



Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Migraciones Internacionales

85

2010



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

NIPO: 790-10-020-8

Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Migraciones Internacionales

DIRECTOR

José Antonio Panizo Robles

SUBDIRECTOR

Francisco Javier Andrés González

COORDINADORES DE LA SERIE

Lorenzo Cachón Rodríguez
César Mogo Zaro

SECRETARÍA

Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones
del Ministerio de Trabajo e Inmigración
Agustín de Bethencourt, 11
28003 Madrid
Telf.: 91 363 23 45
Fax: 91 363 23 49
Correo electrónico: proproeditorial@mtin.es
Internet: <http://www.mtin.es>

La Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración no se responsabiliza de las opiniones expresadas por los autores en la redacción de sus artículos.

Se permite la reproducción de los textos siempre que se cite su procedencia.

RET: 10-2.277

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.060.es>



Edita y distribuye:
Ministerio de Trabajo e Inmigración
Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

NIPO: 790-10-021-3
ISSN: 1137-5868
Depósito legal: M-12.168-1998
Diseño cubierta: CSP
Diseño interior: C & G
Imprime: Solana e Hijos, A.G., S.A. Telf. 91 610 90 06

Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Migraciones Internacionales

SUMARIO

PRESENTACIÓN, *Consuelo Rumí*, 7

EDITORIAL, *Lorenzo Cachón Rodríguez*, 13

I. ESTUDIOS

Una apuesta por la integración. *Estrella Rodríguez Pardo*, 19

La incidencia del Fondo de Apoyo y el PEI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes. *Antidio Martínez de Lizarrondo Artola*, 31

Lengua e inmigración: conocimiento del español e integración de los inmigrantes. *Rodolfo Gutierrez, Javier Mato y María Miyar*, 47

Los retos de la inmigración en España: Análisis comparativo de los discursos de la administración y la población inmigrante. *Marta Domínguez y Elisa Brey*, 65

De la expansión económica a la crisis: Cambios en los factores demográficos de inserción laboral de la población extranjera en España e Italia. *Andreu Domingo, Fernando Gil Alonso y Francesca Galizia*, 81

Mercados, ciudadanía y derechos. La regulación de la inmigración laboral en Malasia y España. *Blanca Garcés Mascareñas*, 107

El análisis de la evolución del derecho a la asistencia sanitaria de los residentes gitanos comunitarios en Francia: las fronteras internas de la Europa social de los 27. *Kàtia Lurbe i Puerto*, 123

II. DOCUMENTOS

La migración y el asilo en el *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, 141

III. RECENSIONES

Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones. Carlota Solé, Sonia Parella, Leonardo Cavalcanti, 155

La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de los flujos a la integración de los inmigrantes. Héctor Cebolla Boado, Amparo González Ferrer, 158

Las múltiples caras de la inmigración en España. Reher, David Sven-Reher; Requena, Miguel (EDS.), 165

Accession and migration: changing policy, society, and culture in an enlarged Europe. John Eade, Yordanka Valkanova (EDS.), 168

The Ethics of Migration Research Methodology: Dealing with Vulnerable Immigrants. Ilse Van Liempt, Veronika Bilger (EDS.), 174

Encuesta 2008 Inmigración en Navarra. Miguel Laparra Navarro, Antidio Martínez de Lizarrondo Artola, Txerra García de Eulate Jiménez (Coordinadores), 178

Los retos de la inmigración en España: Análisis comparativo de los discursos de la administración y la población inmigrante

MARTA DOMÍNGUEZ*

ELISA BREY*

La inmigración es uno de los mayores factores de cambio en la sociedad española actual. En relación con ello, se plantean los retos de la co-inclusión y la integración en la ciudadanía. Estas cuestiones se hacen especialmente manifiestas a nivel de los barrios y las ciudades, donde se desarrollan las prácticas cotidianas de los actores. En España, los gobiernos municipales tienen la oportunidad de responder a los retos que plantea la inmigración porque tienen competencia en materia de inclusión social, junto con el Estado y las Comunidades Autónomas.

En este trabajo, se parte precisamente del supuesto de que, desde los gobiernos municipales, se puede favorecer la inclusión de la población inmigrante en la ciudadanía local, mediante la implantación de medidas, pero también mediante el manejo de discursos ins-

titucionales sobre la realidad cotidiana, teniendo en cuenta la diversidad de necesidades y demandas de la ciudadanía. La principal hipótesis que se plantea es que, cuanto más reconocidos estén los inmigrantes en su cotidianeidad y en su espectro de necesidades por las instituciones, más incluidos se sentirán y más participarán o se implicarán en la vida urbana. Así, se promoverá la inclusión, por lo menos a nivel simbólico.

Con ello, este trabajo analizará la sintonía o disonancia que existe entre los discursos en el nivel local y los de la población inmigrante, haciendo referencia concreta a un municipio situado en la periferia metropolitana de Madrid¹. Se seleccionó el municipio de San

¹ Esta presentación es una síntesis de una investigación más amplia realizada en SFH en el año 2008 y en la que se ha empleado metodología cuantitativa y sobre todo cualitativa (entrevistas, grupos de discusión, análisis cualitativo de textos, etc.) para llegar a los resultados que aquí se presentan. Las autoras agradecen a la Comunidad de Madrid la financiación del proyecto, y al Ayunta-

* Universidad Complutense de Madrid.

Fernando de Henares (SFH) por tratarse de un espacio de localización de periferia obrera que se caracteriza por un alto porcentaje de población rumana, actualmente el primer colectivo en la Comunidad de Madrid y España. Si bien la llegada de personas desde otros países sigue siendo un fenómeno relativamente reciente en este municipio, precisamente de lo que se trata en este trabajo es de destacar cuáles son las oportunidades y potencialidades de los gobiernos locales para favorecer la inclusión y prevenir la posibilidad de conflictos en la fase incipiente de la inmigración.

Para la investigación, se utilizó principalmente una metodología cualitativa (análisis de documentos, entrevistas y grupos de discusión). El análisis se centró en cinco puntos: imágenes de la ciudad, demandas y necesidades de la población inmigrante, respuesta política de la administración local, relación población inmigrante/institución, relación población inmigrante/población española. Después de recordar brevemente cuáles son los debates con los que conecta este trabajo, se expondrá cuáles son los discursos institucionales y los discursos de las personas llegadas desde otros países, para luego analizar ambos de forma conjunta. Por último, se hará una serie de propuestas para la acción de los gobiernos locales en respuesta a los retos que plantea la inmigración.

1. SOBRE LA INCLUSIÓN EN LA CIUDADANÍA LOCAL

Antes de pasar a analizar los discursos de la institución y de la población inmigrante, es preciso referirse a los debates con los que conecta esta investigación: el de los nuevos límites de la ciudadanía, en sociología de las migraciones; pero también el de la ciudad como una realidad simbólica, en sociología urbana.

miento de San Fernando de Henares su colaboración con el mismo.

En primer lugar, el interrogante sobre la adecuación de la respuesta política ante las demandas y necesidades de la población inmigrante, está vinculado con el debate sobre ciudadanía, que ha ido creciendo en relevancia desde los años noventa. Mientras que la definición tradicional del concepto considera que los límites de la ciudadanía se ven determinados por la nacionalidad, a lo largo de las últimas dos décadas, en un contexto marcado por el cuestionamiento del papel del Estado a nivel nacional, han ido surgiendo otras propuestas. En este sentido, la ciudadanía se concibe cada vez más como un conjunto de derechos y deberes, y como un «ideal» en el que no es suficiente la igualdad de derechos, sino que también hay que garantizar la igualdad de oportunidades, frente a la discriminación y el racismo (Cachón, 2002; Arango, 2005). Por otro lado, la nacionalidad ya no aparece como el único criterio que rige la ciudadanía, sino que el hecho de residir en un determinado lugar puede dar acceso a los derechos y deberes ciudadanos (Hammar, 1990; Soysal, 1994; López Sala, 2004).

En este contexto, la respuesta política es clave para evitar los conflictos y favorecer la inclusión ciudadana de los que llegan desde otros países. Esta respuesta varía en función de los contextos locales y nacionales de recepción, y puede distinguirse según si se plantean políticas universalistas/indirectas o políticas particularistas/directas. Al igual que en los países con más tradición e historia migratoria, en España, la inmigración plantea un doble reto para la acción de las administraciones, incluido a nivel local. Los municipios deberán garantizar la igualdad de todos para el acceso a los derechos ciudadanos, sin que la diversidad cultural se considere un obstáculo para la convivencia. El objetivo que deberá perseguirse es la situación de «plena ciudadanía», que no siempre coincide con la realidad. A nivel local, con el fin de evitar los conflictos, las actuaciones municipales deberían tener en cuenta la realidad, las demandas, las necesidades y los discursos de la población

inmigrante, abriendo un «espacio de diálogo», al igual que ocurre a nivel nacional (Zubero, 2004; Imbert, 2008). Con ello, se podrá garantizar la satisfacción, y favorecer el sentimiento de inclusión, de los que llegan desde otros países.

En segundo lugar, el interrogante sobre la adecuación de la respuesta política ante las demandas y necesidades de la población inmigrante, conecta con la visión de la ciudad como una realidad cultural y simbólica (Simmel, 1997; Rapoport, 1978; Lynch, 1998), y no solamente como una realidad física, económica o arquitectónica, tal y como lo presentaban las escuelas clásicas de la sociología urbana, entre las cuales se encuentran los trabajos de Marx, la Escuela de Chicago, Lefèbvre y Harvey, entre otras. Con el fin de analizar el grado de inclusión/exclusión social dentro de la ciudad desde la perspectiva simbólica, la mirada se centrará en los discursos, que emanan tanto de la institución como de la ciudadanía, incluyendo la población inmigrante. En este contexto, uno de los aspectos que permitiría medir la correspondencia entre ambos discursos son las imágenes urbanas, que estarán constituidas por un conjunto de atributos y características con los que la ciudad se identificará y con los que ésta será identificada ante diferentes públicos, sean internos y externos (Friedmann, 2003). Según Kotler (1993), la imagen de un espacio es «la suma de creencias, ideales e impresiones que la gente tiene alrededor de cierto lugar», es decir una síntesis de toda esa información en una imagen simplificada, estereotipada. Por otro lado, la imagen de un espacio reflejará las aspiraciones que deben desarrollarse y reforzarse para que la identidad perdure y no sea excluyente. Implica por tanto un consenso en cuanto al proyecto colectivo, y por ello debería tratarse de una imagen compartida.

Estas imágenes podrán promover el sentimiento de pertenencia, aunque no lo determinarán (Tajfel, 1984; Borja, 2003; Cortina, 2005). Por ello, en la medida en que un colec-

tivo se sienta reconocido desde las instituciones públicas, es decir, cuanto mayor sea la correspondencia entre su discurso y el de la institución, más implicado se sentirá en el proyecto común de la ciudad. En última instancia, las identidades urbanas basadas en las imágenes de la ciudad cumplirán una función de inclusión (Borja, 2003; Cortina, 2005), otorgando un sentimiento positivo por el que se asegura su adhesión. En el proceso generador de imágenes, cabe señalar que el poder local cumple un papel especialmente relevante, en la medida en que es el principal promotor de estas imágenes de la ciudad, que se construyen y se transmiten a través de los discursos, los lemas y los vídeos institucionales, y se ven reflejadas también en la organización de las concejalías, el diseño de los planes y los servicios municipales, así como el discurso de los empleados públicos.

2. LA IMAGEN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN EL DISCURSO INSTITUCIONAL

El papel mediador de la institución en pos de la inclusión de los inmigrantes puede operacionalizarse de dos maneras: bien reconociendo las necesidades, discursos e imágenes de los inmigrantes, y acercándose a ellos; bien realizando una labor de mediador ante la población autóctona con la que se relacionan. Esto se lleva a cabo mediante la inclusión simbólica y discursiva desde lo institucional, en su manifestación política, y también mediante la intervención directa de los técnicos municipales, que tienen un relevante papel multifuncional. Por ello, cuando sea relevante, se distinguirá el discurso de los responsables políticos del de los empleados municipales.

En primer lugar, se concluirá si el discurso institucional de SFH es universalista o particularista. En segundo lugar, dado que lo que se trata de concluir es en qué medida coinciden con los discursos de la población inmi-

grante, se analizará los discursos de la institución, señalando cuál es su imagen de la ciudad de SFH, qué percepción tiene de la cotidianidad y las necesidades de la población inmigrante, cómo son sus relaciones con las personas que llegaron desde otros países, y por último, cuáles son las relaciones población inmigrante/población no inmigrante, analizando en qué medida interviene la institución para mejorarlas.

2.1. Del universalismo al particularismo

En el caso de SFH, el discurso institucional respecto al colectivo de inmigrantes es fundamentalmente universalista pero es preciso matizar esta idea puesto que existen ciertas oscilaciones en éste. Así, pese a hacerse un tratamiento indiscriminado hacia todos los colectivos en la mayor parte de los documentos institucionales analizados (dípticos, trípticos, revistas municipales, bandos, notas de prensa, folletos, guías, programas electorales, etc.), en las concejalías municipales así como en el discurso político y el de los empleados municipales, también aparecen referencias explícitas a la población inmigrante, bien junto a otros grupos señalados como mujeres, niños y jóvenes, discapacitados o mayores, bien considerándole en sí mismo como caso particular. A pesar de esto matices, las alusiones textuales a los inmigrantes son mínimas, y la «invisibilidad» relativa de la población inmigrante también se pone de manifiesto entre el material iconográfico. Ello puede explicarse por el hecho de que la inmigración es un fenómeno relativamente reciente, pero también porque la institución tiene cierto miedo de dar visibilidad a la población inmigrante dentro del municipio y dentro de sus políticas, porque considera que podría dar argumentos a los discursos excluyentes de parte de la población no inmigrante.

La concepción institucional subyacente que predomina es la de una ciudad como un mundo complejo y diverso donde la mayor

parte de la población es foránea. Tanto los recién llegados procedentes de Madrid y otros municipios, como los que proceden de otros países, tienen la consideración de foráneos y es el tratamiento que los une. No obstante y a pesar de todo, entre los empleados municipales y probablemente en la institución en su conjunto, subyacen líneas de pensamiento que abren hacia el debate y la cuestionan, provocando que la línea institucional sea una realidad dinámica que se enriquece con nuevas líneas de pensamiento y reflexiones. Ejemplos de ello son la organización de reuniones con inmigrantes a las que acude el alcalde, o la difusión del lema institucional «San Fernando acoge» durante el Día de la Infancia en junio de 2009. En algunos casos se cuestiona si también hacen falta políticas específicas dentro de esta línea universalista de manera que se considere a algunos colectivos con necesidades específicas. Aquí los técnicos actúan como dinamizadores de la institución pública en constante contacto con la realidad. En este sentido, en relación con la población inmigrante, habría que señalar la existencia de un servicio de interpretación y traducciones, y sobre todo la creación de un servicio de mediación intercultural a principios del año 2009.

2.2. Imagen de la ciudad, percepción de lo público y relaciones de la ciudadanía con la institución

Más adelante, se comprobará cuál es la imagen de la ciudad que detentan los inmigrantes. Aquí la imagen de ciudad que dibujan los políticos y los técnicos municipales, se corresponde con la de una ciudad *acogedora, comunicativa, dialogante, comprensiva y amigable*, eso es una ciudad que incluye fácilmente, permite el contacto y la relación entre la ciudadanía, así como una ciudad que trata a todos los ciudadanos por igual, sin diferencias. En este escenario, la institución pública es el máximo representante de estos principios. Desde la institución se valora especial-

mente la proximidad con los ciudadanos y se resalta la ventaja que tiene SFH frente a ciudades más grandes, como Madrid, donde dicho contacto es más difícil. A pesar de esta proximidad, lo primero que destacan los discursos institucionales de los políticos en cuanto a su relación con los inmigrantes, es el desconocimiento de su realidad, o en todo caso, un conocimiento limitado, reconociendo casi exclusivamente sus necesidades primarias. De este modo, la ciudad acogedora queda en entredicho ante unos ciudadanos desconocidos o parcialmente conocidos.

Por su parte, los empleados municipales son conscientes de que no reciben a todos los usuarios posibles, de que algo no funciona bien y por ello que no todos los inmigrantes se acercan al Ayuntamiento. Entre las razones esgrimidas destacan la falta de conocimiento del idioma, la falta de tiempo por los horarios extensos de trabajo, la cultura del miedo ante lo público que prevalece en sus países de origen, la falta de conocimiento de los servicios públicos, la falta de papeles, la irregularidad y el miedo a la deportación, el desconocimiento ante el funcionamiento de la sociedad española, el machismo y el miedo ante los malos tratos por parte de las mujeres. En todo caso, los empleados municipales señalan que los que se acercan a la administración son principalmente las mujeres. Es éste el colectivo *target* de la administración, tanto entre la población autóctona como entre los inmigrantes. Quizás eso se deba en parte porque las mujeres muestran más preocupación por el cuidado de la familia y están predispuestas a buscar ayudas.

Por tanto los empleados municipales tienen una visión más amplia acerca de los inmigrantes que la de los responsables políticos, pero esta visión sigue siendo sesgada y parcial, puesto que sólo conocen a aquellos que se acercan, que no son todos, sino, por ejemplo, los más necesitados en el caso del Área de Bienestar Social, o los más cualificados y adaptados en el Servicio de Empleo. Además, a la institución se acercan más las

mujeres que los hombres. Por ello, es necesario reconocer la parcialidad de la visión que tiene la institución de la ciudadanía.

2.3. Del desconocimiento al reconocimiento de las necesidades diferenciadas de la población inmigrante

Si bien los políticos enuncian que SFH es una ciudad integrada y tranquila, en la que todos los ciudadanos son iguales y con los que se establece una relación de proximidad y cercanía, sí constatan que los inmigrantes, debido al poco tiempo que llevan residiendo en el municipio, las dificultades de idioma y comunicación, o la falta de redes, manifiestan dificultades respecto al acercamiento hacia ellos. Por ello lo primero que hay que destacar como rasgo de (des)conexión entre lo institucional y la población inmigrante es *el desconocimiento y la distancia* de la sociedad receptora respecto a las personas que vinieron desde otros países. Según los políticos, los inmigrantes sólo se acercan al ayuntamiento para empadronarse. A partir de esta primera afirmación, reconocen que tienen ciertos problemas y demandas, pero eminentemente ligados a las necesidades primarias. Sin embargo, los técnicos municipales se muestran mejores conocedores de su realidad cotidiana y necesidades. Ellos son capaces de dar una mayor riqueza informativa acerca de la realidad de la población inmigrante en el municipio.

Aún así, tanto para el discurso político como para los técnicos, los inmigrantes detentan *necesidades básicamente primarias*. Pero así como los políticos no hacen un elenco claro de éstas, los técnicos municipales sí pueden hacerlo. Por ello reconocen *el empleo, los malos tratos y la violencia hacia las mujeres, la vivienda, la manutención, la situación legal, el idioma, y el cuidado de los hijos* como los principales problemas. Como puede constatar, se trata de cuestiones eminentemente ligadas a las necesidades básicas de supervivencia. En cierto modo, los técnicos municipales destacan

también *la soledad y la falta de relaciones* como inquietudes que pueden manifestar los inmigrantes, mostrando empatía hacia ellos. Pero si bien el discurso institucional reconoce claras necesidades secundarias de inclusión, ocio y consumo normalizador en otros grupos, por ejemplo entre los mayores, entre los inmigrantes no se menciona.

2.4. El papel de la institución como mediador de las relaciones entre población inmigrante y población no inmigrante

Otra de las áreas de intervención desde la institución local y en pos de la inclusión es la de mediación entre la población inmigrante y la población no inmigrante, sobre todo en el caso de los empleados municipales. Para los políticos, el primer discurso que surge ante el planteamiento de las relaciones entre la población de SFH y los inmigrantes, es de inclusión prácticamente total de los inmigrantes en la sociedad de acogida. Para ellos, la población de SFH es muy acogedora, y denotan que los inmigrantes están incluidos en la ciudadanía. Esto se corresponde con la imagen oficial de ciudad que se detenta y se promueve desde la institución.

Es cierto que en SFH no existe segregación espacial, como en otras ciudades españolas, y la configuración del espacio urbano permite que la población inmigrante esté diseminada por el municipio, y en este sentido la «no visibilidad» de la población inmigrante se interpreta como una mayor inclusión. Sin embargo, la «inclusión espacial» no necesariamente implica la «inclusión social». De hecho, lo que constatan los empleados del Ayuntamiento es que los inmigrantes apenas se relacionan con la población no inmigrante. En este sentido, parece que no se mezclan en los bares, mientras que en los parques los inmigrantes no están presentes apenas a no ser por los niños, ni tampoco acuden a los equipamientos públicos (deportivos, culturales, etc.), sino que se

reúnen en los espacios privados principalmente de ámbito doméstico. En este caso, la falta de mezcla y de visibilidad en los espacios públicos de la ciudad puede venir explicada por la falta de tiempo de la población inmigrante que trabaja. Además, en el contexto del corredor de Henares, esta situación de no visibilidad podría explicarse por la salida a otros municipios, donde se concentra y se reúne la población inmigrante predominantemente rumana, como ocurre por ejemplo en Coslada y Alcalá de Henares.

Por otro lado, debido a la influencia de la crisis, el desconocimiento frente al otro, la inexistencia de canales entre la institución y la población inmigrante, la competitividad por los recursos públicos, la desconfianza que provoca la convivencia junto al extraño que aparece diferente, o la influencia de los medios de comunicación que ayudan a la difusión de imágenes estereotipadas, se constata la aparición de ciertos discursos que dan visibilidad pero excluyen a la población inmigrante, los cuales, en el extremo, pueden hacerse xenófobos. El riesgo consiste en que estos discursos vayan impregnando la vida cotidiana de SFH, al igual que en otras ciudades españolas.

De cualquier forma, los políticos y los empleados municipales de SFH minimizan los conflictos que puedan existir en función del origen. A su manera de ver, en la sociedad de SFH, no existen conflictos manifiestos. Para ellos, los inmigrantes están incluidos y la sociedad de SFH es una sociedad acogedora, porque ésa es la imagen oficial sobre la ciudad en general. Es éste el discurso espontáneo que surge cuando se les pregunta acerca de la convivencia en la ciudad. Sin embargo, fuera de micrófono y cuando no se aborda el conflicto directamente como pregunta, los políticos se hacen eco de algunos discursos excluyentes que sí se constatan en la sociedad local.

En el caso de los técnicos aparece también este doble discurso: por un lado, la buena

inclusión y ausencia de conflictos entre la ciudadanía en SFH; y por otro lado, la existencia de discursos excluyentes. Son dos temas que aparecen simultáneamente en los grupos de discusión. Cada vez que surge el tema de la inclusión, aparecen la amenaza a la misma y el miedo ante los discursos que dan visibilidad pero son excluyentes. Frente a ellos, los técnicos municipales resaltan la homogeneidad en origen de los inmigrantes y el predominio de los rumanos, así como la religión como conexión con la cultura española, como los principales motivos que pueden fundamentar y explicar la ausencia de conflictos y la más fácil inclusión en la ciudad.

Desde la propia institución, también se trata de explicar la supuesta exclusión de los inmigrantes por parte de la población no inmigrante, afirmando que este discurso es minoritario y no es en absoluto generalizable. Incluso se intenta comprender el discurso excluyente hacia la población inmigrante, que se entiende como la proyección de la situación de necesidad que vive la población autóctona y la identificación del extranjero como «chivo expiatorio».

Si bien se admite la existencia de tales discursos entre la población autóctona, aunque con dificultad, también es cierto que son combatidos desde la institución. Lo que interesa resaltar aquí es que estos discursos son contrarrestados por los empleados municipales que actúan de amortiguadores de éstos en sus interacciones con los ciudadanos, a la vez que como transformadores de dichos discursos ante la población autóctona usuaria de los servicios municipales. En algunos casos la sola escucha es también útil, sobre todo en algunos puestos de recepción. Aquí es clave el papel de los empleados municipales que están en contacto directo con los usuarios, y que, desde sus puestos, pueden promover una línea institucional inclusiva.

Asimismo los técnicos enuncian un discurso conciliador que intenta tender puentes con la población autóctona, al recordar el pasa-

do emigrante español o bien al señalar la necesidad de relacionarse con los inmigrantes como antídoto de la xenofobia, y resaltar la capacidad de adaptación del pueblo español como un valor positivo. Del mismo modo también entienden que el bajo nivel educativo es una de las causas de este discurso excluyente, y que la educación puede combatir estas tendencias y así enuncian que se trata de un recurso en el que es preciso invertir.

Lo que los empleados públicos resaltan como un seguro y distintivo de SFH y una explicación de la ausencia de conflictos es el carácter redistributivo de las políticas de SFH es decir, el asegurar los recursos públicos para la población, el atender según las necesidades y el dedicar gran parte del presupuesto público a la atención social. Según los empleados públicos, mientras los recursos no sean escasos, la exclusión será amortiguada. Desde la institución, se propone así el establecimiento de redes, el mayor conocimiento de los inmigrantes, la mejora en la educación, la intervención del empleado público, y la inversión en recursos públicos para evitar su escasez, como tantas vías para desincentivar la presencia de este tipo de discursos.

3. LOS DISCURSOS DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

Después de analizar los discursos de los responsables políticos y de los técnicos, respecto a la realidad de la inmigración en SFH, en este apartado se analizará los discursos de la población inmigrante. El objetivo de este capítulo es conocer la imagen de ciudad y la percepción que la población inmigrante tiene sobre las instituciones de la sociedad de acogida, en función de su grado de conexión con las mismas, distinguiendo así la población usuaria de los servicios municipales de la que no lo es. Para ello, el análisis se centrará en distintos aspectos, como son la imagen de la ciudad, las necesidades y demandas de los inmigrantes, su relación con la institución y

con el resto de la ciudadanía. Al igual que en el apartado anterior, y de acuerdo con la metodología, los discursos se irán analizando en función de una doble línea divisoria, según si dan cuenta de situaciones de inclusión/exclusión o visibilidad/invisibilidad del colectivo.

3.1. La construcción de la imagen de la ciudad

Cuando se les pregunta por su situación actual y por su futuro en la ciudad en la que residen, los inmigrantes suelen hacer escasas referencias al municipio, y más a la sociedad española en general, basándose en su propia experiencia y comparando con su país de origen. Por lo menos en un primer momento, parece que la imagen que los inmigrantes tienen de la sociedad receptora no se construye a nivel local, sino que se trata de una imagen más difusa o más abstracta, que se construye en función de la experiencia y la vida previa, antes de la migración. A pesar de ello, sí aparecen algunos discursos e imágenes sobre la ciudad, a veces de forma implícita. En este sentido, la imagen de ciudad coincide con la que se transmite desde el Ayuntamiento, y SFH aparece como una ciudad ordenada, cuidada, tranquila y acogedora. Uno de los factores que permite explicar que la imagen que la población inmigrante tiene de la sociedad receptora todavía se esté gestando, es el poco tiempo que llevan en España. Todavía no han establecido contactos suficientes con la sociedad receptora ni han tejido redes que les permitan construir una imagen de la ciudad. Esta primera etapa de la inmigración supone un reto y una gran oportunidad para el gobierno local, en la medida en que puede intervenir para facilitar la convivencia y la inclusión de los nuevos ciudadanos.

Si bien resulta a veces difícil percibir cuál es la imagen de la ciudad que tiene la población inmigrante de SFH, los inmigrantes sí hablan de forma más abierta y más clara de

sus necesidades y demandas, así como de su relación con el Ayuntamiento y el resto de los vecinos. De ahí que podamos pensar que las interacciones que se desarrollan en el día a día sean cruciales para favorecer la convivencia y prevenir los conflictos. En este sentido, se confirma que el papel de las personas que trabajan en los servicios públicos, en contacto directo con la ciudadanía, es de gran relevancia en la medida en que contribuyen a la transmisión y la creación de la imagen de ciudad. Se hablará de ello de nuevo más adelante.

3.2. Necesidades y problemas detectados

En este apartado, de lo que se trata es de comprobar si existen situaciones de exclusión o si las condiciones de vida de la población inmigrante se acercan a las del resto de los ciudadanos. Como se verá existen diferencias entre los inmigrantes que son usuarios de los servicios municipales y los que no lo son. Por lo general, los inmigrantes no usuarios también son los que sufren las situaciones de mayor precariedad, dándose un doble proceso de exclusión e invisibilidad. Antes de proceder al análisis de cada necesidad, es preciso resaltar el hecho de que la población inmigrante, si bien es un colectivo más de la ciudadanía desde la perspectiva del Ayuntamiento, vive una situación excepcional en la medida en que vino desde otro país para instalarse en España, y por ello se encuentra con una serie de dificultades añadidas. En este sentido, la migración implica una ruptura con respecto a las redes y las costumbres que las personas inmigrantes tenían en su país de origen. Por ello, a veces, los inmigrantes requieren de una nueva socialización de las normas formales e informales para desenvolverse en la sociedad receptora, y además necesitan tiempo para posicionarse y establecer relaciones duraderas en la misma. En este contexto, la administración local puede cumplir un papel clave, para acompañar el

proceso de incorporación de la población inmigrante en la ciudadanía, y favorecer la normalización de la inmigración.

3.2.1. *El idioma*

El dominio del idioma aparece como uno de los principales factores que permitirá la inserción en la sociedad receptora, y es uno de los problemas a los que deben enfrentarse los inmigrantes recién llegados, excepto los que llegan desde América Latina. A la hora de acudir a los servicios públicos, la población inmigrante valora especialmente la presencia de una persona que hable su idioma, lo cual facilitará el contacto con la institución.

3.2.2. *Empleo y mantenimiento*

Se trata del leitmotiv de su proyecto migratorio. En el caso de las mujeres que trabajan en el servicio doméstico, todas se quejan de la precariedad de su trabajo y por el hecho de que no les deja tiempo libre para estar con su familia, o hacer otras actividades. Es uno de los factores que permite explicar por qué sus redes no están más consolidadas. En el actual contexto económico, la falta de trabajo afecta las condiciones materiales de vida de todos los inmigrantes, pero la falta de ingresos económicos también restringe sus posibilidades de salir y relacionarse con amigos o conocer a gente nueva.

3.2.3. *La vivienda*

La vivienda es otra de las necesidades detectadas de la población inmigrante y, junto con el trabajo, es una de sus prioridades. Hacen referencia a las situaciones experimentadas de indefensión y en algunas ocasiones expresan que se vulnera sus derechos por el hecho de que sean extranjeros. Además, se muestran preocupados por el hecho de compartir la vivienda con personas desconocidas.

A veces este hecho se combina con situaciones de hacinamiento.

3.2.4. *La seguridad legal*

La cuestión de la seguridad legal está relacionada con el empadronamiento, pero sobre todo con la obtención del permiso de residencia y de trabajo. No es una cuestión de la que se habla de forma abierta y explícita, pero sí aparece en algunas ocasiones. Con ello, se confirma que la población inmigrante en situación irregular sufre un doble proceso de exclusión e invisibilidad.

3.2.5. *La educación y el cuidado de los jóvenes*

La educación y el cuidado de los jóvenes es otro de los temas que preocupa a la población inmigrante. El hecho de que los padres trabajen muchas horas plantea un problema a la hora de atender a las necesidades de los menores. Junto con las posibilidades de trabajo, la decisión de seguir viviendo en España o de retornar también dependerá de si tienen algún hijo que sigue residiendo en el país de origen.

3.2.6. *El ocio*

Esta necesidad aparece en el caso de los inmigrantes que más integrados están en la ciudad y más contacto tienen con el Ayuntamiento. El ocio tiene varias funciones, y les permite por ejemplo desconectar del trabajo y los estudios, pero también valoran especialmente el hecho de encontrarse y relacionarse con otras personas. En el contexto económico actual, una de sus demandas al Ayuntamiento es que abra más espacios de ocio gratuito.

3.2.7. *La salud*

La referencia a las enfermedades y el malestar corporal probablemente esté rela-

cionada con las dificultades de la migración, y el sufrimiento que resulta de ello. En este sentido, parece que los dolores de su cuerpo son una manifestación de su estrés y su cansancio psíquico.

3.2.8. Relaciones sociales y desarraigo

La última, pero no por ello la menos importante de sus necesidades, se refiere a las relaciones sociales y las redes. Esta necesidad aparece como consecuencia de la migración, que implica una ruptura con la sociedad y el grupo de origen. En relación con ello, los inmigrantes hacen referencia al *desarraigo y la añoranza del país de origen*. Muchos consideran la posibilidad de retornar, aunque no saben cuándo será. También se refieren a las *relaciones familiares*. Valoran especialmente la ayuda que puede proporcionar el hecho de vivir en familia o en pareja para adaptarse al nuevo contexto, y hacer frente a la precariedad laboral y las situaciones de desamparo.

Además, habría que contemplar el papel que puede cumplir la *comunidad inmigrante en España*, mediante las redes formales (asociaciones, iglesias u otras organizaciones) e informales (bares, locutorios y espacios de ocio). En SFH, no existen organizaciones formalmente constituidas que trabajen conjuntamente con el ayuntamiento para actuar como interlocutor con la ciudadanía. A pesar de ello, llama especialmente la atención el gran número de anuncios donde se ofrecen habitaciones para alquilar, trabajo, o servicios de transporte, la mayoría de las veces en rumano, y colgados en el mobiliario urbano. Ello demuestra la necesidad que tiene la población inmigrante de comunicarse con las personas de su mismo país de origen. El hecho de que lo haga en un espacio que no tenga esta función, plantea varias preguntas. Por ejemplo, ¿significa que la población inmigrante no «tiene voz» dentro del municipio? ¿Puede decirse que ocupa los espacios «mar-

ginales» (no centrales) y los «no-lugares» de la ciudad? O por el contrario, ¿ello demuestra que la población inmigrante está adquiriendo cada vez más protagonismo y visibilidad en la ciudad?

La necesidad de establecer «puentes» o interacciones sociales también implica el *contacto con el conjunto de la sociedad receptora*, ya sea con el Ayuntamiento o con la población española. Si bien los inmigrantes no siempre tienen claro si van a quedarse en el municipio o no, se muestran muy preocupados porque se les escuche, es decir que reclaman ser partícipes de la sociedad receptora. El grado de implicación que reivindican no varía tanto en función del grado de conexión con la institución. Si bien es cierto que los inmigrantes no usuarios, no se interesan por la posibilidad de votar en las elecciones municipales, sí reivindican la creación de una asociación y de una oficina donde se centralice toda la información referente a la población inmigrante o que puedan necesitar, y que debería estar disponible en varios idiomas, para que todo el mundo pueda acceder a ello. Al parecer, no conocen la existencia de organizaciones o servicios que sí existen en otros municipios colindantes, y podrían cumplir esta función. En este sentido, muestran una necesidad importante de información, que sólo pueden satisfacer las administraciones públicas en general, y el gobierno local en particular. Además, los inmigrantes que son usuarios de los servicios municipales reivindican la necesidad de tener espacios públicos o financiados por el Ayuntamiento, para relacionarse con el resto de la ciudadanía. También se muestran muy interesados por la posibilidad de votar, aunque reconocen que para ello necesitarían tener más información sobre la vida política y los partidos en España, y piden que sea el Ayuntamiento o el Estado quien se encargue de ello. En última instancia, de lo que se trata es que se les reconozca un espacio en la ciudad para que se sientan incluidos. Como se verá en el siguiente apartado, la falta de información por parte de la ciudadanía es uno

de los principales factores que explica la percepción negativa de la institución.

3.3. Percepción de la administración local y concepto de lo público

En este apartado, se trata de detectar cuál es la percepción que la población inmigrante tiene de la administración. Los discursos pusieron de manifiesto que la valoración varía mucho según si tienen más o menos contacto con los distintos servicios municipales. A pesar de que manifiestan demandas y necesidades que son parecidas, los inmigrantes que no acuden a los servicios municipales, se mostraron mucho más negativos a la hora de valorar el Ayuntamiento que los que sí acuden a ellos. ¿A qué se debe esta actitud crítica? ¿Realmente se ve determinada por la respuesta política del gobierno local? ¿O bien depende de otros factores, como es la experiencia hacia los servicios públicos que tuvo la población inmigrante en su país de origen? ¿Cómo se podría facilitar la comunicación y mejorar la imagen de los servicios municipales, a través de los cuales se transmite la imagen de la ciudad?

En el caso de los inmigrantes no usuarios, lo que se evidencia es que tienen un concepto relativamente confuso de lo que es la labor del gobierno municipal, y se le hace responsable de más cosas de las que realmente es, en muchas materias, como es el trabajo, la vivienda, la salud, etc. Lo que necesitan es una solución para sus problemas, pero no siempre tienen claro a quién acudir ni dónde. En el caso de la población rumana, la desconfianza y el desconocimiento de las actuaciones municipales quizás se puedan explicar en parte por la percepción que tienen de la institución en su país de origen. En este sentido, su concepto del Estado está orientado hacia la pena y el castigo, y por ello hacen mucha referencia a la policía. En el caso de los inmigrantes en situación irregular, se añade el miedo a ser arrestados y repatriados. Por este

motivo, parece que ellos mismos tratan de hacerse invisibles en la ciudad, por lo menos de cara a la administración, en este caso la local.

Se observan diferencias importantes entre la percepción del Ayuntamiento por parte de los usuarios y no usuarios de los servicios de la ciudad. En el caso de los no usuarios, se observa una clara correspondencia entre la percepción negativa de lo público en general, la falta de imagen de ciudad, la falta de implicación en la ciudad, la falta de información, y la desconexión de las redes. Por el contrario, los usuarios tienen una imagen de la ciudad más elaborada, y su percepción de lo público en general, y en especial de los servicios municipales, es muy positiva, tanto cuando se refieren a los servicios sociales como cuando se refieren a la atención en los colegios. En este caso, no solamente acuden a los servicios sociales, sino que sus redes, familiares o informales, están más consolidadas. Además, están más informados y su nivel educativo es por lo general más alto que el nivel educativo de los inmigrantes no usuarios. Con ello, se comprueba una de las hipótesis centrales de este trabajo, en la medida en que una mayor implicación en la ciudad, por ejemplo mediante las redes y la utilización de los servicios municipales, supone una percepción más positiva de la institución y una imagen más elaborada del entorno urbano. En este sentido, la información cumple un papel clave.

3.4. Actitudes e interacciones con la población española y el resto de vecinos

En este último apartado, se analizarán las actitudes hacia la población española y las interacciones con el resto de vecinos. De lo que se trata es de detectar cuáles son los distintos discursos para poder actuar, prevenir las situaciones de conflicto, dándole mayor espacio a los discursos incluyentes (identificación y convivencia). Aquí no se observan

diferencias entre los usuarios y no usuarios de los servicios municipales.

3.4.1. *Actitudes de rechazo*

Los inmigrantes ponen de manifiesto que experimentaron actitudes de rechazo desde que llegaron a España, y que se manifiestan en cada momento de su vida cotidiana, sea cuando buscan un empleo, en el lugar de trabajo, en los colegios, etc. Son tantas barreras que se imponen a la convivencia, y establecen muros invisibles, pero presentes, entre la población española y la población inmigrante, y que, a largo plazo, podrían dificultar la convivencia.

3.4.2. *Identificación con los españoles emigrantes*

Al igual que los técnicos municipales, los inmigrantes hicieron referencia a la emigración española. Esta identificación con los españoles emigrantes transmite la reivindicación de su inclusión en la sociedad española, y el ser considerado como un colectivo más dentro de la ciudadanía, a pesar de que las personas que inmigraron tengan algunas necesidades específicas. Pero ello no implica contradicción alguna. Al igual que existen distintas respuestas ante la inmigración (universalistas, particularistas, etc.), aquí se comprueba que la población inmigrante mantiene distintas actitudes y tiene distintas reivindicaciones ante el Ayuntamiento y el resto de la ciudadanía. La identificación con los españoles emigrantes aparece como un discurso puente entre ambos colectivos, al cual habría que dar más importancia para favorecer «la co-inclusión».

3.4.3. *Espacios para la convivencia*

Por último, los inmigrantes hicieron referencia a la convivencia con el resto de sus

vecinos. No hicieron alusión a situaciones puntuales, sino a procesos que se extienden el tiempo y a lo largo de los cuales la convivencia se ha ido construyendo poco a poco, a medida que se fue rompiendo el desconocimiento, la desconfianza, y el miedo hacia el otro, que existe por parte de la población española y también por parte de la población inmigrante.

3.4.4. *Barreras que quedan por romper*

Sin embargo, frente a los discursos incluyentes, que se construyen en torno a la identificación de la población inmigrante con los españoles emigrantes, y la convivencia en el día a día, existen barreras que quedan por romper, y ponen de manifiesto que existe desconocimiento, desconfianza y miedo por parte de ambos colectivos hacia *el otro*. Son discursos contra los que las administraciones públicas deberían trabajar para evitar los conflictos.

4. CONCLUSIONES

Después de exponer cuáles son los aspectos que caracterizan el discurso institucional y el discurso de la población inmigrante, a modo de conclusión, se analizarán ambos de forma conjunta.

En primer lugar, la investigación aportó información acerca de la sintonía o disonancia de ambos discursos acerca de la imagen de la ciudad. Debido al poco tiempo que la población inmigrante lleva en España y la falta de redes, parece que su imagen de la sociedad receptora todavía se está gestando. Sin embargo, se constata que esta imagen se consolida con el tiempo y coincide con la que dibujan los políticos y los empleados municipales. La coincidencia de las imágenes de la ciudad es un indicador de inclusión, y con el tiempo, podría suponer una mayor implicación de la ciudadanía en la vida urbana local.

El segundo punto de comparación entre los discursos institucionales y ciudadanos, gira en torno a la respuesta política, por un lado, y su adecuación con las demandas y necesidades que expresa la población inmigrante, por otro lado. El discurso institucional respecto al colectivo de inmigrantes es básicamente universalista pero es preciso matizar esta idea puesto que existen ciertas oscilaciones en dicho discurso. Así, se implementaron algunas medidas dirigidas específicamente a los inmigrantes. De todas formas, en los primeros momentos de la inmigración, la institución desconoce las necesidades de los que llegaron desde otros países y tiene una visión exógena de sus problemas, es decir que hace hincapié en los problemas que la inmigración supone para el resto de los vecinos. Sin embargo, a medida que la inmigración se consolida como fenómeno estable, la institución reconoce estas necesidades, la mayoría de las cuales coinciden con las que reivindica la población inmigrante. Aunque la población inmigrante expresa demandas que van más allá de sus necesidades básicas, destacando su necesidad de interactuar y establecer puentes con la sociedad receptora.

El último punto de comparación de los discursos, aborda la cuestión de las relaciones que la población inmigrante establece con la institución y la población española. Se detecta que los inmigrantes recién llegados apenas se relacionan con las instituciones, y más adelante, no todos acuden a los servicios municipales. La escasez de contacto puede explicarse en parte porque los canales de comunicación con los inmigrantes no están abiertos. Uno de los factores que podría facilitar entonces el contacto entre institución y ciudadanía, son los intercambios de información.

En cuanto a las relaciones entre población inmigrante y población no inmigrante, se distinguen distintos discursos. Los primeros son los discursos puentes, el principal de los cuales es la identificación de los inmigrantes con los españoles que emigraron en el pasado.

Los segundos son los discursos excluyentes, que son minoritarios y son combatidos por la institución. Los últimos son los discursos inclusivos, que demuestran que existen espacios para la convivencia en el trabajo, el vecindario, el colegio, y responden a la imagen de SFH como ciudad acogedora, que se trata de promover desde la institución.

5. PROPUESTAS

Para terminar, se formulan unas propuestas básicas para la acción de los gobiernos municipales, que podrían favorecer la inclusión de la población inmigrante.

En primer lugar, sería conveniente avanzar un poco más en la línea de políticas particularistas en un marco universalista de actuaciones. Habría que evitar reducir las actuaciones dirigidas a la población inmigrante tomando casi exclusivamente «lo folclórico», es decir todo lo relacionado con bailes, gastronomía, etc. En segundo lugar, desde el punto de vista de la ciudad como espacio físico, habría que implementar todas las medidas posibles para evitar los procesos de segregación socio espacial, a través de la política de vivienda, rehabilitación urbana, y equipamientos públicos (centros de salud, centros escolares, etc.), puesto que la separación en el espacio dificulta la co-inclusión, la convivencia y la normalización de la diversidad.

En tercer lugar, desde el punto de vista de la ciudad como espacio discursivo y simbólico, habría que abrir vías de comunicación para difundir discursos incluyentes que permitan aminorar la desconfianza hacia «el otro», sea desde el punto de vista de la sociedad receptora (institución y población española), o desde el punto de vista de la población inmigrante. Aquí pueden cumplir un papel especialmente relevante los empleados municipales, que tienen un contacto directo con el público, o las organizaciones de la sociedad civil (asociaciones, lugares de cul-

to, etc.), pero también las redes informales, por ejemplo los clubs de deporte. También se podrían crear nuevos espacios de encuentro, con el mismo objetivo de favorecer el conocimiento del otro. Ejemplos de ello son la creación de una oficina de atención al nuevo ciudadano; la celebración de exposiciones sobre las migraciones, para vincular la emigración española pasada con la inmigración extranjera actual; el desarrollo de círculos de convivencia en las escuelas y los colegios, teniendo en cuenta la importancia que tienen los jóvenes para asegurar la convivencia el día de mañana.

Por último, la necesidad de promover la participación en otros canales que no sean los procesos electorales se plantea con más fuerza en el caso de los que no tienen la nacionalidad del país en el que residen, pero sí pueden ser considerados ciudadanos, eso es, detentores de derechos y responsabilidades, según el significado moderno del concepto, por el hecho de que residan en un determinado espacio urbano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANGO, Joaquín (2005), «Derechos sociales, ciudadanía e integración», en *Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa*, Barcelona: CIBOD.
- BORJA, Jordi (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza.
- BREY, Elisa (2009), «Public philosophies of integration in Spain», *Documento de Trabajo*, No. 3, 2009 (III), GEPS. En Internet.
- CACHÓN, Lorenzo (2002), «La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97.
- CORTINA, Adela (2005), *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid: Alianza.
- DOMÍNGUEZ PÉREZ, Marta (2003), *Identidad local y política municipal en la periferia metropolitana de Madrid*, Tesis doctoral, Madrid: Editorial UCM.
- FRIEDMANN, R. (2003), «Marketing estratégico y participativo de ciudades», *Primera Reunión de la red en marketing y desarrollo urbano*, Ciudad Obregon, Mexico.
- HAMMAR, Thomas (1990), *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Vermont/Aldershot: Brookfield.
- IMBERT, Gérard (2008), «Integración, identidad y valores republicanos (el caso francés)», *Papeles del Este*, 17.
- KOTLER, P. (1993), *Marketing places*, New Cork: Free Press.
- LÓPEZ SALA, Ana María (2005), *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial.
- LYNCH, Kevin (1998), *La imagen de la ciudad*, México: Gustavo Gili.
- RAPOPORT, A. (1978), *Aspectos humanos de la forma urbana: hacia una confrontación de las ciencias sociales con el diseño de la forma urbana*, Barcelona.
- SIMMEL, Georg (1908), *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*, Madrid: Revista de Occidente (ed. 1977).
- SOYSAL, Yasmine (1994), *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, Chicago y London: University of Chicago.
- TAJFEL, H. (1984), *Grupos humanos y categorías sociales*, Barcelona: Herder.
- ZUBERO, Imanol (2004), «¿Qué significa integrarse? De la integración como fin a la integración como proceso», en *Documentación Social*, 132.

RESUMEN La inmigración es uno de los mayores factores de cambio en la sociedad española actual. En relación con ello, se plantean los retos de la co-inclusión y la integración en la ciudadanía. En España, gobiernos municipales, Comunidades Autónoma y Estado comparten las competencias en materia de inclusión social, y por ello tienen la oportunidad de responder a algunos de los retos que plantea la inmigración.

En este trabajo, se parte del supuesto de que los distintos niveles de la administración pueden favorecer la integración de la población inmigrante en la ciudadanía, mediante los discursos institucionales y las medidas que adoptan. Se analizará primero la respuesta política ante la inmigración y luego los discursos de la población inmigrante, para conocer cuáles son sus demandas y sus necesidades, así como su percepción de la institución y su actitud hacia la población española autóctona.

Se utilizaron las metodologías cualitativas (análisis de documentos, entrevistas y grupos de discusión) para conocer y contrastar el discurso institucional y el discurso de la población inmigrante. Se estableció una distinción entre políticas universalistas/indirectas y particularistas/directas, y se analizaron los discursos emitidos desde la institución en función de una doble escala, según si reflejan situaciones de inclusión/exclusión y si dan visibilidad/invisibilidad a la población inmigrante. El análisis de los discursos de la población inmigrante permitió detectar las demandas y necesidades que tiene. Además, se evidenció la existencia de tres actitudes distintas hacia la población española: identificación, aceptación y rechazo. En última instancia, se incluyen una serie de propuestas, destacando los obstáculos y las fortalezas de las administraciones para la gestión de los retos que plantea la inmigración.