si reciben algún tipo de quejas, comentarios (pedir ejemplos), plenos de ayuntamiento, en la prensa, en los colegios...
- 4.5 Cuestiones relacionadas con la vivienda: número de viviendas disponibles, quejas de propietarios, ubicación de las viviendas, condiciones de las viviendas, los diseminados, los cortijos y los almacenes...
- 4.6 Programas políticos: aspectos en los que se quiere intervenir desde las administraciones públicas

#### **5. Tipo de intervenciones**

- 5.1 Actividades que desarrollan

- 5.2 Ámbitos en los que se interviene, porqué y para qué
- 5.3 Temporalidad de los programas
- 5.4 Colaboración institucional
- 5.5 Evaluación de los programas
- 5.6 Obstáculos más significativos encontrados

## **6. Valoración general**

- 6.1 Sobre cómo cree que seguirá desarrollándose el fenómeno de la inmigración en la provincia de Almería, en particular, y en España, en general
- 6.2 Sobre el tipo de intervención que se está haciendo (propuestas, cosas que cambiaría, que introduciría...)
- 6.3 Sobre el personal que trabaja directa e indirectamente en los programas (cualificación, formación... incluir voluntariado, cuerpos policiales, trabajadoras sociales...)
- 6.4 Sobre cómo es percibida la inmigración y qué hacer al respecto
- 6.5 Otros comentarios que puedan surgir a lo largo de la entrevista, a posteriori o cuestiones no contempladas a priori

## **A.2. Guión de entrevistas para trabajadoras/es sociales encargados del programa de albergues temporeros (adaptar según administración y ONG). Provincia de Jaén. LdEI**

### **1. Cabecera del protocolo de la entrevista.**

- 1.1 Título del proyecto:
- 1.2 Nombre de investigadora:
- 1.3 Nombre de persona entrevistada:
- 1.4 Municipio donde está ubicado el albergue:
- 1.5 Cargo dentro del ayuntamiento:
- 1.6 Fecha de la entrevista:
- 1.7 Hora y duración aproximada de la entrevista:
- 1.8 Lugar de entrevista:
- 1.9 Contextualización: descripción del lugar, de cómo se ha preparado la entrevista, las condiciones, etc.
- 1.10 Comentarios: problemas y dificultades encontradas, anécdotas, referencias... del transcurso de la entrevista (que sean importantes para recordar y tener en cuenta al analizar el contenido de la entrevista).

### **2. Formación y Actividad laboral**

- 2.1 Nivel de formación: estudios realizados:
- 2.2 Vida laboral: años de actividad profesional como trabajadora social (en ésta o en otras entidades).
- 2.3 Atención desde servicios comunitarios o especializados y áreas de trabajo.
- 2.4 Años de contratación en el presente ayuntamiento:
- 2.5 Años de trabajo e intervención con población inmigrante (directa o indirectamente):
- 2.6 Formación en materia de inmigración: cursos recibidos...

- 2.7 Distribución de la intervención desde servicios sociales: por programas, por áreas geográficas, otra...

### **3. El fenómeno de la inmigración en el municipio**

- 3.1 Cuándo surge la inmigración en el municipio.
- 3.2 Quiénes son: de dónde proceden, cuántos son, cuanto tiempo permanecen en el municipio...
- 3.3 Qué eventos identifica como más relevantes en el proceso de inmigración extranjera en el municipio.
- 3.4 Qué diferencia al fenómeno de la inmigración extranjera actual del fenómeno de las migraciones internas de otros años e incluso de estos momentos.
- 3.5 Qué diferencia al fenómeno de la inmigración extranjera en este municipio de otros municipios de la provincia.

### **4. Programa de albergues temporeros**

- 4.1 Orígenes del programa: cuándo surge, porqué, quién/es lo pone en marcha, necesidades demandadas, necesidades sentidas...
- 4.2 Evolución del programa: principales cambios introducidos, en el grado de implicación de distintos agentes sociales, coordinación interna y externa, principales mejoras, financiación...
- 4.3 Áreas de intervención del programa y justificación de las mismas: con población autóctona y con población inmigrante.
- 4.4 Actividades realizadas por el ayuntamiento, y en concreto, por la trabajadora social en el programa (evolución de la intervención).
- 4.5 Otros/as profesionales del ayuntamiento implicados, directa o indirectamente, en el programa.

- 4.6 Grupos sociales (sectores o actores) implicados, directa o indirectamente, en el programa: cómo surge la relación, vínculos, grado de implicación, creación de equipos de trabajo, continuidad...
- 4.7 Personal contratado para el desarrollo del programa: quiénes son, qué formación se requiere, qué se busca, años de trabajo en el programa, valoración de su actuación...
- 4.8 Relación mantenida con el resto del personal implicado en el programa: número de reuniones realizadas, para qué se realizan, con qué frecuencia, conocimiento de las actuaciones...
- 4.9 Evaluación del programa: cuándo se realiza, quién la realiza, para qué, qué se evalúa, cómo, qué cambios se han introducido a partir de estas evaluaciones...
- 4.10 Evaluación del programa en el ámbito provincial: coordinación, municipios con los que se mantiene colaboración, valoración de las reuniones periódicas de evaluación...

## **5 Valoración personal del programa de albergues**

- 5.1 Cambios encontrados en el programa a lo largo de los años de implantación: mejoras, desavenencias...
- 5.2 Valoración personal sobre lo que debiera ser cambiado.
- 5.3 Valoración sobre el grado de implicación del ayuntamiento con el fenómeno de la inmigración.
- 5.4 Coordinación nivel político y nivel técnico: grado de colaboración, de información, de toma de decisiones, de autonomía profesional, de reconocimiento profesional, de implicación política/técnica...
- 5.5 Punto de vista personal sobre el fenómeno de la inmigración en España y en la provincia de Jaén: ¿por qué surge?, ¿de dónde vienen?, ¿quiénes son?, ¿cómo son acogidos?, ¿cómo se comportan?, ¿hay racismo?, ¿por qué?, ¿qué les diferencia? ¿por qué crear programas específicos?, ¿qué les diferencia de los anteriores temporeros?

- 5.6 La inmigración como "problema social"? ¿requiere de una intervención específica?, ¿por qué?, ¿requiere de una formación específica?, ¿por qué?, ¿en qué?
- 5.7 La inmigración en el futuro: ¿seguirán viniendo inmigrantes extranjeros al municipio?, ¿qué tipo de intervención se requerirá?, ¿cree que será un problema importante?, ¿cómo se refleja esa importancia en el ayuntamiento?
- 5.8 ¿Por qué han sido los servicios sociales los que han dado respuesta al fenómeno de la inmigración en el municipio?, ¿qué justifica que sean los ayuntamientos los que intervengan con esta población?, ¿es necesaria la colaboración interinstitucional?
- 5.9 Qué importancia tienen las trabajadoras sociales en los programas de inmigración: qué aportan, qué hacen, qué pueden hacer, qué no pueden hacer, qué más profesionales debieran intervenir, porqué, quiénes intervienen y no debieran, porqué...

### **A.3. Guión de entrevistas para responsables políticos. Provincia de Jaén. LdEI**

#### **1. Cabecera del protocolo de la entrevista**

- 1.1 Título del proyecto:
- 1.2 Nombre de la investigadora:
- 1.3 Fecha de la entrevista:
- 1.4 Número de personas entrevistadas:
- 1.5 Duración aproximada de la entrevista:
- 1.6 Lugar de la entrevista:
- 1.7 Contextualización: descripción del lugar, de cómo se ha preparado la entrevista, las condiciones, la accesibilidad de contacto, etc.
- 1.8 Comentarios: problemas y dificultades encontradas, anécdotas, referencias del transcurso de la entrevista importante para el análisis del contenido de la entrevista:

#### **2. Datos personales**

- 2.1 Sexo:
- 2.2 Edad:
- 2.3 Estado civil:
- 2.4 Localidad y provincia de nacimiento:
- 2.5 Profesión/Formación:
- 2.6 Lugar de residencia habitual:
- 2.7 Lugar de residencia durante la recogida de la aceituna:

#### **3. Cuerpo de protocolo**

##### **3.1 Descripción general del municipio**

Situación económica. Situación social. Situación cultural. Nivel de desarrollo (con qué cosas importantes cuenta y cuáles le faltan). Grandes problemas del municipio.

### **3.2 Los problemas sociales en el municipio**

El punto de vista del responsable político. Cómo son definidos por la gente los problemas sociales y cómo son vistos políticamente. Qué dicen unos y otros partidos políticos sobre esos problemas. Descripción de problemas concretos: pobreza, paro, violencia doméstica, transeúntes, etc.

### **3.3 El trabajo y la ausencia de trabajo como problema**

Cuál es la situación del mercado laboral en la localidad. Cuál es la situación de las personas sin trabajo. Cuál es la posición de los empresarios de la localidad ante estos problemas. Cuáles serían las soluciones.

### **3.4 La recogida de la aceituna en la localidad**

Gente que necesita y que tiene trabajando. Tiempo desde que tiene localizados a los trabajadores. Causas y momentos en los que puede aumentar el número de trabajadores. Tiempo en que comienza la recogida de aceituna. Tiempo de finalización aproximada. Cómo gestiona la contratación de los trabajadores. Cómo lo ha hecho en años pasados. Qué dificultades encuentra en la contratación de trabajadores. Días perdidos por lluvia, incidentes que hayan podido surgir (consecuencias de estos incidentes en relación al número de trabajadores, pérdidas o ganancias económicas), días seguidos trabajados, número medio de trabajadores en el tajo.

Cuántos trabajadores son en totalidad, cuántos hombres y mujeres, de qué provincia y localidad son, desde qué año están trabajando en la localidad. Gente que realmente se necesitaría aproximadamente, lugar de contratación de los trabajadores de última hora nacionales, mediaciones a través de las que se hacen. Tipo de contratos, alta en la



seguridad social, libro de matrícula. Sueldo (por jornada, jornada de lluvia, cortada...)

### **3.5 La presencia de trabajadores extranjeros**

Cuáles son las razones para que aparezcan en la localidad. Cuántos son en totalidad, de qué nacionalidades, desde qué año han estado trabajando, cuántas veces, con qué frecuencia y continuidad de una temporada a otra, durante cuánto tiempo aproximadamente. Momento en los que puede aumentar el número de trabajadores. Lugar de contratación de estos trabajadores de última hora y mediaciones a través de las que se hacen. Tipo de contratos, alta en la seguridad social, libro de matriculación, sueldo.

Preferencias o problemas con la posesión o no del permiso de trabajo: preferencia indocumentados o en posesión de todos los permisos necesarios, sueldo diferente o sin diferencias de unos respecto a otros, peticiones y firmas o no de precontratos, localización de estos mismos trabajadores para otras tareas fuera de la temporada de la campaña de aceituna en el tajo para otro tipo de trabajo, para futuras campañas, contratos para la continuación del trabajo de estas personas con otros empresarios, tanto de la aceituna como de otra ocupación.

### **3.6 Relación con los trabajadores extranjeros**

Preferencia de trabajadores nacionales o extranjeros, dentro de la categoría de extranjeros preferencia o no de alguna nacionalidad en concreto, motivos de las preferencias, conocimiento de la procedencia de éstos (nacionalidad, documentación, conocidos a través de la red de albergues, a través de otros conocidos, de otros empresarios, de manijeros...), tareas desempeñadas en la recogida de la aceituna, relaciones con el resto de la cuadrilla, relación con el manijero, trato directo con ellos, existencia de compañerismo, disputas y conflictos, competitividad, discriminación (dentro y fuera del tajo).

### **3.7 Condiciones de trabajo y vivienda con los trabajadores extranjeros de la localidad**

Diferencias e trabajo entre nacionales y extranjeros.

Condiciones de vivienda: albergue (continuación en el albergue una vez contratados, compromisos con el albergue o implicaciones para el mantenimiento de éstos durante el tiempo laboral). Alquiler de vivienda (vivienda ya disponible antes del contrato, gestionada durante este tiempo: a través del empresario, del manijero o de los mismos compañeros u otros conocidos o agentes sociales. Imposibilidad de alquiler de vivienda y motivos). Cortijos (condiciones e infraestructura, deficiencia de éste, número de personas que lo habitan durante la temporada, nacionales y extranjeros, personas que lo habitan fuera de la temporada, motivos pro los que accedió a ceder el cortijo: por propia iniciativa, a petición de los trabajadores, de los sindicatos, de servicios sociales).

### **3.8 Discursos y propuestas**

Propuestas para solventar estas situaciones: en materia laboral, de vivienda y habitabilidad, de relaciones sociales e implicaciones reales y necesarias de los distintos organismos: empresarial, sindical de agentes sociales.

### **3.9 Relaciones sociales**

Con la población autóctona: en bares, lugares públicos, con la policía, con la gente joven y con la gente mayor, en los transportes, en las tiendas... Con el grupo de extranjeros: con quienes trabaja y con quienes comparte estancia en el albergue. Comentarios y anécdotas acerca de situaciones de discriminación, ejemplos, matizaciones. Causas que motivan este tipo de relaciones, discurso sobre las mismas. Propuestas para solventar situaciones: en materia laboral, de vivienda, de relaciones sociales.



## DOCUMENTOS DE ANÁLISIS

- Azurmendi, Mikel (2002) Comisión Especial sobre la Inmigración y la Extranjería del Senado, *Comparecencia del profesor de la Universidad del País Vasco, Don Mikel Arzumendi Inchausti, para que informe en relación con la materia objeto de estudio de la comisión (713/000450)*, sesión celebrada el 18 de febrero de 2002.
- Comisión Ad Hoc *sobre extranjeros en situación irregular* (1999) Circular sobre el procedimiento de arraigo social. Dirección General de Política Interior. Documento inédito.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000) Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible - *URBAN II*. DOCE 141/04 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/themes/urban\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban_es.htm)
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política comunitaria de inmigración (COM (2000) 757, de 22 de noviembre de 2000).
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria de inmigración (COM (2001) 387, de 11 de julio de 2001).
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001) Propuesta directiva sobre derechos de los residentes de larga duración (COM (2001) 127, de 13 de marzo de 2001).
- Comisión de las Comunidades Europeas (2005) Libro Verde. El planteamiento de la U.E. sobre la gestión de la inmigración económica. Bruselas (COM (2004) 811 final).
- Comisión Europea (1999) Empleo-Horizon. Informe Especial. Asuntos Sociales y Empleo. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/)

- Comisión Europea (2005) Proyecto URB-AL Europa-América Latina. Proyecto: "Integración de los inmigrantes en la ciudad como forma de combate de la pobreza".
- Congreso de los Diputados (1990) Comunicación titulada "La situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de una política española de extranjería"
- Congreso de los Diputados (1998) "Informe sobre la situación de los españoles que viven fuera de España, así como de los inmigrantes y refugiados que han llegado a nuestro país: sus necesidades y reivindicaciones y las medidas legales y sociales para solucionar los problemas existentes". Documento nº 248 del Congreso. Febrero de 1998.
- Consejería de Asuntos Sociales (1998) *Evaluación del Plan de Servicios Sociales*, Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Gobernación (2003) *Documento técnico de seguimiento del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004) / 01*. Sevilla: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. Junta de Andalucía.
- Consejería de Gobernación (2004) *Documento técnico de seguimiento del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004) / 02*. Sevilla: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. Junta de Andalucía.
- Consejería de Gobernación (2005) "Política social e inmigración en la Comunidad Andaluza". Documento inédito.
- Consejería de Gobernación (2005) *Documento técnico de seguimiento del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004) / 03*. Sevilla: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. Junta de Andalucía.
- Consejo de Europa (2001) Declaración de Laeken. Sobre el futuro de la Unión Europea. Europa en una encrucijada. Laeken.
- Consejo Económico y Social (1995) "Informe 9/95 sobre inmigración y minorías en la Comunidad de Madrid". Madrid.
- Consejo Europeo (1999) Tratado de Ámsterdam, aprobado el 16 y 17 de junio de 1999.

- Consejo Europeo (2001) Conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001  
[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/concl-bxl.es1.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/concl-bxl.es1.pdf)
- Consejo Europeo (2001) Declaración de Laeken. Conclusiones de la Presidencia, 14 y 15 de diciembre de 2001.
- Consejo Europeo (2002) Consejo Europeo de Sevilla. Conclusiones de la Presidencia, 21 y 22 de junio de 2002.
- Consejo Europeo de Tampere (1999) Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de octubre de 1999.
- Diputació de Barcelona (1997) Los Servicios Sociales. Cuadernos de información para los inmigrantes extranjeros, N°3.
- Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (2000) *Política integral de atención a la inmigración en Andalucía*. Sevilla: Consejería de Gobernación.
- Granada Acoge (s/f) Proyecto *Inserción y Promoción Laboral de Inmigrantes en la Comunidad Andaluza* (INPLICA). <http://www.ctv.es/USERS/granada-acoge/hacemos.htm>
- I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001) Sevilla: Consejería de Gobernación. Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias.
- II Plan municipal de igualdad de oportunidades para las mujeres (1997-2000). Ayuntamiento de Granada.
- III Plan Municipal de Igualdad de oportunidades entre los Géneros (2001-2005). Ayuntamiento de Granada.
- III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2000) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- IMSERSO (2000) Informe de ejecución de los proyectos de 1998-1999. IMSERSO.  
[http://www.seg-social.es/imserso/internacional/i0\\_euro12.html](http://www.seg-social.es/imserso/internacional/i0_euro12.html)
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005) Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo.

- Observatorio Permanente de la Inmigración (2000) *Indicadores de la inmigración y el asilo en Estado español*, N°10, julio 2000.
- Parlamento Europeo (1999) Proyecto de Informe sobre la comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a los Programas de Iniciativa Comunitaria. Subvenciones en el marco de la iniciativa EQUAL (COM(1999) 476.
- Partido Popular. (2000) Programa electoral Elecciones Generales 2000 *El compromiso del Centro*. <http://www.pp.es>
- Plan Concertado para el desarrollo de las Prestaciones Básicas de los Servicios Sociales en las Corporaciones Locales (1987). Ministerio de Asuntos Sociales.
- Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004) Gobierno de la Región de Murcia (edición electrónica de julio 2002).
- Plan de Lucha contra la Delincuencia. (2002) Ministerio del Interior.
- Plan especial sobre la inmigración en la provincia de Almería (1998) Grupo socialista de Almería. Documento inédito.
- Plan Integral de actuación con población inmigrante (1998). Ayuntamiento de La Mojonera, Almería.
- Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) (1995) Dirección General de Migraciones Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004) Gobierno de la Región de Murcia (edición electrónica de julio 2002)
- Plan Regional para la Inmigración (2001-2003). Madrid: Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Presidencia del Consejo Europeo (1998) *Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo*.
- Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (Programa GRECO) (2000-2004). Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Madrid: Ministerio del Interior.

Rumí, Consuelo (2004) “La política de inmigración del Gobierno”. Comparecencia ante el Congreso de los Diputados, el 29 de junio de 2004. Disponible en *La Factoría*, nº 24, junio-septiembre.

Tribunal de Cuentas Europeo (2002) Informe especial sobre la iniciativa comunitaria Empleo-Integra.  
[http://www.eca.europa.eu/audit\\_reports/special\\_reports/special\\_reports\\_structural\\_policies\\_es.htm](http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/special_reports_structural_policies_es.htm)





## ACCIONES FORMATIVAS Y ENCUENTROS CIENTÍFICOS

Referimos a continuación algunos de los cursos más significativos dirigidos a técnicos/as sociales en los que he participado como docente, así como encuentros científicos en los que he participado y de los que he extraído muchas de las informaciones sobre las que baso mi trabajo de investigación.

### C.1. Acciones formativas

- *“La estigmatización de las mujeres inmigrantes: claves para su deconstrucción”* (2 horas) organizado por el Ayuntamiento de Priego, Córdoba (2005);
- *“Análisis de las políticas públicas dirigidas a las mujeres inmigrantes”* (3 horas) en el Experta en Igualdad de Oportunidades de la Universidad de Jaén (2005);
- *“La inmigración y la nueva realidad social”* y *“La mujer como receptora y como recurso en sí misma”* (3 horas cada uno) organizado por la Universidad de Jaén, Aula abierta (2005);
- *“Programas de actuación en contextos multiculturales con perspectiva de género”* (5 horas) organizado por el Instituto Andaluz de la Administración Pública de la Junta de Andalucía (2004);
- - *“Género, extranjería e inmigración”* (4 horas) y *“Mujeres y extranjería”* (2 horas) en el Experta en Género e igualdad de oportunidades de la Universidad de Granada (2003 y 2004);
- *“La figura mujer inmigrante en las políticas de acción social: de las representaciones a los modelos de intervención”* (1 hora) organizado por el Ayuntamiento de Baracaldo;
- *“Género, inmigración y acción social”* (3 horas) organizado por la Asociación de mujeres vecinales, Instituto Andaluz de la Mujer (2003);
- *“Políticas de acción social con población inmigrante”* (6 horas), organizado por el Centro de Formación Continua de la Universidad de Granda (2003-04);
- *“Servicios sociales, trabajo social e inmigración”* (6 horas) organizado por el Centros de formación continua de la Universidad de Granda (2000);

- Participación en los *"Foros provinciales de género para la integración social de las mujeres inmigrantes"* (10 horas), organizados por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social del Instituto Andaluz de la Mujer;
- Desde 2003 vengo trabajando con la coordinadora vasca de ONGs Harresiak Apurtuz como docente en 8 cursos de formación (3 horas cada uno) dirigidos a técnicas/os de inmigración, donde he trabajado el tema de las políticas públicas, acción social e inmigración;
- *"Intervención social con inmigrantes extranjeros desde los Servicios Sociales. Formación de formadores para la tutela de mediadores interculturales"* (3 horas), organizado por el Laboratorio de Estudios Interculturales (2000);
- *"Programas específicos de intervención desde los Servicios Sociales", "Inmigración y trabajo social"* (3 horas cada uno) organizado por la Federación Española de Municipios y Provincias (1999)

## C.2. Encuentros científicos

- Congreso Internacional *"Migraciones y políticas sociales en Europa"*. Universidad Pública de Navarra (Pamplona 2005);
- *"IV Seminario sobre la Investigación de la inmigración extranjera en Andalucía"* (Córdoba 2005); Congreso *"Integración de las mujeres inmigrantes en la Comunidad Autónoma Andaluza"* (Granada 2005);
- Workshop *"Respuestas a la exclusión: políticas de inmigración, interculturalidad y mediación"* Instituto Internacional de Sociología Jurídica (Oñati 2005);
- *"X Encuentro Iberoamericano sobre desarrollo local y acción municipal"* (Jaén 2005);
- Seminario internacional *"Integración de los inmigrantes en la ciudad como forma de combate de la pobreza"* (Granada 2005);
- *"I Congreso internacional hispano-marroquí: La inmigración extranjera en Jaén: problemas y soluciones en el horizonte del II Plan Andaluz"* (Jaén 2005);
- *"El papel de lo local en la integración de las personas inmigrantes"* (Baracaldo 2005);
- *"V Congreso Nacional De Escuelas De Trabajo Social: ¿Es Posible Otro Mundo?"* (Huelva 2004);

- II Congreso nacional de inmigración: la inmigración en España: contextos y alternativas (Granada 2002);
- *"Procesos migratorios en la Comunidad Económica Europea"*, Colegio de la Frontera Norte (Tijuana, México 2002);
- *"Controlling Immigration: a Global Perspective"*. Universidad de San Diego, California (San Diego 2001);
- *"Conference Conjointe de la Federation Internationale des Travailleurs Sociaux et de L'association Internationale des Écoles de Travail Social"*, International Association of Schools of Social Work (Montreal, Canadá 2000);
- *"Iª Jornadas sobre inserción laboral de las mujeres inmigrantes"* (Granada 2000); *"V Escuela de Verano de Servicios Sociales"* (Almuñecar 1999);
- *"III Ccongreso de inmigración africana: trabajo, etnicidad y fronteras culturales"* (Almería 1999);
- *"V Congreso estatal de intervención social: 'Calidad y responsabilidad compartida: retos del bienestar en el cambio de siglo'"* (Madrid 1999)



## BIBLIOGRAFÍA

- Abélès, Marc (1997) "La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos", en *International Social Science Journal*, nº153.
- Adelantado, José (coord.) et al. (2000) *Cambios en el Estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Bellaterra.
- Agrela Romero, Belén (1999) "Políticas de intervención social con la población inmigrante extranjera. Una aproximación al fenómeno migratorio y al desarrollo de actuaciones en el poniente almeriense", en López Cabanas, M. Ángel et al. (coord.) *Calidad y responsabilidad compartida. Retos del bienestar en el cambio de siglo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Agrela Romero, Belén (2002) "El poder de las definiciones en la construcción de "las otras": reflexiones sobre las retóricas demarcaciones entre "las semejantes" y "las diferentes", en Gregorio Gil, Carmen y Agrela Romero, Belén (eds.) *Mujeres de un solo mundo: globalización y multiculturalismo*, Granada. Feminae.
- Agrela Romero, Belén (2006) La figura "mujer inmigrante" en las políticas de acción social: De los discursos, a las prácticas y los modelos de intervención, en Berlanga, Cristina y Trigueros, Leire (eds.) (2006) *Mujeres migrantes: Viajeras incansables*. Bilbao: Harresiak Apurtuz y Diputación Foral de Bizkaia.
- Agrela Romero, Belén and Gil Araujo, Sandra (2005) "Constructing Otherness. The management of immigration and diversity in the Spanish Context", en *Migration: European Journal of International Migration and Ethnic Relations*, Vol 43-44.
- Agrela Romero, Belén y Dietz, Gunther (2005) "Non-governmental versus governmental actors? The emergence of multilevel regimes and public-privates diversifications of immigration policy in Spain", en VV.AA. *Local citizenship in recent countries of immigration*: Maryland: Lexington Books.
- Aguilar Idáñez, M<sup>a</sup> José (dir) (2005) *Inmigración, interculturalidad y ciudadanía. Nuevas realidades y estrategias de acción en la España del SXXI*. Castilla-La Mancha: Universidad de Castilla-La Mancha (soporte electrónico).

- Aguirre Baztán, Ángel (ed.) (1995) *Etnografía: Metodología cualitativa en la investigación sociocultural*. Barcelona: Marcombo.
- Alemán Bracho, Carmen (1991) *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*. Granada: Impredisur.
- Alemán Bracho, Carmen y Fernández García, Tomás (2004) *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: UNED.
- Alonso, Luis Enrique (1998) *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Alonso, Luis Enrique (1998a) "Los nuevos movimientos sociales en el umbral del año 2000", en *Documentación Social*, nº 111.
- Alund, Aleksandra (1995) Alterity in Modernity. *Acta Sociologica*, nº 38.
- Alund, Aleksandra (1997) The Quest for Identity: Modern Strangers and New/Old Ethnicities in Europe, en Hans-Rudolf Wicker (ed) *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe*. New York: Wicker.
- Álvarez Dorronsoro, Ignasi (2002) "La construcción del inintegrable cultural", en De Lucas, Javier y Torres, Francisco (eds.) *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos?: Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Madrid: Talasa.
- Álvarez Dorronsoro, Ignasi (2003) "Estado-nación y ciudadanía en la Europa de la inmigración", en VV.AA. *Extranjeros en el paraíso*. Barcelona: Virus.
- Álvarez Rodríguez, Aurelia (2000) "La nueva ley española de extranjería ¿ruptura e incumplimiento de Tampere o seguimiento del modelo italiano?", en *Migraciones*, nº 7.
- Alvite, Juan Pedro (1995) "Racismo e inmigración", en Alvite, J. Pedro (coord.) *Racismo, antirracismo e inmigración*. Donosita: Gakoa.
- Amnistía Internacional (2002) *España, crisis de identidad. La tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional.
- Anderson, Benedict (1993) *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, Benedict (1993) *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Anderson, Bridget (2000) *Doing the dirty Work? The global politics of domestic labour*. Londres: Zed Books.
- Apaolaza, José Miguel (2002) "Diversas negociaciones con las Administraciones y la empresa pública", en Ankulegi, Revista de Antropología Social, nº 6
- Aparicio Gómez, Rosa y Tornos Andrés (2002) *El Estado de Bienestar y la inmigración en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Aparicio, Rosa (1998) *Manual para el diseño de proyectos de acción social con inmigrantes*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- Aragón Bombín, Raimundo (1996) "Diez años de política de inmigración", en *Migraciones*, nº 0.
- Aramburu Otazu, Mikel (2002) "Etnografía del discurso autóctono sobre el "inmigrante" en Ciutat Vella de Barcelona", en García Castaño, F.Javier y Muriel López, Carolina (eds.) (2002) *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Granada: LdEI.
- Arango, Joaquín (2000) "Becoming a country of Immigration at the End of Twentieth Century: the Case of Spain", en King, Rusell *et al.* (eds.) *El Dorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. New York: Hampshire.
- Arango, Joaquín (2003). "La fisonomía de la inmigración en España", en *Migración y desarrollo*, nº 1.
- Azurmendi, Mikel (2001) "Inmigración y conflicto en El Ejido", en *Claves de la Razón Práctica* nº 116.
- Azurmendi, Mikel (2002) "Inmigrar para vivir en democracia", en *El País*, 22 de enero de 2002.
- Azurmendi, Mikel (2003) *Todos somos nosotros. Etnicidad y multiculturalismo*. Madrid: Taurus.
- Babiano, José (2000) "Ciudadanía y exclusión", en Pérez Ledesma, Manuel (2000) *Ciudadanía y democracia*. Madrid: Pablo Iglesias.
- Balibar, Étienne (2003) *Nosotros ¿ciudadanos de Europa?: las fronteras, el Estado, el pueblo*. Madrid: Tecnos.
- 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 (2005) *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós.
- Bauman, Zygmunt y Tester, Keith (2002) *La ambivalencia de la modernidad y otras conversaciones*. Barcelona: Paidós.
- Baumann, Gerard (2001) *El enigma multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Belarbi, Aicha (2004) "La dinámica de las representaciones sociales en una situación de inmigración", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 66-77.
- Beltrán Villalba, Miguel (1993) "Cinco vías de acceso a la realidad social", en García, Manuel, Ibáñez, Jesús y Alvira, Francisco. (comp.) *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.
- Beltrán, Elena y Maquieira, Virginia (eds.) (2001) *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Benería, Lourdes and Roldan, Martha (1987) *The Crossroads of Class and Gender*. Chicago: University of Chicago.
- Berger, Peter y Luckman, Thomas (1984) *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Birsl, Ursula y Solé, Carlota (coords.) (2004) *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*. Barcelona: Anthropos.
- Blanco, Cristina (2002) "La gestión de los flujos migratorios. Algunas cuestiones previas en torno al caso español", en *Colección Mediterráneo Económico: Procesos migratorios, economía y personas*, nº1.
- Bommes, Michael and Geddes, Andrew (2000) *Immigration and Wealfare: Challenging the Borders of the Wealfare State*. London: Routledge.
- Bonino Covas, Carla; Aragón Median, Jorge y Rocha Sánchez, Fernández (2003) *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

- Borrás, Alegría (ed.) (1995) *Diez años de la Ley de Extranjería: balance y perspectivas*. Barcelona: Fundación Paulino Torras Domènech.
- Bourdieu, Pierre (1994) *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, Pierre (1999) *La miseria del mundo*. Madrid: Akal.
- Bourdieu, Pierre (1999a) *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Akal.
- Bourdieu, Pierre (2001) *Science de la science et réflexivité*, Paris, *Raisons d'agir*, 2001.
- Brubaker, Rogers (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Calvo Buenzas, Tomás (1986) "Servicios sociales y minorías étnicas", en VV.AA. *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social. Seminario de Historia de la acción social*. Madrid: SXXI.
- Calvo Buezas, Tomás (1993) *El crimen racista de Aravaca*. Madrid: Editorial Popular.
- Campuzano, Carles (2001) "El debate sobre la inmigración en España, ¿una oportunidad doblemente perdida?", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 53.
- Carballeda, Alfredo (2002) *La intervención en lo social hoy: exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, Robert (1984) *La gestión de los riesgos. De la anti-psiquiatría al post-análisis*. Barcelona: Anagrama.
- Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Barcelona: Paidós.
- Castells, Manuel (1997) "El futuro del Estado del Bienestar en la sociedad informacional", en Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián. *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel.
- Cazorla Pérez, José (ed.) (1981) *Emigración y retorno: una perspectiva europea*. Madrid: Instituto Español de Emigración.
- Clastres, Pierre (1987) *Investigaciones en antropología política*. Barcelona: Gedisa.

- Colectivo IOE (1999) "Spain and European Immigration Policies". Working Paper presentado al Congreso: *Old Differences and New Similarities: American and European Immigration Policies In a Comparative Perspective*. Columbia University, November 12-13.
- Colectivo IOE (2001) "Política migratoria en Estado español en el marco europeo", en *Exodo*, nº 58.
- Colom González, Francisco (ed.) (2001) *El espejo, el mosaico y el crisol: modelos políticos para el multiculturalismo*. Barcelona: Anthropos.
- Comas D'argemir, Dolors (1995) *Trabajo, género, cultura. La construcción de desigualdades entre hombres y mujeres*. Barcelona: Icaria.
- Contreras, Jesús (2002) "Tristes tópicos (sobre la inmigración)". Documento de trabajo. Políticas para la interculturalidad. Barcelona. [http://www.diba.es/cerc/interaccio2002/cursgen/marccurs\\_ca.htm](http://www.diba.es/cerc/interaccio2002/cursgen/marccurs_ca.htm)
- Cornelius, Wayne (1994) "Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer", en Cornelius, W. P.L. Martin & J.F. Hollifield (eds.): *Controlling Immigration: A Global Perspective..* Stanford, CA: Stanford University Press.
- Checa, Francisco (coord.) (1999) *Andalucía, tierra de migración*. Monográfico de la revista *Demófilo. Revista de Cultura Tradicional de Andalucía*, nº29.
- De Beauvoir, Simone (1987/e.o. 1949) *El segundo sexo*. Buenos Aires: Siglo Veinte.
- De Lucas, Javier (2000) "Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa: El debate en España". Documento disponible en: [http://sirio.ua.es/documentos/pdf/legislacion\\_politicas/las%20propuestas.pdf](http://sirio.ua.es/documentos/pdf/legislacion_politicas/las%20propuestas.pdf)
- De Lucas, Javier (2003) "Inmigración y globalización. Acerca de los presupuestos de una política de inmigración", en Martínez de Pisón, José y Giró, Manuel. *Inmigración y ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*. Logroño: Universidad de La Rioja Publicaciones.
- De Lucas, Javier (2003a) "La inmigración como *res política*", en Forum Deusto. Ciclo: Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad. Bilbao, 18 de noviembre de 2003.

- De Lucas, Javier (2003b) "Identidad y Constitución Europea. ¿Es la identidad cultural europea la clave del proyecto europeo?", en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 8 <http://www.uv.es/CEFD>
- De Lucas, Javier y Torres, Francisco (eds.) (2002) *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)" en García Selgas, Fernando y Torre, Ramón (comps.) *Retos actuales de la teoría social: Globalidad, reflexividad y riesgo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- De Robertis, Cristina (1998) *Metodología de la intervención en trabajo social*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Del Valle, Teresa (1990) "El momento actual en la antropología de la mujer: modelos y paradigmas. El sexo se hereda, se cambia y el género se construye", en Ballarín, Pilar y Ortiz, Teresa. *La mujer en Andalucía*. Granada: Seminario de Estudios de la Mujer. Universidad de Granada.
- Delgado, Leticia (2006) "Acción gubernamental y política de inmigración: cambiando el marco sin cambiar la ley". Ponencia presentada en el seminario sobre "Discursos políticos y sociales sobre la inmigración. La UE y España en perspectiva", organizado por la Fundación CIDOB. Barcelona, marzo de 2006.
- Delgado, Manuel (1998) *Diversitat i integració. Lògica i dinàmica de les identitats a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- Dietz, Gunther (2000) *El desafío de la interculturalidad: el voluntariado y las organizaciones no gubernamentales ante el reto de la inmigración*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Donzelot, Jaques (1990) *La policía de las familias*. Valencia: Pre-Textos
- Du Ranquet, Mathilde (1996) *Los modelos en Trabajo Social. Intervención con personas y familias*. Madrid: SXXI.
- Equipo Claves (1996) *Propuesta metodológica para el Trabajo Social con inmigrantes*. Madrid: SXXI.
- Espadas Alcázar, M<sup>a</sup> Ángeles (2006) "Participación, voluntariado y relaciones ciudadanas". Ponencia presentada en el X Encuentro Iberoamericano

- sobre Desarrollo local y acción municipal, febrero 2006. Universidad de Jaén.
- Evans-Pritchard, Edward (1977/ e.o. 1940) *Los nuer*. Barcelona: Anagrama.
- Favell, Adrian (1997) "Citizenship and immigration: pathologies of a progressive philosophy", en *New Community*, vol. 23, nº 2.
- Favell, Adrian (2001) *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. New York: Palgrave.
- Favell, Adrian (2001b) "Integration policy and integration research in Europe: a review and critique", in Aleinikoff, Alexander and Klusmeyer, Doug (ed.) (2001) *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington D.C.: Brookings Institute.
- Favell, Adrian (2003) "The philosophy of multiculturalism: the theory and practice of normative political theory", en Finlayson, Alan (ed) *Contemporary Political Philosophy: A Reader and Guide*. Edinburgh: University Press.
- Favell, Adrian (2003b) "Integration nations: the Nation-State and research on immigrants in Western Europe", in *Comparative Social Research*, Vol. 22, 13-42.
- Federación Española de Municipios y Provincias (1995) *Los municipios y la integración social de los inmigrantes: Análisis y propuestas de actuación*. Madrid: FEMP.
- Ferrer, Christian (1993) "Los intrusos. Frontera y cicatriz", en *Nueva Sociedad*, nº 127.
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2000) "Programa Greco. Valoración del Programa por parte de la Comisión *Ad Hoc* del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes". Madrid, 15 de diciembre de 2000
- Fortes, Meyer y Evans-Pritchard, Edward (1978) *African political systems*. London: Oxford University Press.
- Foucault, Michael (1985) "A propósito de las palabras y las cosas", en *Saber y verdad*. Madrid. La Piqueta.
- Foucault, Michael (1995) "La gubernamentalidad", en VV.AA. *Espacios de Poder*. Madrid: La Piqueta.

- Foucault, Michael (1995a) *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Franzé, Adela, Casellas, Lorenzo y Gregorio Gil, Carmen (1999) "Intervención social con población inmigrante: Peculiaridades y dilemas", en *Migraciones*, nº 5.
- Gaitán, Lourdes (1991) Los elementos constitutivos del Trabajo Social, en Zamanillo, Teresa y Gaitán, Lourdes. *Para comprender el Trabajo Social*. Estella: Verbo Divino.
- Garcés Ferrer, Jorge (1996) *Sistema político y administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García Amado, Juan Antonio (2003) "¿Por qué no tienen los inmigrantes los mismos derechos que los nacionales?", en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº7, <http://www.uv.es/CEFD>
- García Borrego, Iñaki (2000) "Acerca de la teoría y la práctica sobre inmigración en España", comunicación presentada al II Congreso sobre la Inmigración en España. Madrid, octubre 2000.
- García Canclini, Néstor (1999) *La globalización imaginada*. Buenos Aires: Paidós.
- García Canclini, Néstor (2004) *Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa.
- García Canclini, Néstor (coord.) (1993) *El consumo cultural en México*. México: CNCA.
- García-Cano Torrico, María (2004) *Formación para el trabajo en contextos de inmigración. El caso de la ciudad de Málaga en la década de los noventa*. Málaga: Ediciones Algibe.
- García Castaño, F. Javier, Agrela Romero, Belén y Martínez Chicón, Raquel (2002). *Inmigración extranjera en la provincia de Jaén*. Jaén: Diputación Provincial de Jaén.
- Garrido, Luis y Toharia, Luis (2004) "La situación laboral de los españoles y los extranjeros según la Encuesta de Población Activa", en *Economistas*, nº 99.
- Gayo Call, Modesto G. (2002) "Sobre el papel de la política en la comprensión modernista del origen de las naciones: Ernest Gellner frente a Paul Brass", en *Papers* 67.
- Geertz, Clifford (1988) *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

- Geertz, Clifford (1994) *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona: Paidós.
- Gellner, Ernest (1988) *Naciones y nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- Gellner, Ernest (1993) *Cultura, identidad y política: el nacionalismo y los nuevos cambios sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Gellner, Ernest (1995) *Antropología y política. Revoluciones en el bosque sagrado*. Barcelona: Gedisa.
- Gellner, Ernest (1998) *Nacionalismo*. Barcelona: Destino.
- Giddens, Anthony (1985) *El capitalismo y la moderna teoría social*. Barcelona: Labor.
- Gil Araujo, Sandra (2002a) "Políticas públicas como tecnologías de gobierno. Las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración", en Clavijo, Claudia, y Aguirre, Mariano (eds) *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*. Madrid: FUHEM.
- Gil Araujo, Sandra (2002b) "Extranjeros bajo sospecha. Lucha contra el terrorismo y política migratoria en Estados Unidos y la Unión Europea", en Aguirre, Mariano y González, Mabel (coord.) *De Nueva York a Kabul. Anuario CIP 2002*. Barcelona: Icaria.
- Gil Araujo, Sandra (2003) "Las migraciones en las políticas de la fortaleza. Sobre las múltiples fronteras de la Europa comunitaria", en Gil Araujo, Sandra y Dahirí, Mohammed (eds) *Movimientos de población en el Mediterráneo Occidental. ¿Un fenómeno o un problema?*. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba.
- Gil Araujo, Sandra (2004) "El proceso de construcción de una política migratoria comunitaria". Ponencia presentada en el congreso "Políticas públicas de inmigración: estrategias para una integración". Bilbao. Harresiak Apurtuz.
- Gil Araujo, Sandra (2006) *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*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Documento inédito.
- Giménez, Carlos (1993) (coord) *Los inmigrantes extranjeros en Madrid*. Madrid: Consejería de Integración social de la C.M. Serie informes técnicos.

- Gledhill, Jhon (1999) *El poder y sus disfraces: perspectivas antropológicas de la política*. Barcelona: Bellaterra.
- Gómez Gil, Carlos (2000) "La política de inmigración en España: crónica de un sinsentido", en *Pueblos: revista de información y debate*, nº 4.
- Gómez Serra, Miguel (2004) *Evaluación de los Servicios Sociales*. Barcelona: Gedisa
- González Alcantud, José Antonio (1998) *Antropología (y) política: sobre la formación cultural del poder*. Barcelona: Anthropos.
- González Echevarría, Aurora (1995) "Etnografía y método científico", en *Etnografía: Metodología cualitativa en la investigación sociocultural*. Barcelona: Marcombo.
- Gordo Márquez, Mercedes (2002) *La inmigración en el paraíso: Integración en la Comarca de Doñana*. Sevilla: Dirección General de Bienestar Social.
- Gregorio Gil, Carmen (1997). "El estudio de las migraciones internacionales desde una perspectiva del género", en *Migraciones*, 1:145-176.
- Gregorio Gil, Carmen (1998b) *Migración femenina. Su impacto en las relaciones de género*. Madrid: Narcea.
- Gregorio Gil, Carmen (2000) "Mujer, española, blanca, rica...: trabajo de campo en inmigración y relaciones de género", en Checa, Francisco (ed.) *Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas*. Barcelona: Icaria.
- Gregorio Gil, Carmen (2006) "Contribuciones feministas a problemas epistemológicos de la disciplina antropológica: representación y relaciones de poder", en AIBR. *Revista de Antropología Iberoamericana*, nº 1, enero-febrero.
- Gregorio Gil, Carmen *et al.* (2004) "Representaciones de género y parentesco en la aplicación de las políticas de acción social". Comunicación presentada en las XV Jornadas de Investigación Interdisciplinar Democracia, feminismo y universidad en el siglo XXI. Madrid.
- Gregorio Gil, Carmen y Agrela Romero, Belén (2002) *Mujeres de un solo mundo: Globalización y multiculturalismo*. Granada: Feminae.
- Gregorio Gil, Carmen. (1999) "¿Dónde radica la especificidad de la problemática de la población inmigrante?", en López Cabanas, M. Ángel *et al.* (coord.) *Calidad y responsabilidad compartida. Retos del bienestar en el cambio de siglo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.



- Gregorio, Carmen y Franzé, Adela (1999) "La intervención social con población inmigrante: esos "otros" culturales", en *Intervención Psicosocial*, volumen 8, nº2.
- Gutiérrez Resa, Antonio (1997) *Acción social no gubernamental. Análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Halkier, Henrik (2003) "Discourse, Institutionalism and Public Policy", Center for International Studies. Discussion Paper N. 23/2003. Aalborg University.
- Hamilton, Gordon (1992) *Teoría y práctica del trabajo social de casos*. México: Prensa médica mexicana.
- Hansen, Randall (2003) "Citizenship and Integration in Europe", en Joppke, Christian, y Morawska, Ewa (eds.) *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Hampshire: Macmillan
- Hernández García, Jone Miren (1999) ""Auto/biografía. Auto/etnografía. Auto/retrato", en *Ankulegi, Revista de Antropología Social*, nº3 b.
- Hill, Ricardo (1982) *Metodología básica en Servicio Social*. Buenos Aires: Humanitas.
- Hita Alonso, Cecilia (dir.) et al. (2006) *Conocernos mejora para saber cómo caminar*. Granada: Ayuntamiento de Granada y Junta de Andalucía.
- Hobsbawm, Eric (2000) "Identidad", en Silveira Gorski, Hector (ed.) *Identidades comunitarias y democracia*. Madrid: Trotta.
- Hobsbawm, Eric (2003) "La construcción de naciones", en Hobsbawm, Eric. *La era del capital, 1848-1875*. Buenos Aires: Crítica.
- Holm, Ulla (2002) "The implication of the Concept of the French State-Nation and 'Patrie' for French Discourses on (Maghrebi) Immigration", en *AMID Working Paper Series 6/2002*, Academy for Migration Studies in Denmark-Aalborg University, Aalborg.
- Housez, Cedric (2005) "La adhesión de Turquía a la Unión Europea", en *Red de Prensa no Alineados*, 25 de mayo de 2005. <http://www.voltairenet.org/article125384.html>
- Huntington, Samuel (1997/ e.o. 1996) *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.

- Ibáñez, Jesús (1993) "Perspectivas de la investigación social: el diseño de las tres perspectivas", en García, Manuel, Ibáñez, Jesús y Alviria, Francisco (comp.) *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Universidad.
- Ibáñez, Tomás (2002) Prólogo al libro de Enrique Santamaría *La incógnita del extraño*. Barcelona: Anthropos.
- Iborra Rubio, Juan Francisco (2003) "La coordinación de los Servicios Sociales y los servicios de empleo y orientación laboral en Andalucía. Evolución reciente (1995-2002). El caso de Roquetas de Mar (Almería)". Documento inédito.
- Izquierdo, Antonio (2001) "Epílogo. La política hacia dentro o el sistema de inmigración irregular en España", en Sassen, Saskia (2001) *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- Izquierdo, Antonio (2002) "Panorama de la inmigración en España al alba del Siglo XXI", en *Colección Mediterráneo Económico: Procesos migratorios, economía y personas*, nº1.
- Izquierdo, Antonio (2004) "El Greco suspende un parcial (Balance de la inmigración en España 2000-2003)", en Navarro, Vicenc (coord.) *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Tecnos.
- Izquierdo, Antonio *et al.* (2002) "Los preferidos del Siglo XXI: La inmigración latinoamericana en España", en García Castaño, F. Javier y Muriel López, Carolina (eds.) (2002) *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Granada: LdEI.
- Jhonson, Norman (1990) *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Jodelet, Denise (1989) *Les représentations sociales*. Paris: PUF.
- Juliano, Dolores (1994a) "La construcción de la diferencia: los latinoamericanos", en *Papers. Revista de Sociología*, nº43.
- Juliano, Dolores (1994b) "Pobres mujeres o mujeres pobres", en VV.AA. *Extranjeros en el paraíso*. Barcelona: Virus.
- Juliano, Dolores (1998) *Las que saben. Subcultura de mujeres*. Madrid: Cuadernos Inacabados.

- Juliano, Dolores (2000) "Mujeres estructuralmente viajeras: estereotipos y estrategias" (entrevista con Dolores Juliano), en *Papers* 60.
- Juliano, Dolores (2002) *La prostitución: el espejo oscuro*. Barcelona: Icaria.
- Juliano, Dolores (2003) "Los géneros de la cultura. Antropología, feminismo y cultura popular". Entrevista a Dolores Juliano, por Enrique Santamaría y Juan de la Haba, en *Voces y culturas*, nº 19.
- Kahn, Alfred y Kamerman, Sheila (1987) *Los Servicios Sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social*. Madrid: SXXI.
- Kauffer, Edith (2001) "Las políticas públicas: definición, análisis y perspectivas para México", comunicación presentada en: Seminario Avanzado en Estudios de Género del Doctorado de Ecosur.
- Kisnerman, Natalio (1998) *Pensar el Trabajo Social. Una introducción desde el construccionismo*. Buenos Aires: Humanitas.
- Lamas, Marta (comp.) (2000) *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG.
- Laparra, Miguel (ed.) (2003) *Extranjeros en el purgatorio: integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Barcelona: Bellaterra.
- Laparra, Miguel y Martínez de Lizarrondo, Antidio (2003) "Integración y políticas de integración", en Miguel Laparra (ed.) (2003) *Extranjeros en el purgatorio: integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Barcelona: Bellaterra.
- Laparra, Miguel y Aguilar, Manuel (1999) "Tendencias de la exclusión y las políticas de integración en España", en Tezanos, José F. (ed.) *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema.
- Laparra, Miguel; Gaviria, Mario y Aguilar, Manuel (1995) "Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión", en Sarasa, Sebastián y Moreno, Luis *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC.
- Laparra, Miguel; Gaviria, Mario y Aguilar, Manuel (1996) "Peculiaridades de la exclusión en España: propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón", en VV.AA. *Pobreza, necesidad y discriminación*. Madrid: Fundación Argentaria-VISOR.
- Lett, James (1990) "Emics and etics: notes on the epistemology of Anthropology", en Headland, Thomas et al. *Emics and etics. The insider/outsider debate*. London: The International Professional Publishers.

- Lewellen, Ted (1994) *Introducción a la antropología política*. Barcelona: Bellaterra
- López García, Bernabé (2002) "Marroquíes en España 1991-2001: La confirmación de los perfiles de origen", en García Castaño, F. Javier y Muriel López, Carolina (eds.) (2002) *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Granada: LdEI.
- López Sala, Ana M<sup>a</sup> (2002) "Los retos políticos de la inmigración", en García Castaño, F. Javier y Muriel López, Carolina (eds.) (2002) *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Granada: LdEI.
- López Sala, Ana M<sup>a</sup> (2005) *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión inmigratoria*. Barcelona: Anthropos.
- Luque Baena, Enrique (1996) *Antropología política: Ensayos críticos*. Barcelona: Ariel.
- Maluquer Margalef, Elisabeth (dir.) (1997) *Servicios Sociales*, en *II Informe sobre inmigración y trabajo social*. Barcelona. Diputació de Barcelona.
- Manheim, Jarol B. y Rich, Richard (1988) *Análisis político empírico*. Barcelona: Icaria.
- Maquieira, Virginia (2001) "Género, diferencia y desigualdad", en Beltrán, Elena y Maquieira, Virginia (eds.) (2001) *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maquieira, Virginia, Gregorio, Carmen y Gutiérrez, Elena (2000) "Políticas públicas, género e inmigración". En Pérez Cantó, Pilar (ed) (2000) *También somos ciudadanas*. Madrid. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Mari Luz Esteban (2004) "Antropología encarnada. Antropología de una misma", en *Papeles del C.E.I.C.*, n<sup>o</sup> 12.
- Márquez Lepe, Esther (2006) *La gestión política de la diversidad cultural en España: Análisis de los discursos parlamentarios sobre inmigración*. Tesis doctoral. Universidad de Granada. Documento inédito.
- Marshall, Thomas (1998/ e.o. 1950) *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martín Criado, Enrique (1991) "Del sentido como producción: elementos para un análisis sociológico del discurso", en Latiesa, Margarita *El pluralismo metodológico en la investigación social: Ensayos típicos*. Granada: Universidad de Granada.

- Martín Moreno, Jaime (1981) "Aspectos demográficos del fenómeno de la emigración exterior", en Garmendia, José Antonio (comp.) *La emigración española en la encrucijada. Marco general de la emigración de retorno*. Madrid: CIS.
- Martín Muñoz, Gema (2003) "Mujeres musulmanas en España, entre el estereotipo y la realidad". Ponencia presentada en el VII Congreso de inmigración africana. Las mujeres inmigradas en España. Almería, 24, 25 y 26 de Abril de 2003.
- Martín Muñoz, Gema (2004) "Reflexiones tras el 11 M", en *El País*, 22 de marzo de 2004.
- Martín Muñoz, Gema (2005) "Visiones innovadoras sobre el mundo árabe e islámico", en *El País*, 29 de abril de 2005.
- Martín Muñoz, Gemma (2002) "Multiculturalismo e Islamofobia", en *El País*, 3 de marzo de 2002.
- Martín Palomo, Teresa (2001) "Metodología del análisis cualitativo". Documento de Trabajo. Sin publicar.
- Martín Palomo, Teresa; Miranda López, M<sup>a</sup> Jesús y Vega Solis, Cristina (eds) (2005) *Delitos y fronteras. Mujeres extranjeras en prisión*. Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas.
- Martín, Emma (1996) "Los estudios sobre inmigración en la antropología española desde 1960 hasta nuestros días", en Aguilar, Encarnación (coord.) *De la construcción de la historia a la práctica de la Antropología en España*. Zaragoza: Instituto Aragonés de Antropología.
- Martín, Emma (2002) "El Ejido, dos años después", en De Lucas, Javier y Torres, Francisco (eds.) *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos?: Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Madrid: Talasa.
- Martinello, Marco (2003) *La Europa de las migraciones. Por una política proactiva de la inmigración*. Barcelona: Bellaterra.
- Martínez de Lizarrondo Artola, Antidio (2006) "¿Un modelo español de integración de inmigrantes?: una mirada a los planes de las comunidades autónomas". Comunicación presentada al Congreso Internacional *Migraciones y Políticas sociales en España*. Pamplona, junio de 2006.

- Martínez García, Manuel Fco. et al. (2000) Inserción socio-laboral de inmigrantes en Andalucía: El programa Horizon. Sevilla: Consejería de Asuntos Sociales. Junta de Andalucía.
- Martínez Román, M<sup>a</sup> Asunción (2003) "Aspectos generales: relaciones del Trabajo Social con el bienestar social. Estado del Bienestar. Política social. Servicios sociales. Diferenciación de conceptos", en Fernández García, Tomás y Aleznán Bracho, Carmen (2003). *Introducción al Trabajo Social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mauss, Marcel (1979/ e.o. 1954) *Sociología y antropología*. Madrid: Tecnos
- Mendoza, M<sup>a</sup> del Carmen (1990) *Una opción metodológica para los trabajadores sociales*. Buenos Aires: Humanitas.
- Menéndez, Eduardo L. (2002) *La parte negada de la cultura. Relativismo, diferencias y racismo*. Barcelona: Bellaterra.
- Mèny, Yves y Thoening, Hean Claude (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mestre, Ruth (1999) "¿Por qué las inmigrantes no trabajan? Breve crítica feminista al derecho de extranjería", en *Jueces para la Democracia*, n<sup>o</sup> 36.
- Miranda López, M<sup>a</sup> Jesús, Martín Palomo, Teresa y Vega Solís, Cristina (2003) "Mujeres inmigrantes en prisión. Articulación de las políticas penales y de extranjería en el contexto de la Unión Europea", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Feministas de la Universidad Complutense de Madrid*, n<sup>o</sup> 3, enero 2003.
- Montagut, Teresa (2000) *Política social: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Montoro Romero, Ricardo (1997) "Los fundamentos teóricos de la política social", en Alemán, Carmen y Garcés, Jorge (coords.) *Política Social*. Madrid: McGraw Hill.
- Moore, Henrietta (1991) *Antropología y feminismo*. Madrid: Cátedra. Colección Feminismos.
- Moreno Pestaña, José Luis (1997) "Ciencia, ideología y comunicación en Trabajo Social. Una comunicación dialéctica", en *Gazeta de Antropología*, n<sup>o</sup> 13
- Moreno Pestaña, Jose Luis (2004) "La demanda de ciencia: Esbozo de una sociología de los discursos epistemológicos en Trabajo Social", en *Portularia. Revista de Trabajo Social*, n<sup>o</sup> 4.

- Moreno, Luis (2003) "Ciudadanía, desigualdad social y Estado de Bienestar". Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Documento de Trabajo 03-08. Agosto de 2003.
- Moreno, Luis y Sarasa, Sebastián (1992) "Génesis y Desarrollo del Estado de Bienestar en España". Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Documento de Trabajo 92-13.
- Moreras, Jordi (1999) "Musulmanes en Europa occidental", en *La Factoría*, nº 9 <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/moreras9.htm>
- Moreras, Jordi (2002) "Islam y ámbito político local: Una lectura desde la antropología política", en García Castaño, F. Javier y Muriel López, Carolina (eds.) (2002) *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Granada: LdEI.
- Moreras, Jordi (2005) "¿Integrados o interrogados? La integración de los colectivos musulmanes en España en clave de sospecha", en Pedreño Cánovas, Andrés y Hernández Pedreño, Manuel (coord) *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Morgan, Lewis H. (1946/ e.o. 1877) *La sociedad primitiva: o investigaciones en las líneas del progreso humano desde el salvajismo hasta la civilización a través de la barbarie*. Buenos Aires: Lautaro.
- Morris, Lidia (1998) "Governing at a Distance: The Elaboration of Controls in British Immigration", en *International Migration Review*, XXXII (4).
- Moya Escudero, Mercedes (coord.) (2001) *Comentario sistemático a la Ley de extranjería (L.O. 2/2000 y L.O. 8/2000)*. Granada: Comares.
- Näir, Sami (1999) "La marea que no cesa", en *El País*, 12 de agosto de 1999
- Narotsky, Susana (1995) *Mujer, mujeres y género*. Madrid: CSIC.
- Nash, Mary et al. (2005) *Inmigración, género y espacios urbanos*. Barcelona: Bellaterra.
- Navarro, Vicenc (2001) "Sobre la inmigración", en *El País*, 2 de abril de 2001
- OFRIM (2001) *Info-Extranjería*. Madrid.
- Oliván López, Fernando (1999) "La nación difusa: la inmigración y la búsqueda de los Derechos políticos", en *Studia Curande*, Vol. 1, nº 4.

- Ortner, Sherry (1993) *La teoría antropológica desde los años sesenta*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Pajares, Miguel (2001) "Las políticas comunitarias en inmigración y asilo", en *Migraciones*, nº 10.
- Pajares, Miguel (2004) "Marco europeo de las políticas públicas de inmigración". Ponencia presentada en la I Jornadas sobre "El papel de lo local en la integración de las personas inmigrantes". Ayuntamiento de Barakaldo.
- Pajares, Miguel (2004a) *Inmigración y políticas de integración social*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Pan-Montojo, Juan (2000) Comentario al texto de Babiano, José (2000) "Ciudadanía y exclusión", en Pérez Ledesma, Manuel (comp.) *Ciudadanía y democracia*. Madrid: Pablo Iglesias.
- Pedone, Claudia (2001) "La inmigración extracomunitaria y los medios de comunicación: La inmigración ecuatoriana en la prensa española", en *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, nº 94 (43).
- Pérez Ledesma, Manuel (2000) "Ciudadanos y ciudadanía. Un análisis introductorio", en Pérez Ledesma, Manuel (comp.) *Ciudadanía y democracia*. Madrid: Pablo Iglesias.
- Procacci, Giovanna (1999) "Ciudadanos pobres: la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar", en García, Soledad y Lukes, Steven (eds.) *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: SXXI.
- Provansal, Danielle (1989) *Campo de Níjar: cortijeros y areneros*. Almería: Instituto de Estudios Almerienses.
- Provansal, Danielle (1993) "La sociedad paralela: asistentes y asistidos", en *Papers. Revista de Sociología*, nº 43.
- Provansal, Danielle (1999) "¿De qué migración hablamos? De los conceptos a las prácticas sociales", en Checa, Francisco y Soriano, Encarnación (eds) *Inmigrantes entre nosotros. Trabajo, cultura y educación*. Barcelona: Icaria.
- Provansal, Danielle y Muñoz, Manuel (1999) "El papel de las instituciones en la producción social del «otro»", en *Demófilo, Revista de Cultura Tradicional de Andalucía*, nº 121.
- Radcliff-Brown, Arthur (1957) *A Natural Science of Society*. Illinois: Free Press of Glencoe.



- Raya Lozano, Enrique E. (2006) "La práctica del Trabajo Social con población inmigrante en España. Responsabilidad ético-política, limitaciones de la perspectiva metodologista y aportaciones de los modelos de intervención en medio pluriétnico", en *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº extra del VI Congreso de Escuelas Universitarias de Trabajo Social.
- Rebollo González, Juan Carlos y Rodrigo Gamero, M<sup>a</sup> del Carmen (2001) "La Ley 8/2000, ¿una ley para la integración de los inmigrantes", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 53.
- Rex, John (1995) La metrópoli multicultural: la experiencia británica, en Lamo de Espinosa, Emilio (ed) *Culturas, estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rex, John (1997) The concept of a multicultural society, en Guibernau M. and Rex, J. (ed.) *The Ethnicity reader: nationalism, multiculturalism and migration*. Cambridge: Polity Press.
- Ricard Gomá y Joan Subirats (1998) *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Rivas Nina, Myrta (1997) El análisis de los "problemas sociales" y el desarrollo de políticas públicas desde una perspectiva psico-sociológica: la inmigración en la Comunidad Autónoma de Madrid entre 1989 y 1994. Universidad Complutense de Madrid. Tesis doctoral.
- Rivas, Ana M. (2002) "Antropología política", en De la Cruz, Isabel (coord.) *Introducción a la antropología para la intervención social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (1991) "Protección social de los inmigrantes extranjeros", en Izquierdo Escribano, Antonio (dir) *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (1994) "Estado de bienestar y sociedad del bienestar: debates e ideologías en torno a la división mixta del bienestar", en *Revista Internacional de Sociología* 8-9.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2000) "La economía política de las organizaciones no lucrativas", en *Economistas*, nº 83.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (comp.) (1991) *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual*. Barcelona: Icaria.

- Rodríguez Cabrero, Gregorio y Codorniu, Montserrat (1996) *Las entidades voluntarias en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio; Arriba, Ana y Marbán, Vicente (2003) "Reformas del Bienestar en España: informe basado en mapas de políticas públicas". Madrid. CSIC. Unidad de Políticas Comparadas. Documento de trabajo 03-11.
- Roldán García, Elena *et al.* (2003) *Trabajo social en el Área de Menores y la Familia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Rosanvallon, Pierre (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.
- Rose, Nikolas and Miller, Peter (1992) "Political power beyond the State: problematics of government", in *British Journal of Sociology*, vol. 43, n°2
- Ruiz de Huidobro, Jose M<sup>a</sup> (2000) "La Ley Orgánica 4/2000: Historia de un desencuentro y razón de su desenfoque jurídico", en *Migraciones*, n° 7.
- Ruiz Vieytez, Eduardo (2001) "El marco jurídico de la extranjería en España: Una visión crítica de las políticas públicas y de las respuestas sociales". Ponencia presentada en las Jornadas "Nuevas realidades, nuevos desafíos". Universidad de País Vasco. Bilbao, diciembre 2001.
- Saltzman, Janet (1992) *Equidad y género: una teoría integrada de estabilidad y cambio*. Madrid: Cátedra.
- San Román, Teresa (1996) *Los muros de la separación. Ensayo sobre alterofobia y filantropía*. Bellaterra: Tecnos.
- Santamaría (2002b) *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la «inmigración no comunitaria»*. Barcelona: Anthropos.
- Santamaría, Enrique (1994) "«Extranjero» nada menos que una palabra mayor", en *Papers* 43.
- Santamaría, Enrique (1997) "Del conocimiento de propios y extraños. (Disquisiciones sociológicas)", en Larrosa, Jorge y Pérez de Lara, Nuria (eds.) *Imágenes del Otro*. Barcelona: Virus.
- Santamaría, Enrique (2002a) Inmigración y barbarie. La construcción política del inmigrante como amenaza. *Papers. Revista de Sociología*, n° 66.
- Sartori, Giovanni (2001) *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.

- Sassen, Saskia (1994) "Why Migration? Tesis contra los modelos de explicación al uso", en VV.AA. *Extranjeros en el paraíso*. Barcelona: Virus.
- Sassen, Saskia (1999) *Migranti, coloni rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*. Milán: Campi del sapere/Feltrinelli.
- Sassen, Saskia (2001) *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- Sayad, Abdelmalek (1996) "Entrevista colonialismo e migrações", *Mana. Estudos de Antropología Social*, vol 2, número 1.
- Sayad, Abdelmalek (1998) *A imigração ou os paradoxos da alteridade*, Editora da Universidade de Sao Paulo, San Pablo.
- Sayad, Abdelmalek (2002) *La doppia assenza. Dalle illosioni dell'emigrato a le sofferenze dell'immigrato*. Milán: Raffaello Cortina Editore.
- Sayad, Abdelmalek (2004) "L'immigration en France, une pauvreté "exotique", en Kadri, Aissa & Prévost, Gérard (coord.) *Mémoires Algériennes*. Paris: Syllepse.
- Schnapper, Dominique (1994) "The Debate on Immigration and the Crisis of National Identity", en Baldwin-Edwards, Martin y Schain, Martin A. (eds.) *The Politics of Immigration in Western Europe*. Essex: Frank Cass
- Schütz, Alfred (1974) *Estudios sobre teoría social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Setién, M<sup>a</sup> Luisa y Arriola, M<sup>a</sup> Jesús (1997) "Política social y Servicios Sociales", en Alemán, Carmen y Jorge Garcés. *Política Social*. McGraw Hill.
- Shore, Cris (2000) *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*. London: Routledge.
- Shore, Cris and Wright, Susan (1997) *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power*, Londres: Routledge.
- Soydan, Haluk (2003) *La historia de las ideas en el trabajo social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Stolcke, Verena (1992) "¿Es el sexo para el género como la raza para la etnicidad?", en *Mientras Tanto*, 48 (87-107)
- Stolcke, Verena (1993) El "problema" de la inmigración en Europa: El fundamentalismo cultural como nueva retórica de exclusión, en *Mientras Tanto*, 55.

- Stolcke, Verena (1994) Europa: nuevas fronteras, nuevas retóricas de exclusión, en VV.AA. *Extranjeros en el paraíso*. Barcelona: Virus.
- Stolcke, Verena (2004) "La vieja Europa en proceso de unificación está erigiendo fronteras impermeables". Entrevista con Verena Stolcke, por Claudia N. Quiceno, en *AIBR.Revista de Antropología Iberoamericana*, nº 35, mayo-junio
- Tamayo Saez, Manuel y Delgado Godoy, Leticia (1998). "La definición del problema de la inmigración en España". Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset. Documentos de trabajo.
- Terrón i Cusí, Anna (2001) "Ciudadanía europea e inmigración", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 53.
- Titmuss, Richard (1981) *Política Social*. Barcelona: Ariel.
- Torres Pérez, Francisco (2001) "Integración social e inmigración. Integración, modelos de intervención y Servicios Sociales". Texto presentado en las Jornadas técnicas de Intervención social con inmigrantes. Logroño, marzo 2001.
- Toscano Méndez, Manuel (2002) "Nacionalismo y pluralismo cultural. Algunas consideraciones", en Rubio Carracedo, José *et. al.* *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*. Madrid: Trotta
- Triandafyllidou, Anna (2001) "The role of Others in making the nation". Texto presentado en Summer Workshop on Polarization and Conflict, July 23-27, 2001, San Sebastian.
- Triandafyllidou, Anna (2005) "Nuevos retos para Europa: Migración, seguridad y derechos de ciudadanía", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 69
- Vallespín, Fernando (2000) *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Van Dijk, Teun A. (2003) *Racismo y discurso de las élites*. Barcelona: Gedisa.
- Van Ouirve, Lode (2001) "Historia del Acuerdo y el Convenio de Schengen", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 53.
- Varela, Julia y Alvarez Uría, Fernando (1988) *Sujetos frágiles*. Madrid: Fondo de Cultrua Económica.

- Vázquez García, Francisco (1998) "Racionalidad política del liberalismo y genealogía del Welfare State. Un estado de la cuestión", en *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social*, nº 2
- Velasco, Honorio (1995) *Lecturas de antropología social y cultural: la cultura y las culturas*. Madrid: UNED
- Velasco, Honorio y Díaz de Rada, Ángel (1997) *La lógica de la investigación etnográfica*. Madrid: Trotta
- Vicent, Joan (1990) *Anthropology and Politics: Visions Traditions and Trends*. Tucson: University of Arizona Press.
- Volpp, Laetitia (2001) Feminism versus multiculturalism. *Columbia Law Review*, June 2001, nº 101.
- VV.AA. (2004) *Hogares, cuidados y fronteras... derechos de las mujeres inmigrantes y conciliación*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Weber, Max (1922) *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Yuval-Davis, Nira (1997) *Gender & Nation*. London: Sage.
- Zamanillo, Teresa (2000) "El incierto acontecer en el Trabajo Social. Logros vacíos y proyectos", en *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº 11.
- Zapata-Barrero, Ricard (2001) "Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 53.
- Zapata-Barrero, Ricard (2004) "¿Existe una cultura de la acomodación en España? Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000", en *Documentos CIDOB. Serie Migraciones*, febrero 2004.
- Zapata-Barrero, Ricard. *et al.* (2002) "Estructuras institucionales y redes de actores en las políticas de acomodación de los inmigrantes en España: cultura de acomodación y cambio estructural", en García Castaño, F.Javier y Muriel López, Carolina (eds.) (2002) *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Granada: LdEI.

