



## MIEDOS Y ESPERANZAS SOBRE LA GESTIÓN LOCAL DE LA INTERCULTURALIDAD: EL DISCURSO DE LOS TÉCNICOS MUNICIPALES DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA<sup>1</sup>

Xiana Bueno García\* y Andreu Domingo Valls\*\*

\*Harvard University y \*\*Universitat Autònoma de Barcelona

Bueno García, X., & Domingo I Valls, A. (2015). Miedos y esperanzas sobre la gestión local de la interculturalidad: el discurso de los técnicos municipales de inmigración en España. In F. J. García Castaño, A. Megías Megías, & J. Ortega Torres (Eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España (Granada, 16-18 de septiembre de 2015)* (pp. S07/97–S07/108). Granada: Instituto de Migraciones.

<sup>1</sup> Comunicación realizada en el marco de la investigación financiada por el Plan Nacional de I+D+I 2014 *Diversidad, segregación y vulnerabilidad: análisis sociodemográfico*. (Ref. CSO2014-53413-R).

**L**a gestión de la diversidad en España nació y se desarrolló, de forma reactiva. Ante la falta de un modelo definido a nivel estatal, los municipios actuaban y tomaban decisiones al ritmo que marcaron los acontecimientos, para dar respuesta a las demandas derivadas del incremento poblacional (López Pietsch, 2007; Ortega-Pérez, 2011; y, Cebolla y González-Ferrer, 2013). Con la llegada de la crisis económica primero, y los recortes que acompañaron el ajuste económico en nombre de la austeridad, acto seguido, la gestión local de la inmigración, que en España había acabado adoptando generalmente la interculturalidad como doctrina más o menos definida se vio cuestionada. A la incertidumbre propia de toda crisis económica, cuyo primer impacto consiste en suspender el horizonte de futuro, se le añadió un ambiguo proyecto llamado “diversidad”. Ambiguo porque pretendía aparecer como nuevo, cuando no lo era -recordaba el primer empeño de sensibilización que significaron “las fiestas de la diversidad” a inicios de los noventa-, porque unos lo justificaban como un modo de mejorar la eficiencia de la gestión, mientras que otros lo legitimaban por el descenso de la inmigración -ya no podía centrarse en la acogida cuando los flujos de entrada se desplomaban-, o por un cambio de objetivos -la gestión no podía restringirse sólo al producto de la mutación demográfica introducida por la inmigración-. Incertidumbre es el vocablo que mejor califica la situación sobre la gestión de la interculturalidad, si tenemos en cuenta la incidencia de los recortes presupuestarios en los ayuntamientos, y especialmente en el área de inmigración, una vez suprimidos en 2012 los Fondos para la Integración por parte del Estado, que hasta el momento habían sido la principal vía de financiación (Martínez de Lizarrondo, 2010). Incertidumbre sobre la continuidad tanto de las acciones a llevar a cabo como de la contratación de quienes las ejecutaban, sobre la dirección que debía tomarse, y sobre el horizonte futuro que nos aguardaba.

Ya en 1995 Stephen Castles para establecer una tipología comprensiva de las políticas sobre la inmigración, había puesto en relación los diferentes modelos (exclusión diferencial, asimilacionismo, y pluralismo) con la historia de la formación del Estado-Nación de cada uno de los países que podían incluirse en cada tipo de gestión (Castles, 1995). Veinte años más tarde nos sorprendería esa clasificación, y es que durante ese tiempo las políticas se transformaron, como también varió la adscripción de un país u otro a las diferentes políticas. Cuando estalla la crisis económica, a grandes trazos, nos vamos a encontrar con un proceso que se había iniciado casi con el nuevo siglo y que podríamos sintetizar en el descrédito generalizado de las políticas multiculturales (en la clasificación de Castles incluidas en el pluralismo), con un intento de reivindicar el asimilacionismo, aunque de todos modos pretende acercarlo a la interculturalidad (Alba, y Nee, 2003), coincidiendo con la recuperación del concepto de “Diversidad”. La diversidad (Vertovec, 2012), se presenta entonces como un nuevo paradigma que tras ser apropiado y reinterpretado por el discurso gerencial en el sector privado, se utiliza para justificar la reorganización de servicios en el sector público –incluyendo su restricción, la definición y el replanteamiento de objetivos-, aunque como veremos, no era ni mucho menos un discurso nuevo. Lo nuevo va a ser la adopción generalizada de ese discurso hasta hacerse ubicuo y, como suele suceder en estos casos, tan polisémico y banal que al final resulta difícil entender qué conceptos y prácticas se vinculan a ese supuesto paradigma. Tanto es así, que la aproximación a la interpretación de esas prácticas ha sido forzosamente inductiva.

El objetivo de este trabajo es analizar el discurso de los técnicos municipales de inmigración en España sobre la gestión de la diversidad y la interculturalidad desde la administración local. Siendo este el resultado parcial del proyecto “Asentamiento de la población inmigrada, cambio demográfico y gestión municipal de la interculturalidad” financiado por el Programa RecerCaixa 2011 (Fundació “La Caixa”) con el soporte de la Asociación Catalana de Universidades Públicas. Si en anteriores trabajos hemos analizado el impacto que la crisis económica ha causado sobre la gestión, y la reflexión que hacen los técnicos sobre esa gestión (Bueno y Treviño, en prensa), en el presente por una parte, exploramos las valoraciones del trabajo desarrollado hasta el momento de la entrevista, y por la otra, indagamos sobre la prospectiva, señalando los aspectos que a juicio de los gestores se deben tener en cuenta en el futuro para mejorar la gestión local de la diversidad poblacional surgida de la inmigración, así como los principales retos a los que creen se verán enfrentados.

## 1. EL DISEÑO METODOLÓGICO

Si bien la metodología de este trabajo tiene un enfoque principalmente cualitativo, en su diseño reside una aproximación metodológica mixta ya que a raíz de un análisis cuantitativo de la distribución territorial de la población inmigrada se han seleccionado las entidades locales en las que realizar el análisis cualitativo. La aproximación cualitativa se ha hecho mediante entrevistas en profundidad de tipo semi-estructuradas. Se realizaron un total de 64 entrevistas en 54 municipios donde están representadas 20 provincias y 13 Comunidades Autónomas. Con el fin de proceder a un análisis comparativo, se llevaron a cabo 30 de las entrevistas en Cataluña y las 34 restantes en el resto del territorio español. Cincuenta y cuatro de los entrevistados eran técnicos municipales responsables de la gestión de la inmigración, y en 10 de los municipios catalanes se entrevistó también al cargo político responsable de dicha área.

Como se ha anticipado, la selección de municipios para las entrevistas proviene del análisis territorial efectuado para los 8.116 municipios españoles a nivel de sección censal. Este análisis permitió identificar todos aquellos municipios en los que existían enclaves residenciales según el lugar de nacimiento de la población y de acuerdo a los datos del Padrón Municipal de 2011. A partir de ellos se estableció una categorización de municipios teniendo en cuenta tres criterios: 1) el tipo de enclave residencial: se han escogido municipios que contuvieran secciones censales clasificadas como “enclaves” siguiendo el método propuesto por Poulsen, et. Al., 2001 y Johnston, et al., 2002 y adaptado para el caso español por Galeano, Sabater y Domingo (2013); 2) el tamaño del municipio: teniendo en cuenta las transferencias monetarias que reciben por parte de la administración central y excluyendo del análisis a los menores de 1.000 habitantes; y 3) el nivel de segregación: basado en los índices de disimilitud y aislamiento (Masey y Denton, 1988) para los distintos agregados continentales.

El Cuadro 1 presenta las 28 categorías resultantes de la combinación de los anteriores criterios, teniendo en cuenta que de las posibles combinaciones sólo en el caso de los “enclaves pluralistas” la adecuación a la realidad permitía ser exhaustivos en los cruces por tamaño de municipio y nivel de segregación (excepto para los municipios mayores de 1.000.000 de habitantes donde la segregación solamente puede ser baja). Para las categorías restantes se ha tenido en cuenta intencionadamente que estuvieran representados diferentes tamaños poblacionales y grupos de origen mayoritario. Dado que en Cataluña, ya que no existían ejemplos de enclaves mixtos, polarizados o exclusivos, se optó por complementar el discurso de los técnicos con el de sus compañeros con cargo político en el caso de 10 municipios y habida cuenta de representar diferentes posicionamientos ideológicos en el gobierno local. En el resto de España donde sí existían ejemplos para las 28 categorías, sin embargo, la totalidad de los enclaves se concentraban en sólo 6 comunidades autónomas (Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Andalucía, Región de Murcia, Islas Baleares e Islas Canarias), por ello, y con el fin de obtener la representación geográfica más amplia posible, se seleccionaron de entre las 6 comunidades autónomas restantes, 6 municipios en Galicia, Castilla y León, Castilla La Mancha, País Vasco, La Rioja y Aragón, que representasen las categorías mayoritarias homogéneas y no homogéneas (aquellas en las que no existen enclaves) y que son a las que responde la enorme mayoría de municipios españoles. Sólo un 0,75% del total de secciones censales contienen un enclave residencial.

El trabajo de campo se ejecutó durante el año 2013. Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de en torno a 2 horas. Todas ellas fueron realizadas presencialmente en las dependencias municipales. Se registraron mediante grabadora de voz, previo consentimiento del entrevistado al que se le garantizó el anonimato de su persona y del municipio. En las transcripciones se ha mantenido el idioma original en el que se realizó la entrevista a elección del entrevistado (castellano, gallego o catalán). Tras la fase de transcripción y edición, se incorporaron al paquete informático de análisis cualitativo Atlas.ti para proceder a las labores de análisis.

**Cuadro 1. Categorías de las entrevistas para Cataluña y Resto de España**  
**Cataluña** **Resto de España**

Cat.	Type of enclave	Municipality size	Segregation level	N.E.		Cat.	Type of enclave	Municipality size	Segregation level	N.E.
1	Isolated Host Communities	1.000-10.000	Low			1	Isolated Host Communities	1.000-10.000	Low	
2		30.000-50.000	Medium			2		10.000-30.000	Low	
3		100.000-1.000.000	Medium			3		100.000-1.000.000	Medium	
4	Non Isolated Host Communities	1.000-10.000	Low			4	Non Isolated Host Communities	1.000-10.000	Low	
5		30.000-50.000	Low			5		1.000-10.000	Low	
6		50.000-100.000	Low			6		30.000-50.000	Medium	
7	Plural	1.000-10.000	Low			7	Plural	1.000-10.000	Low	1
8	Plural	1.000-10.000	Medium			8				1
9	Plural	1.000-10.000	High	1		9			Medium	1
10		10.000-30.000	Low	2		10			High	1
11			Medium	2		11				1
12			High	1		12				1
13		30.000-50.000	1			13		30.000-50.000	Low	1
14			Medium	4		14				2
14bis			1			15			Medium	1
15	Plural	30.000-50.000	High			16				1
16	Plural	50.000-100.000	Low			17			High	1
17	Plural	50.000-100.000	Medium			18				1
18	Plural	50.000-100.000	High			18bis			Low	4
19	Plural	100.000-1.000.000	Low	1		19				1
20			Medium	6		20		100.000-1.000.000	Medium	1
20bis			1			21				1
21		>1.000.000	High	3		22			High	1
21bis			1			23	Mixed	1.000.000-1.000.000	Low	15
22			Low	18		24		50.000-100.000	High	6
23	Mixed					25	Polarized	10.000-30.000	High	3
24						26		30.000-50.000	High	6
25	Polarized					27	Exclusive	100.000-1.000.000	Medium	14
26						28		30.000-50.000	Medium	2
27	Exclusive							50.000-100.000	High	4
28										

Cat.: Categoría; N.E.: Número de enclaves

## 2. SÍSIFO: EL CANSANCIO DE LA GESTIÓN

Si alguna característica común podemos señalar del discurso de los técnicos de inmigración entrevistados es su voluntarismo. Llevaron poco o mucho tiempo en su cargo, la mayoría transmitían un clarísimo grado de compromiso personal. Frente al político, hacían valer su mayor conocimiento – defendido por la proximidad con el inmigrado y su formación específica-, una trayectoria no sujeta al calendario electoral y su conveniencia –debían responder a problemas concretos. De modo que se ajustaban a la caracterización que sobre su discurso se ha hecho en otros contextos europeos destacando el pragmatismo y la orientación hacia la búsqueda de objetivos alcanzables dentro de la tradición de la cultura administrativa donde han sido socializados (Caponio, 2010). La crisis económica, sin embargo, deja dos rastros evidentes en su discurso: les hace plantearse dónde están, hacia dónde deben encaminar sus acciones en un contexto de escasez de recursos y transformación de las demandas; y, en segundo lugar, incide en una constante previa a la crisis, en esa gestión que parece condenada a un eterno reinicio, que quiere reflejar el título de este apartado y que en 2013 parecía poner en peligro todo lo que se había logrado con tanto esfuerzo.

### 2.1 El desconcierto: ¿Hacia un nuevo modelo?

¿Qué ha representado la institucionalización de la “diversidad” como marco de actuación antes y durante la crisis económica? Más allá del discurso doctrinal y programático de la misma, su utilización, las palabras y las acciones con las que se asocia, nos informan de diferentes tipos de aprehensión.

“La interculturalidad” sigue apareciendo como el paradigma que orienta la acción de la mayoría de técnicos municipales de la inmigración. Antes y durante la crisis económica. En algunos casos como en Cataluña, esa definición enraizada con la propia percepción de la identidad como comunidad (Zapata

Barrera, 2012), constituye el discurso hegemónico (Domingo, 2014). Sin embargo, con la crisis, sin abandonar ese objetivo, se le percibe como cada vez más lejano. La urgencia de la gestión inmediata (pero también las dudas sobre la continuidad del propio ejercicio), crearon un cierto desconcierto. Ese vacío, pareció llenarlo la recuperación transformada de la “Diversidad”, alejada de cierto folklorismo que pareció caracterizar su primera irrupción en los años noventa, y que ha sido detectado en la vulgarización del discurso sobre la multiculturalidad en otros países (Bell y Hartmann, 2007). Algunos teóricos han propuesto una interpretación del éxito de la Diversidad, semejante a la que en el discurso de los entrevistados tenía la “interculturalidad”, al presentarse como una tercera vía equidistante entre el asimilacionismo y el multiculturalismo (Faist, 2009). Aunque “multiculturalismo” y “diversidad” pueden tener un origen común en la lucha por los derechos civiles de los años sesenta en los Estados Unidos y el desarrollo de legislaciones de reconocimiento de la diferencia (Taylor, 1994), lo cierto es que el lenguaje de la diversidad ha substituido, desplazado o cambiado el vocabulario de la multiculturalidad durante el siglo XXI (Vertovec, y Wessendorf, 2010). Parte de ese éxito reciente debe atribuirse al descrédito de las políticas multiculturales asociado al auge de la islamofobia (Kymlicka, 2010), y parte a la infiltración previa del discurso gerencial sobre la misma desarrollado a partir de los años ochenta y noventa, desde la perspectiva de la optimización de los recursos humanos (Vertovec, 2012). Es desde entonces cuando la “gestión de la diversidad”, empapada del discurso neoliberal, se extenderá a las más diversas Instituciones públicas y privadas (desde el ejército, a las universidades). En estas condiciones la adopción de la “Diversidad” (y con ella su banalización) estaban servidas.

En España, la diversidad (como también la multiculturalidad) antes de la crisis se utilizaban más para constatar la situación de pluralidad poblacional (y cultural) surgida a partir de la inmigración internacional que como sinónimo de una orientación política o gestora de la misma. En el caso de la diversidad, valorada positivamente y medida de forma muy primaria por el número de nacionalidades residente en un mismo municipio, la presencia de pluralidad lingüística o religiosa. Sin embargo, con la crisis económica, la escasez de recursos debida a los recortes hace especialmente atractivo un discurso que además de mostrar los aspectos positivos resultantes de la pluralidad etnocultural producto de la inmigración, por un lado se dirige a otros aspectos no limitados a ésta –es decir, apunta a políticas generalistas-, a un cambio de objetivos –priorizando aquellos que se señala como más urgentes desde la perspectiva de la vulnerabilidad-, y por último a la eficiencia en la gestión –medida también como ahorro, y no pocas veces como externalización.

En la defensa de la “diversidad” como una acción generalista, es decir que no discrimine entre inmigrados y autóctonos, subyace a la vez, la preocupación por el discurso proteccionista respecto a los nacionales propio de las crisis económicas (especialmente referida al empleo y la vivienda) así como la repercusión que en el aumento de la xenofobia puede tener acciones específicas en el campo de la inmigración, susceptibles de ser malinterpretadas.

...tú tienes que ofrecer servicios para todos los ciudadanos y yo lo tengo clarísimo, independientemente de que sean extranjeros o no, que sean comunitarios o no... no sé si estaré chiflado..., o no pero los planes de igualdad lo que generan es más desigualdad (...) Yo necesito empleo para los españoles y para los inmigrantes, una vivienda digna para un español y para un inmigrante, una asistencia sanitaria para un español y para un inmigrante... Entonces todo lo que sea separar...

(30.000-50.000, enclave polarizado, segregación alta, Región de Murcia)

Y aunque parezca contradictorio, la exigencia generalista, que tendrá su reflejo en la reestructuración de los servicios tras las elecciones municipales de 2011, se acompaña de una delimitación de los objetivos sea ciñéndose a ciertos colectivos o territorios percibidos como más vulnerables –por ejemplo niños o mujeres-, sea a áreas concretas –la formación para el empleo o la capacitación lingüística-. Hay quien califica los anteriores objetivos de equivocados, entendiendo que la inversión debe hacerse en preparar a la personas para que puedan afrontar los dos grandes retos de la actualidad que constituyen el empleo y la vivienda, es decir, aumentando su resiliencia, y no tanto en la realización de actividades de carácter lúdico –como muestras gastronómicas- de las que pone en duda que tengan alguna repercusión social real.

¿Qué poblaciones son percibidas como objetivo prioritario de la acción municipal en el naufragio provocado por la crisis? En primer lugar hay que salvar a los niños y a las mujeres. Una de las

preocupaciones más comunes es la mujer inmigrante en el caso de aquellos colectivos caracterizados por una mayor desigualdad de género. A ellas se hace referencia de forma general aunque en su imaginario se encuentra en la mayoría de casos la mujer magrebí. Preocupa su integración socio-laboral, su rol de género en el hogar y su papel protagonista en la educación de los menores lo cual es interpretado además como una inversión en las futuras generaciones.

“fomentar el asociacionismo entre mujeres inmigrantes muy, muy, muy metidas en casa todavía porque su propia cultura, ¿vale?, está muy..., todavía muy arraigada a esa..., idea del marido que trabaja y yo me quedo en casa y tal”

(10.000-30.000, enclave pluralista, segregación alta, Andalucía)

El tratar de fomentar la importancia de la educación secundaria y superior en las familias, y especialmente para las niñas, aparece también como aspecto recurrente. En manos de las mujeres está la reproducción social del grupo, y por lo tanto la futura integración o encapsulamiento del mismo. La igualación de los papeles de género, recordemos, aparece además como uno de los objetivos de la modernidad con las que se identifica la sociedad española respecto a otras culturas, convirtiéndose en la línea definitoria de la diferencia en el sentido negativo.

“Nuestra preocupación son las mujeres, ¿vale? Y por otro lado la integración de las niñas en los centro educativos, eso para mí es el gran reto... la mujer en determinadas culturas es la que lleva las riendas de la educación de los hijos y todo pasa por ahí porque a personas ya adultas es difícil cambiarles la mentalidad”

(50.000-100.000, enclave pluralista, segregación media, Comunidad Valenciana)

La mención a los jóvenes viene habitualmente relacionada con la preocupación por la situación de algunos adolescentes (especialmente aquellos que han sido reagrupados) por sus problemas de adaptación al nuevo contexto educativo, familiar y social. Varios entrevistados han explicitado que se trata de un aspecto al que de momento no se le está prestando apenas atención, o no la que debería, siendo por tanto uno de los retos previstos más importantes.

“Los gestores no nos tenemos que olvidar de las segundas y las tercera generaciones, yo lo digo hasta la saciedad y es que es fundamental... es que lo que nos viene es mucho más importante que..., o igual, que lo anterior y los padres tampoco se dan cuenta, ellos quieren tener a sus hijos, piden la reagrupación pero al final te acabas dando cuenta que es que tu hijo de 14 años no te conoce, ni tú a él, además de que es un adolescente y que tela con los adolescentes... hay que incidir con los jóvenes, para mí es fundamental porque después tenemos problemas de drogas, bandas, no sé qué, no sé cuantos”

(100.000-1.000.000, sin enclave, segregación media, Comunidad de Madrid)

La priorización del empoderamiento de la población mediante su capacitación profesional, suele ir acompañada de una valoración retrospectiva negativa. Ahora que ha llegado la crisis se valora como un error la primacía que antaño se dio a las acciones asistenciales inmediatas, sobre las que les hubieran preparado, de modo que hubieran podido resistir mejor a la crisis.

“conseguimos hacer un curso de hostelería..., y esa experiencia sí que fue estupenda..., conseguimos que la gente se formara en un ámbito..., y obtener una beca de formación... nos hemos equivocado, o sea toda esa cantidad de dinero tenía que haber ido a lo que tenía que haber ido, a hacer la gente más digna, mucho más digna, mucho más independiente y apoyar a muerte el cambio que se necesitaba en ese momento, que era el empleo y la vivienda”

(30.000-50.000, enclave polarizado, segregación alta, Región de Murcia)

Por otra parte se presenta también la idea del aprendizaje de la lengua(s) como herramienta clave que permite un acceso a la participación social de la población inmigrada en igualdad de oportunidades con la población autóctona.

“Por un tema de igualdad de oportunidades, es decir, porque si realmente queremos ser todos ciudadanos y ciudadanas y que nos valoren en función de nuestra formación, de nuestra experiencia, pues tendremos... más posibilidades cuántos más idiomas hablemos, por lo tanto, desde un punto de vista... de una perspectiva de igualdad de oportunidades”

(100.000-1.000.000, enclave pluralista, segregación media, Cataluña)

En cuanto a la búsqueda de una mayor eficiencia encontraremos diferentes acciones que la persiguen, y que surgen a partir de la crisis como una exigencia. En primer lugar la evaluación, entendida como un mejor control del gasto optimizando el escaso presupuesto, en segundo lugar maximizar los procesos de coordinación, tanto dentro como fuera de la administración municipal, con otros municipios y

administraciones, pero también con las asociaciones no gubernamentales implicadas de alguna manera con la gestión de la diversidad.

El déficit en la evaluación señalado por la mayoría de entrevistados -ya que cuando se evalúa se suele hacer internamente-, apunta en su versión más extrema, no sólo a un procedimiento para optimizar la gestión presupuestaria, si no a la falta de control en general de los recursos del municipio:

“A: Os gustaría añadir algo más a la entrevista?

B: No, bueno pues que sirva para que todos... todos los ayuntamientos hagan políticas más integradoras y mejores, con criterios de calidad evaluando y que los gastos de las administraciones que ahora más que nunca son necesarias hay que evaluarlas, para que no pase lo que pasa, que se dan muchas vueltas pero no...m no se evalúa bien, y se hacen cosas sin evaluar y sin mirar que provoca que después desaparezcan recursos que llevados de otra forma hubieran resultado más interesantes”.

(50.000-100.000, enclave pluralista, segregación media, Comunidad Valenciana)

Entre las medidas en pro de un cambio estructural emerge de nuevo la idea de que las gestión hasta el momento ha sido en muchos aspectos el producto de la improvisación, y como consecuencia sufre de una grave descoordinación administrativa. Algunos ejemplos de esa falta de consonancia son las diferencias de cobertura social entre los diferentes niveles administrativos territoriales; el que los diferentes trámites dependan de diferentes administraciones territoriales, las dificultades que supone la puesta en marcha de la maquinaria burocrática, o el requerimiento de trámites innecesarios.

“...pues que nos coordináramos ya de una vez con más coherencia. Es todo muy lento... Es muy difícil, algunas cosas las tienes que hacer entre ayuntamiento, entras en el estado, es..., realmente complejo para cualquiera muchas veces saber un trámite que exige varios papeles, diferentes administraciones, el... Yo creo que allí tenemos un reto muy importante. Y luego también pues incluso el no pisarnos los pies o el hacer las cosas..., contradictorias, ¿no?”

(>1.000.000, enclave pluralista, segregación baja, Comunidad de Madrid)

Pero la necesidad de un cambio de rumbo hacia una mayor transversalidad se aplica también a nivel interno en relación a las competencias de cada área municipal y el trabajo interdepartamental así como la relación con el tejido asociativo.

“El tema de la coordinación que yo siempre me hago la pregunta, en la teoría tenemos un discurso de que nos tenemos que coordinar y luego en la práctica nadie quiere coordinarse porque nadie quiere perder poder de su reino de Taifa, y eso es así. Hasta que no saltemos desde el discurso de la teoría a la práctica yo creo que es tontería”

(30.000-50.000, enclave pluralista, segregación baja, Región de Murcia)

## 2.2 Volver a empezar

Ha sido señalado cómo en otros contextos e instituciones –la academia entre ellos-, el término “diversidad” reflejaba “la fatiga de la equidad”, significando con ella el fracaso de las políticas de equidad promovido por esas mismas instituciones (Ahmed, 2007). En el caso de los hombres y mujeres responsables del área de inmigración de la administración local, “el cansancio de la diversidad”, apela al sobreesfuerzo que demanda –en términos de pedagogía, pero no únicamente-. Ya que las acciones deberán batirse en dos frentes en tanto en cuanto no abandona la idea central de la interculturalidad – dirigida a inmigrados pero también a autóctonos, incluso a veces a sensibilizar a los políticos del propio consistorio-, y que se ven abocadas a empezar de nuevo cada vez, en la medida que van llegando nuevos vecinos. De este modo, el recurso al concepto de “diversidad” moviliza la imagen de la diferencia de forma positiva, se asocia si se quiere a la noción de equilibrio, si atendemos al modelo biológico de la “biodiversidad” popularizado por el ecologismo, pero no forzosamente al de equidad o igualdad social. Esa interpretación va a depender exclusivamente del gestor.

Es el propio gestor quien se expresa en términos de “cansancio” en relación al trabajo realizado hasta el momento, pero cierto es que no lo hace siempre desde la queja, sino desde la satisfacción de avanzar por el camino correcto a pesar del esfuerzo y desgaste que supone.

“Los retos siguen siendo los mismos, hemos ganado con todo este proceso, hemos ganado mucho..., aunque sea cansado el tema de la diversidad sea muy cansado, hemos ganado en riqueza, en variedad, en oportunidades y la mayoría de la población extranjera que ha llegado nos ha dejado un superávit de formación, de posibilidades, etcétera”.

(50.000-100.000, enclave pluralista, segregación alta, Andalucía)

Pero ¿sobre qué se genera ese “cansancio”? La llegada de la inmigración significa para algunos dar un paso atrás en temas –como el papel de la mujer y la violencia intrafamiliar- que con la población autóctona se creían superados. En este sentido, cabe recordar que la visión del técnico contiene cierto sesgo por el hecho de venir casi siempre desde el área de los servicios sociales.

“...según que costumbres que tienen, claro, son muy diferentes igual a las nuestras, (...) nosotros hemos avanzado en según qué temas y ellos están allí, volvemos otra vez, con lo que nos ha costado a nosotros. Y eso sí que se ha oído en los comentarios, la gente no acepta algunas costumbres que aquí ya no...”

A: ¿Cómo por ejemplo?

B: Una violencia de género..., el avance de la mujer, o sea..., aquí entra un moro y la mujer se queda allí..., y los suramericanos él con problemas de alcoholismo y ella tiene que estar en casa. A esto me refiero un poco a que nosotros hemos avanzado...”

(10.000-30.000, enclave pluralista, segregación baja, Islas Baleares)

El *cansancio* del gestor tiene también su origen en la percepción de que el discurso político en primer lugar, y la administración pública en segundo, son quienes deben asimilar primero la idea de diversidad, de lo contrario su trabajo –el de la gestión de la inmigración- carece de coherencia interna. Al señalar la necesidad de que exista una incorporación *real* del discurso de la interculturalidad también a nivel político, el deseo de que los líderes políticos crean en ello y hablen de la diversidad como algo positivo y enriquecedor, invierten la relación entre político y técnico, haciendo del técnico el garante de la interculturalidad.

“tenemos que hacer un esfuerzo muy grande en la pro actividad por la interculturalidad, todos, las políticas, los políticos en sus discursos, en sus..., relación con la ciudadanía, en sus programas, es decir que la interculturalidad sea vivida como un orgullo y no como un problema desde los propios dirigentes que son los líderes”

(100.000-1.000.000, enclave pluralista, segregación media, Madrid)

Por otra parte, expresan la frustración que supone el observar cómo sus esfuerzos llegan a caer en saco roto ante la actitud que una parte del funcionariado público ostenta ante la población inmigrada. Se reclaman la necesidad del trabajo interno que deben hacer los propios ayuntamientos como institución al servicio de los ciudadanos y que hasta ahora se ha trabajado de manera parcial pero no transversal.

“imprescindible una formación en la atención al ciudadano pero teniendo en cuenta la diversidad..., ya sea religiosa, sea..., de cultura porque sí es verdad que el hecho de que vaya una persona que no es española, que no conozca el idioma, ya en cierto modo hay una pequeña barrera que se impone en muchos técnicos a la hora de atender a esa persona. No se atiende a la persona, a la usuaria, sino sobresale por encima sus características, de dónde eres, qué cultura tienes, qué religión, ciertos prejuicios, ciertos estereotipos... Entonces una formación continua a las personas que atienden directamente a personas de otras nacionalidades, yo creo que es primordial la sensibilización a ese tipo de profesional”

(10.000-30.000, enclave pluralista, segregación alta, Andalucía)

Como se ha mencionado anteriormente la nebulosa de incertidumbre y la pérdida progresiva de competencias que envuelve a la gestión de la inmigración a raíz de la crisis económica no han sido elementos que hayan motivado demasiado optimismo entre los gestores, sino que más bien han contribuido al poso del mentado cansancio.

“estamos tan condicionados por la situación económica que... no tengo ni idea de qué nos espera a ninguno... no tengo ni idea, pero tampoco puedes estar planteando cosas en función de esta incertidumbre no? Yo voy haciendo y en fin, ya veremos, ya veremos con lo que nos encontramos...”

(100.000-1.000.000, sin enclave, segregación media, La Rioja)

### **3. CASANDRA ESPERANZADA: MIEDOS Y ESPERANZAS**

La gestión de la diversidad y de la interculturalidad implica un alto grado emocional, no tanto por cuanto apela a las emociones para lograr adhesiones –lo que conocemos como campañas de sensibilización-, sino en la propia dedicación del técnico que se ocupa de su gestión. Pero es en la economía emocional donde cobra sentido que parte del discurso proyectado en el futuro se enuncie como miedo o esperanza. Lo interesante es que miedo y esperanza se presentan como cara y cruz de la

misma gestión proyectada en el futuro. Preguntados sobre la valoración de su tarea durante estos años y los retos de futuro en la gestión de la inmigración, tres son las temáticas recurrentes: 1) cómo recuperar el objetivo final de la interculturalidad; 2) Cómo evitar el conflicto; y 3) la atención a grupos vulnerables, en especial los protagonistas de ese futuro: los descendientes de los inmigrantes

### 3.1 La interculturalidad como deseo

Como hemos dicho, la interculturalidad no ha dejado de aparecer en el discurso de los entrevistados como el objetivo último de su acción. Si bien en algunos de ellos el pragmatismo y la urgencia de la crisis económica les hace apartar ese objetivo, o incluso verlo como alejado en cuanto a abstracción teórica que poco tiene que ver con la realidad del día a día. Como hemos dicho, la interculturalidad parece un objetivo deseado pero a la vez distante.

“...la diversidad lo que aporta es, ya lo he mencionado antes, que el problema es capitalizarla, no es.., siempre he dicho que la interculturalidad no la conozco que un día cuando la vea es como un marciano que me lo presenten y yo ya le digo hay diferentes grados de multiculturalidad o de..., o de coexistencia de grupos diferentes pero al final tanto las personas como los grupos tiene un pequeño núcleo o un gran núcleo duro según los casos, hay quien no se renuncia tan fácilmente y se pasa a la interculturalidad. Conseguir grados de convivencia pacífica lo más pacífica posible dentro de eso es quizás lo más cercano a lo que se puede conseguir”

(50.000-100.000, enclave pluralista, segregación alta, Andalucía)

Ese escepticismo se proyecta como temor en el futuro, en tanto en cuanto se evalúa que los esfuerzos en pro de fomentar la interculturalidad siempre se ven frustrados, y que la crisis económica aún ha empeorado esa situación. Esa frustración que en mayor o menor medida tiñe la voz de técnicos y políticos debe relacionarse con una interpretación contradictoria y precipitada de la interculturalidad. Precipitada en el sentido de entenderla como la interrelación automática de los diferentes grupos, que tiene en el canto al mestizaje, su ejemplo más evidente. Contradicción en el sentido de que a la vez que se presenta como objetivo la fusión entre autóctonos e inmigrados en la creación de la sociedad futura, se exige a veces el mantenimiento de la diferencia como emblema de la diversidad. En cualquier caso, la “interculturalidad” sigue siendo un objetivo por alcanzar, que exige un esfuerzo de innovación a la administración y a los gestores comprometidos con ella:

“...tenemos que hacer un esfuerzo muy grande en la pro-actividad por la interculturalidad, todos, las políticas, los políticos en sus discursos, en su..., relación con la ciudadanía, en sus programas, es decir que la interculturalidad sea vivida como un orgullo y no como un problema desde los propios dirigentes que son los líderes y por otro lado desde lo técnico tenemos que poder avanzar con..., con nuevas..., estrategias innovadoras, creo que no nos sirve las formas de trabajo tradicionales, creo que tenemos que ir hacia fórmulas más innovadoras, muy flexibles, de adaptación de los servicios públicos a la realidad local es fundamental hacerlo rápido porque la realidad de la crisis es rapidísima y nosotros como institución es que vamos super lentos y cuando queremos reaccionar ya es tarde, ¿no?”

(100.000-1.000.000, enclave pluralista, segregación media, Madrid)

El gestor además tiene claro que la interculturalidad deberá pasar por una pedagogía a dos bandas, dirigida a los inmigrados pero también a los autóctonos.

“...sobre todo el trabajo con la población autóctona, ahora tenemos este reto por delante... tenemos que transmitir la idea de que esto no es reversible, sino que son los nuevos vecinos y que entre todos tenemos que volver a construir una nueva identidad y nuestro mensaje tiene que ser claro en eso, se tiene que conocer, tenemos que ayudar a romper prejuicios y estereotipos y construir proyectos comunes que son los barrios, que son las plazas, que son las calles, las comunidades y acompañar a los vecinos autóctonos en eso”.

(100.000-1.000.000, enclave pluralista, segregación alta, Cataluña)

### 3.2 Cómo evitar el conflicto

Uno de los efectos de la crisis sobre el discurso de los técnicos fue imponer el miedo al conflicto como una especie de espada de Damocles que pendía sobre sus acciones. Ese miedo ya fue tratado como orientador de las transformaciones en anteriores trabajos, pero vuelve a explicitarse en su proyección hacia el futuro. La distopía de la *banlieu* es la que obra como acicate a la gestión de la interculturalidad. Y ahí la interculturalidad vuelve a cobrar toda su importancia, es esa orientación la que va a permitir salvar esa amenaza.

“Pienso que si no intervenimos en estos momentos difíciles... el reto del futuro será evitar que explote el conflicto social. Y pienso que si se hacen unas buenas políticas de prevención e integración, y cuando hablo de integración no hablamos de ellos hacia nosotros, ni de nosotros hacia ellos, quiero decir que la integración no es tan sólo de un lado hacia el otro, y pienso que haciendo estas políticas los retos de futuro serán pocos respecto a la inmigración”

(1.000-10.000, sin enclave, segregación baja, Cataluña)

Ese miedo al conflicto que aún no se ha producido pero que se proyecta en el futuro es el que justifica tipos de acciones que ahonden en la política intercultural, empezando por la mediación, que recordemos fue la primera perjudicada a raíz de los recortes presupuestarios.

“Y otro reto es poder trabajar esa mediación intercultural, intervención a cualquier nivel pero con eso, para poder prevenir los conflictos tanto con población inmigrante o de origen inmigrante como con población autóctona (...) la identificación de líderes y lideresas, de poder trabajar en el entorno pues de calle, entornos abiertos, los espacios públicos, la percepción que pueda tener la población sobre el uso de esos espacios públicos y el acaparamiento a lo mejor de lo que pueden percibir por parte de la población extranjera”.

(30.000-50.000, sin enclave, segregación media, Castilla La Mancha)

### 3.3 La atención a grupos vulnerables

Entre los retos que los entrevistados identificaban como importantes de cara al futuro de la gestión estaba, como hemos avanzado, el de determinados grupos de población que ya se percibían como vulnerables o que preveían que pudieran serlo en el futuro próximo. La proyección en el futuro, asume que los programas de acogida han quedado superados por el descenso de los flujos migratorios, y que en el protagonismo que adquieren el asentamiento de la población, hay que priorizar la acción en los grupos que son vistos como agentes del futuro. Los jóvenes, sobre todo los descendientes de la inmigración ya nacida en el país, se convierten de este modo en el objetivo por antonomasia tanto de la preocupación como de la esperanza. Dado que la gestión de la inmigración en la gran mayoría de municipios se lleva a cabo desde el área de los servicios sociales, no es de extrañar que aspectos como el ámbito familiar, el género, la infancia, la juventud y los mayores estén muy presentes en su discurso.

La educación de los hijos en algunos colectivos sigue siendo principalmente una responsabilidad de la madre por lo que educar en ciertos valores se convierte en reto decisivo de cara a las generaciones futuras.

“lo ideal sería no perder de vista los jóvenes, porque van a ser el futuro, que son las segundas y las tercera generaciones que es lo que nos preocupa. Además nosotros que llevamos temas de violencia de género estamos viendo, no porque sean inmigrantes, eh, pero a veces sí tiene que ver la cultura de la sumisión lo que han visto en casa de la madre y demás por una cuestión cultural, ... hay muchos jóvenes que son de segunda generación y están reproduciendo una serie de roles de hace 30 años en España, digo y repito que no solo los jóvenes inmigrantes, cuidado, no, no, porque entonces mentiría, pero si hay un alto porcentaje de..., de jóvenes inmigrantes que están en este tema”

(100.000-1.000.000, sin enclave, segregación media, Comunidad de Madrid)

Como apunte final y aunque muy a menudo la población europea comunitaria queda fuera del imaginario migratorio de los entrevistados, en alguna ocasión se hace referencia a ellos como futuros demandantes de servicios sociales de cara a la vejez.

“Nosotros no la llamamos población inmigrada pero es población que no es autóctona que son la alemana porque serán ahora un elemento de demandas en ayudas sociales y tenemos que ir preparando un dispositivo con los programas de atención o aumentar los que tenemos... básicamente por edad y porque rompen con las redes familiares, nos encontramos con unos casos que no saben a dónde acudir, es un tema que tengo que tener presente”

(1.000-10.000, enclave pluralista, segregación baja, Islas Baleares)

## 4. CONCLUSIONES

En nuestro país abundan los análisis sobre el discurso de los políticos, buscando muchas veces rastro de actitudes prejuiciosas o claramente racistas y xenófobas (Van Dijk, 2009; Garcés-Mascareñas y Franco-Guillén, 2015, por ejemplo), también se ha prestado atención de forma todavía más abundante a la voz de los inmigrados de diferentes orígenes. Sin embargo, poco se ha investigado sobre los técnicos de inmigración, aunque ellos hayan sido parte fundamental de la articulación de la política de

integración de las personas inmigradas en España. El presente trabajo representa un primer esfuerzo en esa dirección en un tiempo crítico: cuando todo estaba cambiando. Lo que podría haberse entendido como la crónica de un derrumbe (el de las acciones llevadas a cabo hasta entonces) se descubre como una oportunidad a la vez para valorar las acciones pasadas como la transformación que la crisis había en unos casos precipitado y en otros acelerado.

La diversidad emerge entonces como un paradigma que orientará su trabajo, intentando dar respuesta tanto a la reducción de recursos, como a la transformación de la inmigración (su descenso, el aumento de la emigración, pero sobre todo la precarización de la vida de los inmigrados residentes en el municipio), y a la presión que la crisis ejercerá en la demanda de los inmigrados pero también en el aumento inusitado de la demanda de servicios de los autóctonos. En cada municipio ese replanteamiento aparentemente decidido de forma reactiva y autónoma, comportará la reestructuración de los servicios, y del propio organigrama municipal en pos de una acción más generalista, más eficiente, priorizando unos grupos o acciones sobre otras en base a fortalecer la resiliencia de grupos concretos. La ambigüedad del concepto y su heterogénea intelección por parte de cada uno de los agentes sociales involucrados, permitirá que bajo un mismo paraguas de la diversidad se desarrolle acciones y prácticas aparentemente divergentes. Esa situación no dista mucho de la que correspondía a la “interculturalidad” como discurso hegemónico. Esta, como objetivos, ha sufrido un desplazamiento hacia el futuro: sin negarla, se la percibe como una finalidad deseada pero remota, aplazada en nombre de la urgencia de salvaguardar la convivencia, o como mínimo de mantener una coexistencia carente de conflictos.

Queda por analizar, hasta qué punto la composición de la población residente en cada municipio influye en la percepción que los técnicos municipales de inmigración tuvieron de esa reorientación de sus acciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahmed, Sara (2007) “The Language of Diversity”. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 30, núm. 2, March 2007, pp. 235-256.
- Alba, Richard y Nee, Víctor (2003) *Remaking the American Mainstream: Assimilation and contemporary immigration*, Cambridge, Harvard University Press.
- Bell, Joyce C., y Hartmann, Douglas (2007) “Diversity in Everyday Discourse: The Cultural Ambiguities and Consequences of Happy Talk”. *American Sociological Review*, Vol. 72, December: 895-914.
- Bueno, X. y Treviño, R. (en prensa). “La acción de los municipios ante la disminución de los Fondos para la Integración: percepciones desde la gestión local”. Aja, E.; Arango, J. y Oliver, J. (ed.): *Anuario de Inmigración en España (edición 2014)*, CIDOB, Barcelona.
- Caponio, T. (2010) “Conclusions: making sense of local policy arenas”. Caponio, T. y Borkert, M. (Eds.) *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Castles, Stephen (1995) “How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity”, *New Community*, Vol. 21, núm. 3, July, pp. 203-308.
- Cebolla, H. y González Ferrer, A. (Coord.) (2013). *Inmigración ¿Integración sin modelo?* Madrid, Alianza Editorial.
- Domingo, Andreu (2014) *Catalunya al mirall de la immigració. Demografia i identitat nacional*. Barcelona, L’Avenç.
- Faist, Thomas (2009) “Diversity –a new mode of incorporation”. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 32, núm. 1, March 2007, pp. 171-190.
- Galeano, Juan, Sabater, Albert, and Domingo, Andreu (2014) “Formació i evolució dels enclavaments ètnics a Catalunya, abans i durant la crisi econòmica”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, núm. vol. 60 (2), pp. 1-28.
- Garcés-Mascareñas, Blanca y Franco-Guillén, Núria (2015) “Los discursos de la diversidad: programas y debates electorales durante las elecciones municipales de 2011 en Cataluña”. En Zapata-Barrero, Ricard (Ed.) *Las condiciones de la interculturalidad. Gestión local de la diversidad en España*. Valencia, Tirant Humanidades.

- Kymlicka, Will (2010) "The rise and fall of multiculturalism?": new debates on inclusion and accommodation in diverse societies". Vertovec, Steven y Wessendorf, Susanne (Coords.) *The multiculturalism Blackslash. European discourses, policies and practices*. London/New York, Routledge, pp. 32-49.
- López Pietsch, P. (2007). "¿Existe un modelo español de gestión de la diversidad? ¿Cuáles serían los puntos débiles y los fuertes del modelo español?". En Arriba, A.; Moreno Fuentes, F.J.; Moreno Fernández, L. (Coord.) Cuadernos de Debate Primer Foro Tercer Sector, Madrid, Fundación Luís Vives, CSIC.
- Massey, D. S., & Denton, N. A. (1988) "The dimensions of residential segregation". *Social Forces*, 67 (2), 281-315.
- Martínez de Lizarrondo, A. (2010). "La incidencia del Fondo de Apoyo y el PEI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes" *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 85, marzo, estudios: 31-45.
- Ortega, N. (2011). "Crisis económica y política de inmigración en España: ¿qué reformulación de agenda y política?", en García Castaño, F. J. y Kressova, N. (eds.). *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*. (Granada, Instituto de Migraciones, pp. 1381-1397).
- Poulsen, M.; Johnston, R. i Forrest, J. (2001) Intraurban ethnic enclaves: introducing a knowledge-based classification method, *Environment and Planning*, 33: 2071-2082.
- Taylor, Charles (1994) "The Politics of Recognition". Gutmann, Amy (Ed.) *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton, Princeton University Press.
- Van Dijk, Teun A. (2009) *Discurso y poder*. Barcelona, Gedisa
- Vertovec, Steven (2012) "Diversity" and Social Imaginery". *European Journal of Sociology*, 53, pp. 287-312.
- Vertovec, Steven y Wessendorf, Susanne (2010) "Introduction. Assessing the backlash against multiculturalism in Europe". Vertovec, Steven y Wessendorf, Susanne (Coords.) *The multiculturalism Blackslash. European discourses, policies and practices*. London/New York, Routledge, pp. 1-18.
- Zapata-Barrero, Ricard (2012) "Catalan Autonomy-Building Process in Immigration Policy: Conceptual, Institutional and Normative Dimensions". A Gagnon, A. G. y Keating, M. (Ed.) *Political Autonomy and Divided Societies. Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*. Basingstoke, Palgrave, MacMillan, pág. 220-235.