

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Facultad de Derecho
Universidad Autónoma de Madrid

Working Papers Online Series
www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html

Estudio/Working Paper 33/2004

¿Existe una cultura de la acomodación en España ? Inmigración y procesos de cambio en España a partir de 2000

Ricard Zapata

Universitat Pompeu Fabra
e-mail: ricard.zapata@upf.edu



*Seminario de
Investigación de
Ciencia Política
Curso 2003-2004*

*Grup de Recerca sobre Immigració i Innovació Política (GRIIP).
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universitat Pompeu Fabra

Esta ponencia presenta los principales resultados de una encuesta realizada a gestores del proceso. Se enmarca dentro de un proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, titulado "Democracia avanzada y políticas de integración de la inmigración" (SEC 2000-534), que acaba de finalizar. El tratamiento de la información empírica ha sido elaborado con la coordinación de Carles Adamuz y la ayuda de Isabel Martínez, ambos colaboradores de la investigación.

Una versión previa de la misma ha aparecido en la página web del GRIIP. En el apéndice que aparece al final de este documento figura el índice del libro, de próxima publicación, en el que se insertará esta ponencia.

Introducción

Los procesos que se derivan de grandes transformaciones sociales generan tensiones políticas y sociales, y provocan discusiones profundas propias de una *ontología social*. Lo cierto es que las decisiones sobre cómo gestionar estos procesos son importantes, porque lo que se está discutiendo es qué tipo de sociedad futura estamos diseñando. Hoy en día el factor más importante de cambio social es la acomodación de la inmigración dentro de unas estructuras institucionales pensadas inicialmente para una población ciudadana. En España este proceso ha comenzado propiamente a partir del año 2000¹.

No nos interesan las discusiones acerca de si estamos a favor o en contra del proceso, puesto que es un debate obsoleto. El proceso es irreversible y, por lo tanto, las reflexiones que se hagan deben evitar partir de falsas premisas. La cuestión es debatir cómo gestionar el proceso.

Nuestro razonamiento sigue la lógica siguiente: estamos en España en un proceso de definición de un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y los ciudadanos. En este contexto se producen tensiones entre los gestores del proceso porque no existe una *cultura de la acomodación* que establezca el sistema de prioridades y determine los puntos básicos para orientar políticas. En el contexto de España el análisis de este proceso debe hacerse teniendo en cuenta dos variables: la de los actores que están participando en el proceso (los *gestores del proceso*), y el contexto territorial. Es un hecho que cualquier análisis sobre políticas de inmigración en España no puede obviar, sino más bien considerar como variable importante, la estructura de división administrativa en comunidades autónomas, diputaciones y comarcas, y ayuntamientos.

Tenemos, pues, un doble objetivo: teórico y aplicado. Desde un punto de vista teórico, presentar la noción de *cultura de acomodación*, como una noción útil que nos ayude a conocer en qué momento del proceso de definición de un marco institucional estamos. Desde un punto de vista aplicado, presentaremos los primeros resultados totales de una

encuesta que hemos realizado durante el primer trimestre del año 2002 a 70 actores (gestores del proceso) pertenecientes a las redes institucionales constituidas en tres territorios (Andalucía, Comunidad de Madrid, y Cataluña) y en el Gobierno central. De hecho, se trata de presentar los resultados de un estudio que se ha interesado por analizar las percepciones no de los inmigrantes, ni de los ciudadanos, sino de los gestores del proceso, los verdaderos protagonistas, los cuales tienen realmente un papel constructivo y responsable: lo que hagan o dejen de hacer puede tener una influencia directa sobre las vidas de las personas.

Concretamente, la *unidad de análisis* del estudio es la interacción entre el nivel *macro* (estructura básica institucional) y el nivel *meso* (red de actores).

Nivel de análisis

Principales premisas

Nivel macro

Estructural

Proceso de definición de un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y a los ciudadanos

Nivel meso

Red de actores

Proceso de creación de una *cultura de la acomodación*

Interacción

Meso / macro

Las dificultades de definición de un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y a los ciudadanos se deben a las dificultades que encuentran los principales actores implicados en el proceso de compartir una *cultura de la acomodación*

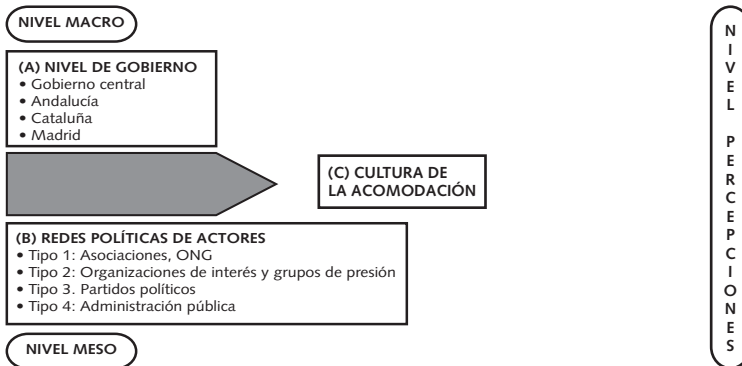
En definitiva, este proceso que acaba de iniciarse en el año 2000², puede ser descrito como el paso de una etapa en que prevalecían las mutuas acusaciones, una lógica de constante sospecha entre actores, a una etapa caracterizada por una lógica de cooperación entre todos, de voluntad de construcción, porque todos coinciden en que las decisiones y las acciones que se hagan tienen una influencia directa sobre la socie-

dad del futuro. De lo que se trata es, pues, de ofrecer elementos teóricos y apoyos empíricos para discutir cómo se está produciendo el proceso de construcción de sociedades de inmigración e identificar el momento en que nos encontramos y las tendencias que existen hacia el futuro.

Organizaremos este artículo en tres partes. Una parte analítica, una parte teórica, y una parte empírica. En una primera parte presentaremos el marco analítico con el objetivo de introducir los principales instrumentos y conceptos que orientarán nuestro análisis, centrados todos, como veremos, en entender el significado que damos a la noción clave del estudio: *cultura de la acomodación*. En una segunda parte, presentamos las principales dimensiones que conforman el significado que damos a las *políticas de acomodación*. En la tercera y última parte, aplicamos este marco analítico y teórico al caso de España, dando los resultados de nuestro análisis empírico. Acabaremos con un balance y conclusiones finales.

Marco analítico

El marco analítico tiene una estructura triádica. Vincula tres dimensiones: (A) la *dimensión macro* del nivel de gobierno, (B) la *dimensión meso* de las redes de actores, y (C) la *dimensión de percepciones* correspondiente a la *cultura de la acomodación*. Esquemáticamente:



La primera característica de este esquema es el carácter de sistema cerrado que tiene, en el sentido que cada uno de los componentes se influyen mutuamente, quedando todos vinculados entre sí. Este nexo se representa en el esquema con la figura de pentágono oscuro de fondo. Los elementos que tienen un significado metodológico están representados con formas de elipse; y los componentes propios del marco, por formas rectangulares. La forma de flecha que tiene el pentágono significa que en la base representamos los dos niveles de la unidad de análisis, el nivel *macro* (componente A) y el nivel *meso* (componente B). Lo que nos interesa es analizar cómo influye en esta interrelación el nivel de percepciones de los actores (componente C). Esto significa que existen centros con características diferentes. La interrelación entre el nivel meso y el nivel macro actuará como *variable dependiente (objetiva, constante y estática)*³; y el nivel de las percepciones de los actores jugará el papel de *variable independiente (subjetiva, cambiante y dinámica)*. Nuestro argumento es que el carácter variable del componente C (nivel de las percepciones) es el que nos ayuda a entender la interrelación entre el componente A (nivel macro) y el componente B (nivel meso). La desorientación que tienen los actores, según nuestra hipótesis, radica precisamente en las dificultades de encontrar un punto de encuentro en cada uno de los indicadores del componente C, como trataremos de argumentar a lo largo de estas páginas. De acuerdo con nuestra interpretación del enfoque del institucionalismo normativo, compartir valores es fundamental para crear un marco institucional.

Como la medición que podemos hacer de un concepto depende de la forma en que lo definamos, empezaremos por delimitar bien qué entendemos por *cultura de la acomodación*. Aunque admitimos que todos los actores que están participando en el proceso tienen perspectivas diferentes, concebimos una cultura de la acomodación como un mirador compartido por todos los actores. Por cultura de la acomodación tengo en mente el mínimo marco de referencia que permita a los actores cooperar entre ellos en el proceso de definición de un marco institucional.

Esta noción está conceptualmente muy próxima a lo que M. Walzer denomina *comprensiones compartidas* (*sharing understandings*)⁴. Nos centramos en el nivel de las percepciones, de los valores que transmiten los discursos políticos de los actores y que sirven para justificar sus acciones.

El principal objetivo es vincular este análisis de la *cultura de la acomodación* con el contexto de cambio estructural. En esta línea, nuestra principal preocupación es analizar la dependencia que existe entre la cultura de la acomodación y el cambio estructural. Con esta noción intento vincular dos dimensiones importantes. Por un lado, destaco las principales variables que explican la desorientación existente entre los actores y que, por lo tanto, me ayudan a entender por qué se producen disputas entre ellos; por otro lado, parto de la base de que dichas variables contienen los principales fundamentos que legitiman los cambios estructurales. Es en este marco donde cobra importancia nuestra convicción de que al hablar de la acomodación de los inmigrantes y los ciudadanos estamos de hecho tratando de uno de los motores de las transformaciones sociales, políticas y culturales estructurales de nuestra época. Una política de acomodación es una política de gestión del proceso de cambio.

En esta línea, el argumento que sigo es que la red actual de actores necesita de una *cultura de la acomodación*, unas *comprensiones compartidas* sobre las principales cuestiones y sistemas de prioridades relacionadas con las políticas de inmigración. Los actores deben saber que son los principales gestores del proceso, hecho que les convierte en agentes del cambio histórico que se está produciendo.

En términos de la literatura de redes políticas, estos temas juegan el papel de condiciones necesarias para que se produzca una situación de cooperación entre actores. Invirtiendo el argumento, y de acuerdo con el enfoque institucionalista que sigo, el cual insiste en que las estructuras limitan actitudes y conductas⁵, este sistema de prioridades sobre las cuestiones básicas juega una doble función: restringe la posibilidad de cooperación de los actores⁶ y limita al mismo tiempo sus propias per-

cepciones de los conflictos. Según nuestra hipótesis, esto implica que la *cultura de la acomodación* juega un papel central en el proceso de definición de un marco institucional. En la siguiente parte teórica ampliaremos el significado que damos a la noción de *acomodación*.

Marco teórico: la acomodación de la inmigración y de la ciudadanía en los procesos de cambio

Al hablar de acomodación suponemos tres premisas. En primer lugar, bidireccionalidad. En el debate actual se suele dar por implícito que son los inmigrantes quienes deben aceptar modificaciones para incorporarse en nuestra sociedad. En la mayoría de las ocasiones, aunque se utilicen términos como "integración", se trata realmente de una asimilación disfrazada de términos políticamente correctos como respeto, incluir a los "otros" en un "nosotros" y demás abstracciones que no tienen ningún potencial modificador de la realidad, sino que se convierten en puro barroquismo tranquilizador de conciencias. Esta unidireccionalidad es asimilación en nuestros términos; esto es, toda política que no tiene un efecto transformador de comportamientos inmigrantes y ciudadanos. El hecho de incluir a los inmigrantes en alguna esfera pública no necesariamente implica cambio estructural del contenido o de los límites de la esfera pública. Puede ser una política de asimilación cuando sólo es el inmigrante quien varía su conducta, y no las instituciones públicas.

Esta primera premisa nos lleva a la segunda premisa, a saber, el hecho de que no estamos hablando de relaciones horizontales, de relaciones entre inmigrantes, e inmigrantes y ciudadanos, sino de relaciones verticales, de relaciones de los inmigrantes con los ciudadanos pero en el marco de nuestras instituciones públicas. Como tercera y última premisa, y como confirmación, de alguna forma, de la utilidad del término acomodación, constato que siempre que se habla de políticas y de inmigración se suele dar

por supuesto una sociedad de acogida abstracta. En la mayoría de los discursos se utiliza "sociedad de acogida" como una entidad supuesta. Se asume de qué hablamos cuando nos referimos a "sociedad de acogida", como si dicha sociedad fuera la misma para todas las personas y todos los territorios del Estado. Con el término acomodación concretamos precisamente este supuesto. No nos referimos a una entidad intangible sino real: las instituciones públicas, los diferentes espacios públicos que conforman cada institución en territorios o niveles de gobierno determinados.

Teniendo en cuenta estas tres premisas podemos avanzar una primera conclusión: las políticas de acomodación son políticas de gestión del proceso de cambio social generado por la llegada de inmigrantes.

Al hablar de *políticas de acomodación*, lo que intento es incidir en un punto que pienso se deja desatendido: el hecho de que los ciudadanos, junto con los inmigrantes, también deben acomodarse a estas nuevas situaciones y tener un papel protagonista, especialmente en el contexto delimitado por las instituciones públicas. Este triángulo entre ciudadanos, instituciones e inmigrantes, en el marco del proceso de cambio, constituye el principal componente de las políticas de acomodación. Insisto, pues, en que al hablar de acomodación aspiro tan sólo a subrayar una desatención para todos aquellos que hablan de políticas y de inmigración: los ciudadanos, y la aparente descontextualización. Es importante poder hablar de espacio de interacción, de *zonas de contacto* y *zonas de conflicto* entre los inmigrantes y los ciudadanos con las diferentes instituciones públicas. Otros términos, como el de integración, no poseen semánticamente este componente de interacción, de interrelación. Al hablar de integración, sea cual sea el significado que uno dé al término, siempre existe un único destinatario: los inmigrantes. La acomodación, por el contrario, tiene como unidad de análisis la relación entre los inmigrantes y los ciudadanos con las diferentes estructuras institucionales (*esferas públicas*). Son esas zonas públicas de interacción el contexto propio que interesa profundizar. Veamos las restantes características básicas de la definición de *política de acomodación*. Enumeraré las siete más importantes⁷:

1. *Una política de acomodación se basa en el consenso político.* El término se utiliza en el sentido de ser el resultado de un mínimo acuerdo sobre los diferentes temas que fragmentan y polarizan a los actores implicados y que generan fuertes discusiones y mutuas acusaciones. En consecuencia, en lugar de resolver las *zonas de conflictos*, las fomentan. Este término no ha llegado a formar parte del vocabulario político a pesar de que autores relevantes lo utilizaran. Me refiero al sentido que dio A. Lipjhart en 1968 a *politics of accommodation*, en su estudio sobre la política holandesa en general. El autor no hablaba evidentemente de inmigración, sino de sistemas políticos y de fragmentación entre los partidos políticos. A. Lijphart usa el término “in the sense of settlement of divisive issues and conflicts where only a minimal consensus exists”⁸. Es este *consenso mínimo* el que me interesa recuperar bajo la noción de acomodación. Especialmente si se trata de llegar a consensos sobre cómo gestionar el proceso de cambio generado por la inmigración, de ponernos de acuerdo sobre cómo nos gustaría que fuera la sociedad del futuro. En este sentido el *consenso mínimo* debe ser el resultado de una percepción pragmática sobre los principales ejes de división, y aunque existan muchos temas irreconciliables, debe haber una predisposición “pragmática” para llegar a un acuerdo mínimo sobre los temas más fundamentales, especialmente aquellos que caracterizan el mantenimiento de los principios que guían la propia estructura institucional. Esta es la base de la *cultura de acomodación*.

2. *Las políticas de acomodación son políticas pragmáticas.* Cuando hablo de pragmatismo me refiero especialmente a la capacidad que una persona o un actor puede tener para gestionar la diferencia que se produce entre las expectativas que se quieren dar a una acción y los instrumentos reales que tiene a su alcance para llevar a cabo esta finalidad. Desde este punto de vista, las políticas de acomodación, en tanto que políticas de gestión del proceso de cambio, son pragmáticas⁹. Los argumentos que utilizan para legitimar sus formas concretas de abordar el proceso son resultado de esta gestión previa entre expectativas ideales y medios reales para llevarlos a cabo.

Recojo del pragmatismo tres elementos que me parecen fundamentales para aplicarlo a la gestión del proceso de cambio originado por la inmigración. En primer lugar, una desconfianza ante discursos metafísicos y abstractos sobre ideales de sociedad multiculturales, sobre sociedades *de diseño* elaboradas en los laboratorios académicos con algunas dosis de realidad pero que dificultan el entendimiento. En segundo lugar, la insistencia en que los argumentos para gestionar el proceso de cambio deben ser evaluados y criticados por sus potenciales consecuencias. En tercer y último lugar, y quizás como uno de los rasgos más importantes, por política de acomodación *pragmática* insisto en que también se deben juzgar las políticas de gestión del cambio por su conformidad con necesidades sociales u otro tipo de necesidades humanas, en lugar de por criterios pretendidamente neutros o impersonales. Como habrán constatado, utilizo los términos “pragmático” y “pragmatismo” no estrictamente para caracterizar un tipo de política, sino como marco de referencia para evaluar las políticas de gestión de cambios originados por la inmigración, las políticas de acomodación en particular.

3. *Una política de acomodación es una política que implica ausencia de discriminación en los criterios que sigue para su diseño.* La acomodación no es sólo acceso a los derechos (civiles, sociales, políticos), sino sobre todo igualdad de oportunidades de poder practicarlos e igual acceso a las diferentes esferas públicas (trabajo, escuela, vivienda, sanidad, etc.). Es decir, que los ciudadanos, que ya tienen acceso a las diferentes esferas públicas, y los inmigrantes, que se están incorporando en ellas, aparecen para las políticas de acomodación como compartiendo las mismas esferas públicas. El objetivo es que en estos mismos espacios los dos se sientan *cómodos*. Entiendo por no discriminación básicamente tres principios básicos: principio de igualdad de tratamiento, principio de igualdad de oportunidades¹⁰ y ausencia del principio del nacimiento (o que se usen criterios que no depende de la voluntad de la persona modificarlos). En este sentido, la igualdad entendida como ausencia de discriminación es uno de los grandes logros de la democracia que precisamente se está vulnerando con el tratamiento que nuestras instituciones dispensan a los inmigrantes.

4. *El objetivo básico de una política de acomodación es que los inmigrantes y los ciudadanos se sientan autónomos.* La autonomía a la que me refiero tiene un sentido clásico (rousseauiano) y político, como *autolegislación*. Pero también tiene un significado individual. En este segundo sentido, por autonomía entenderé la situación en que se encuentra el inmigrante de poder decidir sus planes de vida y/o las de su grupo, y de poder practicarlos públicamente con independencia de los límites específicos que le impone la estructura básica institucional en general, su situación legal en particular. Una persona autónoma es una persona que percibe las restricciones que le impone vivir en sociedad en general, las estructuras políticas y las leyes que la articulan en particular, como resultado de su decisión. Sabe, además, por el principio de reciprocidad, que todos sin excepción están sometidos a las mismas restricciones de acción.

Por el momento, el inmigrante tan sólo tiene su esfera privada para expresar su autonomía. En las diferentes esferas públicas no es autónomo. Déjeme precisar todo el sistema de implícitos del término de autonomía que estoy usando. Partimos de la premisa que en el momento en que un inmigrante llega, su espacio de acción se ve inmediatamente circunscrito por la estructura básica institucional del país, la región y la ciudad donde se instala. Los inmigrantes, "cuando llegan", carecen de los bienes que las instituciones distribuyen a sus ciudadanos. La intención prioritaria de las políticas de acomodación es que se beneficien también de esta distribución¹¹. El problema reside en que las instituciones públicas encargadas de dicha distribución suponen que se encuentran con unos potenciales receptores con iguales propiedades que los ciudadanos, y al mismo tiempo que aplican sus políticas dificultan que el inmigrante mantenga en dicha esfera su propio estilo de vida. Parto, así, de la premisa de que el objetivo principal de una política de acomodación es dotar a los inmigrantes y a los ciudadanos de autonomía al actuar en la esfera pública. La familia semántica de estar cómodo quizás ampliará lo que estoy diciendo. "Sentirse cómodo" es: sentir descanso físico y psíquico, sin esfuerzo ni molestia excesivos, confortable, holgado, a gusto. En definitiva, sentirse

bien consigo mismo y con la sociedad, sin sentimientos de culpa ni de rencor, de enemistad o de frustración. También tiene el sentido de que los intereses subjetivos de una persona, aunque no sean realizables, tienen opción para ello. A veces no nos sentimos cómodos cuando se produce una distancia entre nuestras expectativas y la posibilidad práctica de poder realizarlas con los recursos de que disponemos. En otras palabras, un inmigrante y un ciudadano autónomos han pasado de la esfera de la necesidad a la esfera de la elección, tienen un *contexto de elección voluntaria* similar. En definitiva, la diferencia entre ellos deja de tener carácter explicativo para los conflictos que tienen con las instituciones públicas. Invirtiendo el argumento, si se produce una situación en que el inmigrante (y/o el ciudadano) percibe que tiene restricciones de elección por motivos diferentes de los que pueda tener un ciudadano (y/o un inmigrante), dicho inmigrante (y/o ciudadano) no se sentirá autónomo.

5. *Una política de acomodación apunta a la subjetividad de las personas.* De los puntos anteriores se sigue que existe un componente subjetivo importante cuando se habla de acomodación. Esto no significa que la política de gestión del proceso sólo la entienda yo y no los otros, sino que en último término quienes deben decir si están o no acomodados son los propios inmigrantes y ciudadanos. La acomodación está, pues, basada en la percepción subjetiva de la persona. Con este componente se permite dotar al término de un cierto grado, en el sentido que es la persona, y no las instituciones ni la sociedad ni tampoco la academia "diseñadora de modelos de laboratorio", quien debe decir si se siente cómodo o no. Lo contrario, que alguien externo al propio inmigrante y ciudadano les diga que están acomodados, sería caer en unos paternalismos indeseables, los cuales son desgraciadamente muy frecuentes, a pesar de ser algunos bienintencionados.

6. *Una política de acomodación se justifica con argumentos imparciales.* Para entender este punto debemos partir de una pregunta: ¿pueden nuestras instituciones y estructuras políticas, entendidas como principales distribuidoras de valores, justificar su tratamiento del proceso en general, el que dispensan a los inmigrantes en particular, a través de valores impersonales?

Dado que la gestión política del proceso implica en numerosas ocasiones no sólo gestionar zonas de conflicto, sino que también puede generar conflictos, la *regla de la imparcialidad* nos dice que los principios que legitiman una política deben poder ser aceptados por todos, los inmigrantes y los ciudadanos. Una política de acomodación se convierte, así, en una política que incluye todos los puntos de vista posibles. Las políticas de acomodación deben ser imparciales, esto es, deben ser justificables desde el punto de vista impersonal¹². Es importante precisar que de lo que estamos hablando aquí no es si es justo o injusto el trato que se dispensa a los inmigrantes, sino que nuestras instituciones estén en la base de esta injusticia y que no tengan instrumentos para generar situaciones para poder salir de las circunstancias de desventaja que tienen los inmigrantes respecto de los ciudadanos. Nuestras instituciones apenas salen indemnes del principio de la imparcialidad, puesto que se demuestra que dan más ventajas a unos puntos de vista que a otros, o que unos que tienen unos puntos de vista determinados (culturales, religiosos, etc.) tienen más ventaja que otros de salir de las zonas de conflicto.

7. *Una política de acomodación supone gestión de identidades culturales.* La idea básica es que las políticas de acomodación tienen un efecto sobre las diferentes comunidades culturales que resultan del proceso. Si ya hemos dicho que las políticas de acomodación suponen llegar a un consenso y, por lo tanto, implican un "ponerse de acuerdo", esta negociación se centra básicamente en las identidades¹³. Necesariamente las políticas de acomodación tienen dos dimensiones: la de las necesidades inmediatas pero también, y quizás más importante, la de negociar su propia comunidad con las demás comunidades. Sabemos que el proceso afecta directamente a nuestra propia idea de comunidad. Pero nuestra reacción no debe ser fomentar discursos defensivos para "proteger" nuestra identidad, supuestamente amenazada, sino proceder a la acomodación de todas las identidades. Si aceptamos, además, que nuestra idea de comunidad no es algo estático, sino el resultado de un proceso, entonces de lo que se trata es de acomodarlo dentro de nuestro proceso de construcción de nuestra comunidad. Cuando decimos que las políticas de acomodación suponen negociar identidades entre comunidades, nos referimos sobre todo a las comunidades morales, no necesariamente

coincidentes con la comunidad política expresada a través de la nacionalidad estatal¹⁴. Si por identidad y comunidad entendemos que es la respuesta a *quiénes somos*, entonces admitiremos que las políticas de acomodación suponen gestionar la respuesta a esta pregunta pero incorporando el proceso de cambio mismo.

En resumidas cuentas, ¿cuándo podemos decir que los inmigrantes y los ciudadanos están acomodados? Simplemente cuando ni ellos mismos se sienten en desventaja en la resolución de las zonas de conflicto que se crean en el proceso de cambio. Precisando mejor esta respuesta, cuando los inmigrantes y los ciudadanos, al relacionarse con las instituciones públicas, no tengan necesidad de justificar los problemas que puedan tener con ellas por que se perciba que se favorece más a otro que a uno mismo. Para el ciudadano, significará que el proceso de cambio empeorará más su situación que la de los otros. Dicho de otra forma, un inmigrante y un ciudadano están acomodados cuando se sienten autónomos al actuar en la esfera pública. Esto es, cuando sienten que tienen los recursos suficientes para poder tener una vida pública y poder participar en su comunidad de residencia¹⁵:

Un inmigrante y un ciudadano están acomodados cuando no tienen necesidad de justificar las tensiones y los conflictos que tienen al relacionarse entre ellos en las diferentes esferas públicas por cuestiones vinculadas con su nacionalidad, color de la piel, condición jurídica, o por considerar que se favorecen más a unos que a otros.

En definitiva, el objetivo último de una política de acomodación es que la diferencia entre inmigrantes y ciudadanos no tenga un significado social y político. Hemos introducido el concepto de acomodación para designar la política de gestión del proceso de cambio originado por la inmigración. Ahora nos falta concretar las dimensiones que consideramos que deben conformar una definición de *cultura de la acomodación*.

Habrán constatado también que he aplicado el término en dos niveles: a nivel individual y también a nivel de los actores que gestionan el proceso. En las primeras fases del proceso también se crean unas redes entre actores. En estas primeras fases de constitución de la red institucional podemos considerar normal que se produzcan desconfianzas mutuas y "lógicas de sospechas".

Pero la permanencia a través del tiempo de esta lógica de mutuas acusaciones puede ser contraproduktiva para el mismo proceso de cambio, el cual sigue su dinámica irreversible, se intervenga o no. Por esta razón creo que es importante introducir un término que me parece fundamental, el de *cultura de la acomodación*, para designar esos mínimos compartidos necesarios para que la red misma creada se pueda mantener a través del tiempo y pueda conseguir la función por la cual se creó: gestionar el proceso mismo de cambio.

Elementos básicos para una cultura de la acomodación en España

Aplicación del marco analítico y teórico

Al hablar de *cultura de acomodación* tenemos en cuenta, en primer lugar, la existencia de una red de actores que están contribuyendo en la gestión del proceso dentro de un territorio o nivel gubernamental determinado. Cada actor es concebido como un gestor del proceso. En este marco, existe una pluralidad de gestores que están interactuando entre ellos y que comparten o divergen en la percepción misma que tienen de los temas básicos que intervienen en el proceso de definición de un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y los ciudadanos. Partimos de la base que uno de los primeros indicadores de la consolidación misma del proceso es el inicio de la creación de una *cultura de acomodación* entre los actores que participan en las diferentes redes institucionales creadas por los diferentes niveles de gobierno. Esta cultura de acomodación es ante todo un mínimo marco de referencia compartido sobre las cuestiones más relevantes y las prioridades, sobre los fines y los medios que deben orientar la gestión del proceso de cambio originado por la inmigración.

Podemos comprobar que utilizamos *cultura de acomodación* y *marco de referencia* de forma intercambiable. Con esto insistimos en que nos situamos desde el punto de vista de las percepciones de los actores. El marco de referencia organiza dichas percepciones y permite la interpretación de la realidad compleja del proceso de cambio. En este sentido, consideramos

que el marco de referencia facilita la adscripción de significados, y es un requisito imprescindible para la interpretación, especialmente si aceptamos la premisa de que estamos ante un objeto de estudio caracterizado por la existencia de situaciones interpretables.

Proponemos como marco de referencia los siguientes elementos, cuya discusión equivale a discutir la viabilidad o no de tener una cultura de la acomodación. En la página siguiente presentamos las categorías e indicadores que consideramos que forman parte de una cultura de la acomodación en España (en las páginas siguientes detallamos la pregunta que corresponde a cada indicador).

CATEGORÍAS

INDICADORES

CATEGORÍAS		INDICADORES
MACRO		
Niveles de gobierno		Tipo influencia administraciones
		Relaciones entre administraciones
		Grado de influencia niveles de gobierno
		Relación que encuentra más a faltar para crear marco institucional
MESO		
Red de actores		Cómo se conocen
		Tipo de influencia que tienen en general
		Grado de influencia que tienen en general
TEMAS BÁSICOS		
Identificación del problema que resolver		Política de la igualdad / de la diferencia
		Lógica derechos humanos / Cultural / Socioeconómica
Principios legitimadores de justicia		Necesidad propia de recursos
		Valoración de los recursos en relación con políticas
		Objetivos básicos de políticas
		Temas prioritarios
		Objetivos prioritarios
Percepción de las restricciones estructurales¹⁶	Macro	Fronteras abiertas/cerradas
		Criterios sobre políticas de admisión
		Percepción de la inmigración como problema estructural
	Micro	Valoración de la Ley 8/2000
		Valoración discusiones entre partidos políticos
	Políticas	Relación políticas / ideología
		Relación políticas / elecciones
		Acciones políticas prioritarias
		Recursos prioritarios para los inmigrantes
	Culturales	Valoración de los estereotipos
		Valoración de los mediadores
Mediáticas	Valoración de las noticias sobre inmigración	
Recipientes de las políticas		Destinatarios de las políticas de acomodación

Aspectos técnicos

La encuesta se ha realizado a un conjunto de 70 actores. De acuerdo con el marco analítico, los hemos categorizado por tipos ubicados dentro de un nivel territorial.

Tipo actor	Total	Total	Nivel gobierno
Tipo 1 (Asoc./ONG)	24	19	GC
Tipo 2 (Organizaciones interés)	12	16	AND
Tipo 3 (Partidos políticos)	14	11	MAD
Tipo 4 (Administración pública)	20	24	CAT
Total	70	70	Total

Existen numerosas razones que justifican la selección de estos niveles de gobierno. Destacaré las dos más evidentes: una demográfica, ya que entre las tres comunidades autónomas suman más del 50% de la población inmigrante en España; y otra institucional, porque son las primeras en haber creado estructuras y planes de acción, redes institucionales de actores para gestionar el proceso. De hecho, visto desde las otras comunidades autónomas, podemos ya presentarlas como comunidades con tradición de inmigración, puesto que sirven de referencia para las otras, que comienzan a reaccionar ante el proceso¹⁷.

El criterio de selección de los actores encuestados ha sido que estén participando en la red institucional creada por los diferentes niveles de gobierno (foros y otros órganos de consulta) durante el primer trimestre del 2002.

Interesa destacar los resultados totales y detectar dónde se encuentran los consensos y las divergencias (expresadas por los resultados fragmentados o polarizados) entre actores, para cada indicador. Destacaremos también resultados por tipos de actores y niveles territoriales cuando los consideremos oportunos.

A continuación, presentamos en forma de ficha la primera cartografía de una cultura de la acomodación en España¹⁸.

¿Existe una cultura de la acomodación en España?

NIVEL MACRO NIVELES DE GOBIERNO

Indicador	Tipo de influencia administraciones
Pregunta	<i>¿Cómo valora su entidad el <u>tipo de influencia</u> que tienen actualmente las siguientes administraciones para integrar a los inmigrantes? Adm. central - Adm. andaluza - Adm. de Madrid - Adm. catalana</i>

Consensos

- La mayoría de los actores (70%) consideran que el tipo de influencia de la **Administración central es negativa**
- En cuanto a la valoración del resto de administraciones, cabe destacar un **generalizado desconocimiento**, no disponiendo de suficiente información para responder. De lo que se hace en Andalucía y Madrid, un 44,3% dice explícitamente no tener suficiente conocimiento para valorar, frente a un 30% para actores catalanes.
- Este hecho constata la carencia de un marco de relaciones a nivel intergubernamental de las diferentes comunidades autónomas y de sus respectivos actores con representación institucional.

Divergencias

Cuando se valora la Administración autonómica por parte de los propios actores de ese nivel territorial, los resultados se presentan sesgados hacia una valoración "positiva" (en los casos andaluz 50% y madrileño 44,4%), o hacia una valoración "negativa" (en el caso catalán 41,7%). Esta cuestión constata que los actores del propio nivel territorial sí que tienen un conocimiento de la Administración donde actúan, pero con valoraciones diferentes sobre su propio nivel territorial, desconociendo el resto.

NIVEL MACRO NIVELES DE GOBIERNO

Indicador	Relaciones entre administraciones
Pregunta	<i>¿Cómo valora su entidad las relaciones que tienen actualmente las siguientes administraciones en materia de integración a los inmigrantes? Adm. central - andaluza / Adm. central - catalana / Adm. central - Madrid / Adm. andaluza - catalana / Adm. andaluza - Madrid / Adm. Madrid - catalana</i>

Consensos

Se constata, nuevamente, la inexistencia de un marco de relaciones intergubernamentales. El conocimiento de las relaciones entre administraciones es prácticamente inexistente. Tan sólo cabe destacar una excepción para el caso catalán, que es valorado negativamente desde el punto de vista de los diferentes tipos de actores (37,1%, aunque cabe señalar también que el 32,9% desconoce las relaciones).

Divergencias

- Es interesante destacar una excepcionalidad: las relaciones entre administraciones autonómicas y Administración central son valoradas por los diferentes niveles territoriales (no así por tipo de actores), en cada caso concreto, de manera negativa por los propios actores del mismo nivel territorial. Esto es, los actores andaluces, madrileños y catalanes sí conocen este tipo de relación y la valoran (entre su propia Administración y la central) de forma negativa.
- Destacan los siguientes resultados:
 - Adm. ctral.-and.: 57,1% de actores de Andalucía considera negativa la relación.
 - Adm. ctral.-Mad.: 33,3% de actores de Madrid la considera negativa, pero con 22,2% positivo.
 - Adm. ctral.-cat.: 75% de actores catalanes la considera negativa.

¿Existe una cultura de la acomodación en España?

NIVEL MACRO NIVELES DE GOBIERNO

Indicador	Grado de influencia de los niveles de gobierno
Pregunta	<i>¿Cómo valora su entidad el <u>grado de influencia</u> que tienen actualmente y que deberían tener las siguientes administraciones para integrar a los inmigrantes? Unión Europea - Administración central - Administración autonómica - Administración provincial - Administración municipal</i>

Consensos

- La mayoría de los actores consideran que la **Unión Europea** tiene un grado de influencia bajo para integrar a los inmigrantes (53,6%), pero que debería tenerlo alto (75,4%).
- Para el caso de la **Administración autonómica**, existe una fragmentación en la valoración con respecto a la situación que tiene actualmente este nivel (por ejemplo, por actores, da valoración baja el 30,4%, media el 33,3% y alta el 26,1%), aunque la mayoría (82,6%) coinciden en estar de acuerdo que debería tener un grado de influencia alto.
- Para la **Administración provincial** casi la mitad de los actores piensa que esta Administración tiene una influencia baja (44,9%). Sobre la situación futura ("debería tener"), el mismo porcentaje de actores piensa que debería ser alta.
- La **Administración municipal** obtiene valoraciones parecidas a la autonómica, debido a la fragmentación en las respuestas sobre la influencia actual (da valoración baja el 36,2%, media el 20,3% y alta el 33,3%) y el acuerdo en que ésta debería ser alta (84,1%).

Divergencias

El caso de la **Administración central** ofrece valoraciones polarizadas: casi la mitad del conjunto de actores considera que actualmente la Administración central tiene una influencia alta (49,3%), mientras que un 36,2% piensa lo contrario).

NIVEL MACRO NIVELES DE GOBIERNO

Indicador	Relación que encuentra más a faltar para crear un marco institucional
Pregunta	<i>Para crear un marco institucional adecuado para integrar a los inmigrantes, ¿cuál de estas tres relaciones encuentra más en falta? (una única respuesta válida): Relaciones entre gobiernos autonómicos - Relaciones entre gobiernos autonómicos y el Gobierno central - Relaciones entre colectivos sociales - Relaciones entre sectores públicos (sanidad, educación, etc.)</i>

Consensos Una mayoría de actores (56,5%) considera que, para crear un marco institucional adecuado para integrar a los inmigrantes, las relaciones que encuentran más a faltar son las establecidas entre los gobiernos autonómicos y el Gobierno central. Este hecho confirma, de nuevo, la carencia de un marco de relaciones a nivel intergubernamental entre los diferentes niveles. En este caso concreto, y a la falta de conocimiento ya observada con anterioridad, se añade la constatación de que son necesarias.

Divergencias [No existen puntos divergentes significativos]

¿Existe una cultura de la acomodación en España?

NIVEL MICRO RED DE ACTORES

Indicador	Cómo se conocen
Pregunta	<i>Indique cómo conoce habitualmente a la mayoría de las entidades con las que se relaciona: En jornadas, seminarios, congresos – Por otras entidades – Por los medios de comunicación – En manifestaciones y actos reivindicativos – En grupos de trabajo organizados por alguna administración – Se ponen directamente en contacto con su entidad – Otras (indique cuál)</i>
Consensos	Por orden de prioridad, los actores responden en primera opción que se conocen a través de jornadas, seminarios y congresos (28,6%), en segunda opción que se ponen directamente en contacto con su entidad (24,3%), y en tercera opción en grupos de trabajo organizados por la propia administración (22,9%).
Divergencias	[No existen puntos divergentes significativos]

NIVEL MESO RED DE ACTORES

Indicador	Tipo y grado de influencia que tienen en general
Pregunta	<i>¿Cómo valora el tipo y grado de influencia que tienen las siguientes entidades para facilitar la integración de los inmigrantes? Asociaciones de inmigrantes - Sindicatos - Iglesia - Empresarios - ONG - Administración pública - Partidos políticos</i>
Consensos	<ul style="list-style-type: none">• Puede destacarse que la mayoría de actores valora positivamente el tipo de influencia de las asociaciones de inmigrantes (67,1%) y de las ONG (57,1%), pero baja relativamente los resultados al valorar el grado de influencia de las asociaciones (un 38,6%), y las ONG (47,1%).• Observamos también que la mayoría de actores consideran que el tipo de influencia de los empresarios es negativa (38,6%), pero que su grado de influencia es alta (40%).• Las valoraciones para la Administración pública tienden a ser negativas (35,7%), pero alta su influencia (52,9%)⁹.
Divergencias	<ul style="list-style-type: none">• En general, los resultados totales muestran una clara fragmentación• Por nivel territorial y para el tipo de influencia, se observa una valoración positiva de los sindicatos por parte de los actores centrales (59,1%) e indiferente por parte de los madrileños (66,7%). También puede destacarse la valoración positiva que los actores andaluces dan al tipo de influencia de la Iglesia (50%) o de los partidos políticos (57,1%) –en este último caso, juntamente con los actores centrales (54,5%)–. Sin embargo el resto de valoraciones medias son fragmentarias y no permiten trazar una tendencia general.

NIVEL TEMAS BÁSICOS IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA QUE RESOLVER

Indicador	Política de la igualdad /de la diferencia
Pregunta	<i>Para su entidad, en el momento de diseñar políticas de integración al comparar los inmigrantes con los ciudadanos, debemos fijarnos más en (una única respuesta posible): las diferencias, las similitudes, ambas</i>
Consensos	La mayoría de los actores (60%), en el momento de diseñar políticas de integración, comparten que debemos fijarnos tanto en las diferencias como en las similitudes .
Divergencias	[No existen puntos divergentes significativos]

NIVEL TEMAS BÁSICOS IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA QUE RESOLVER

Indicador	Lógica de derechos humanos / Cultural / Socioeconómica
Pregunta 18	<i>En opinión de su entidad, la mayoría de las veces que un inmigrante tiene problemas de integración se debe a cuestiones de tipo: cultural, social, legal, económico o político</i>
Consensos	La mayoría de los actores están totalmente de acuerdo en que, cuando un inmigrante tiene problemas de integración, se debe a cuestiones de tipo económico (79,7%), legal (74,3%) y social (54,3%).
Divergencias	<ul style="list-style-type: none">• Existe fragmentación para identificar los problemas de tipo cultural y político. Los resultados totales por actores son:<ul style="list-style-type: none">- Lógica cultural: el 35,7% se manifiesta totalmente de acuerdo, mientras que un 31,4% lo está parcialmente, y el 24,3% está en desacuerdo.- Lógica política: un 36,2% está en desacuerdo, un 31,9% se manifiesta parcialmente de acuerdo, y un 24,6% está totalmente de acuerdo.• Esto es así también para los diferentes niveles territoriales, pero los resultados nos aportan más información. A pesar de la fragmentación generalizada, los actores andaluces están totalmente de acuerdo (64,3%) en que también se debe a cuestiones de tipo cultural, hecho en el que los actores madrileños están parcialmente de acuerdo (55,6%). Estos últimos tienen claro que no se debe a cuestiones de carácter político (55,6%).

NIVEL TEMAS BÁSICOS PRINCIPIOS LEGITIMADORES DE JUSTICIA

Indicador	Necesidad propia de recursos
Pregunta	<i>De la siguiente lista de recursos, indique cuál es el grado de importancia que le da actualmente su entidad para llevar a cabo sus acciones: informativos, humanos, competenciales, infraestructuras materiales, económicos, legales</i>
Consensos	Existe unanimidad (todos los resultados superan el 55%) en dar un alto grado de importancia a los recursos para los actores.
Divergencias	[No existen puntos divergentes significativos]

NIVEL TEMAS BÁSICOS PRINCIPIOS LEGITIMADORES DE JUSTICIA

Indicador	Valoración de los recursos en relación con políticas (eficiencia)
Pregunta	<i>En opinión de su entidad, uno de los problemas más importantes para llevar a cabo políticas de integración es: no se aprovechan los recursos disponibles; no se tienen los recursos suficientes; no es sólo una cuestión de recursos</i>
Consensos	• Todos los actores están totalmente de acuerdo en que no se dispone de recursos suficientes (68,1%) para llevar a cabo políticas de integración, pero que no es sólo una cuestión de recursos (72,9%).
Divergencias	<ul style="list-style-type: none">• Los resultados, en general, se presentan fragmentados sobre la respuesta "no se aprovechan los recursos": el 40,6% se posiciona totalmente de acuerdo de este enunciado, mientras que el 24,6% está parcialmente de acuerdo y, con idéntico porcentaje, el resto está en desacuerdo.- Por tipos de actor: la mitad de los partidos políticos no está de acuerdo con ello (50%). Las opiniones de los actores que componen la Administración pública varían (36,8% está parcialmente de acuerdo, mientras que los dos extremos presentan un mismo 26,3%, tanto para los que están en desacuerdo como totalmente de acuerdo).- En este punto, existe una clara división entre los actores de la sociedad civil y los estrictamente institucionales (partidos políticos y Administración pública).- Para el caso de los niveles territoriales, esta fragmentación está de nuevo presente, pero cabe destacar que los actores catalanes están totalmente de acuerdo (60,9%) con esta afirmación y que los madrileños opinan justamente lo contrario (55,6%).

NIVEL TEMAS BÁSICOS PRINCIPIOS LEGITIMADORES DE JUSTICIA

Indicador	Objetivos básicos de políticas (estabilidad, cohesión, reconocimiento)
Pregunta	<i>Cuál de los siguientes objetivos básicos de política de integración considera su entidad como prioritarios: Evitar/prevenir la descomposición de la sociedad - Defender/proteger derechos humanos - Mantener el orden público - Defender/proteger los intereses nacionales - Evitar/prevenir la desigualdad social - Evitar/prevenir la desconfianza recíproca - Evitar/prevenir la inseguridad - Defender/proteger valores mínimos compartidos - Evitar/prevenir la discriminación - Evitar/prevenir la división de la sociedad - Compartir un espacio público - Evitar acciones racistas²⁰</i>

- Consensos**
- **Cohesión:** todas las respuestas relacionadas con esta categoría superan el 60% de totalmente de acuerdo.
 - **Reconocimiento:** no hay dudas en considerar que este principio es totalmente prioritario (todos superan el 80%).

Divergencias

- **Estabilidad:** la fragmentación es la tendencia general. Por ejemplo, respecto a la respuesta "**evitar / prevenir la inseguridad**", si bien el peso medio mayor recae en la valoración "totalmente prioritario" (37,7%), le sigue muy de cerca el "bastante prioritario" (36,2%) y, en menor medida, el "no prioritario" (20,3%).
 - Esta fragmentación adquiere una tendencia a la polarización por tipo de actor. Las asociaciones y ONG optan mayoritariamente por la opción no mayoritaria ("no prioritario", 41,7%), aunque muy de cerca le sigue la valoración justamente contraria (con un peso porcentual del 33,3%). Las organizaciones de interés y los partidos políticos optan por responder mayoritariamente "bastante prioritario" (50% y 64,3%, respectivamente), a pesar de que las primeras presenten una clara polarización de respuesta entre esta opción y la de "totalmente prioritario" (con un 41,7%).
- **Estabilidad:** por niveles territoriales podemos destacar lo siguiente:
 - Una mayoría piensa que es totalmente prioritario "evitar o prevenir la descomposición" (51,5% totalmente prioritario, 26,5% bastante prioritario).
 - Los actores andaluces consideran como no prioritario "defender o proteger los intereses nacionales" (50%), al contrario de los madrileños (55,6%).
 - Los actores andaluces opinan que es prioritario mantener orden público (55,6%).
- **Cohesión:** por niveles territoriales podemos hacer las siguientes observaciones:
 - Cuando se valora el enunciado de defender o proteger valores mínimos compartidos la media total se circunscribe en la opción de respuesta "totalmente prioritario" (el 63,2%), los resultados aparecen fragmentados en el GC entre bastante (40,9%) o totalmente prioritarios (45,5%).
 - Los actores andaluces, cuando se valora el enunciado de compartir el espacio público, lo consideran bastante prioritario (57,1%), y no totalmente prioritario (28,6%) como la media total.

¿Existe una cultura de la acomodación en España?

NIVEL TEMAS BÁSICOS PRINCIPIOS LEGITIMADORES DE JUSTICIA

Indicador	Temas prioritarios
Pregunta	<i>De la siguiente lista de temas, indique los tres que considera su entidad como prioritarios para llevar a cabo sus acciones. Confianza - Seguridad - Reconocimiento - Recursos</i>

Consensos Los resultados totales por actores muestran que el tema prioritario son los recursos (41,4%), seguido del reconocimiento (25,7%), la confianza (21,4%) y un insignificante número responde la seguridad (2,9%).

Divergencias Por niveles territoriales, el orden se ve alterado en algunos casos. Por ejemplo, si bien para Andalucía y Madrid los recursos tienen más prioridad (un 64,3% y un 55,6%, respectivamente), para el GC y Cataluña las prioridades están más fragmentadas entre los recursos y el reconocimiento. Para los actores del GC, el 31,8% valora por igual los recursos y el reconocimiento, y el 18,2% la confianza. Cataluña se inclina más en el reconocimiento (37,5%), aunque muy cerca están los recursos (33,3%) y la confianza (20,8%).

NIVEL TEMAS BÁSICOS PRINCIPIOS LEGITIMADORES DE JUSTICIA

Indicador	Objetivos prioritarios
Pregunta	<i>De la siguiente lista de objetivos, indique los tres que considera prioritarios para llevar a cabo sus acciones. Asegurar el orden público - Evitar la exclusión - Defender los intereses de la ciudadanía - Asegurar una unidad - Asegurar la convivencia - Defender la solidaridad - Compartir valores - Evitar la xenofobia - Asegurar el respeto mutuo</i>

Consensos Los resultados nos indican que el objetivo prioritario (en primera opción) es **evitar la exclusión**, seguido de **asegurar la convivencia** y, en tercer lugar, **defender la solidaridad**.

Divergencias

- **Por actores:** el 33,3% piensa que el objetivo prioritario es evitar la exclusión, seguido de aquellos que responden asegurar la convivencia (27,5%), defender la solidaridad (11,6%), y asegurar el respeto mutuo (10,1%). Con idénticos porcentajes, les siguen las opciones asegurar el orden público, defender los intereses de la ciudadanía, compartir valores y evitar la xenofobia (todos con un 2,9%).
- **Por niveles territoriales:** las primeras opciones se mantienen fragmentadas pero se exceptúa una alteración en el orden para el caso de los actores del nivel central, que consideran que el primer objetivo tiene que ser asegurar la convivencia. (45,5%), evitar la exclusión (22,7%) y asegurar el respeto mutuo (9,1%).

NIVEL TEMAS BÁSICOS PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES ESTRUCTURALES

Indicador	Macro
Pregunta	<ul style="list-style-type: none">• Como usted sabe, en el debate actual sobre políticas de admisión, existen unos que defienden las "fronteras cerradas", y otros que defienden las "fronteras abiertas". Sitúe su entidad entre estas dos posiciones• En el momento de decidir las políticas de admisión, sitúe la importancia que da su entidad a los siguientes criterios: Qué nacionalidades entran - Qué culturas entran - Qué lengua hablan - Qué religión practican - Cuántas personas entran - Dónde piensan ir a vivir - En qué sector piensan trabajar - Cuánto tiempo se quedan - Si tienen alguna enfermedad contagiosa• Cómo valora la siguiente afirmación: "la inmigración, si no se toman las medidas para la integración adecuadas, puede ser uno de los problemas más serios en el futuro"

- Consensos**
- Respecto al debate actual sobre **políticas de admisión**, la mayoría de los actores (55,7%) defiende las **fronteras parcialmente abiertas**.
 - Respecto a los **criterios** sobre políticas de admisión, la mayoría da poca importancia a la nacionalidad (más del 65%), a las culturas que entran (más del 60%), a la lengua (más del 60%), a la religión que practican (más del 70%), dónde van a vivir (más del 50%), y cuánto tiempo se quedan (más del 50%).
 - Respecto a la **percepción de la inmigración como problema estructural**, la mayoría considera totalmente realista la afirmación de que la inmigración, si no se toman las medidas para la integración adecuadas, puede ser uno de los problemas más serios del futuro.

- Divergencias**
- Las mayores fragmentaciones por **actores** se producen en los siguientes criterios:
 - **Sector de trabajo**: 40,6% le da poca importancia, el 27,6% bastante, y el 24,6% mucha importancia.
 - **Cuántas personas entran**: 40% cree que tiene mucha importancia, el 30% bastante, y el 27,1% poca importancia.
 - **Enfermedades contagiosas**: 43,5% de la totalidad de los actores piensa que tiene poca importancia, mientras que el 26,1% considera que tiene mucha importancia, y el 18,8% bastante.
 - Por **niveles territoriales**, los resultados tampoco son contundentes. Pero, se pueden establecer los siguientes comentarios:
 - Para el caso de cuántas personas entran, los actores andaluces (50%) y centrales (54,2%) le dan mucha importancia, y los catalanes presentan una clara fragmentación (dos porcentajes de 33,3% consideran que es poco o bastante importante. Un 29,2% cree que es muy importante).
 - Para el caso de en qué sector trabajarán, destaca de la media total el caso madrileño, que le da poca importancia (55,6%).
 - Para el criterio de si tienen enfermedades contagiosas, la fragmentación es constante, añadiéndosele la polarización existente a nivel madrileño (un 22,2% para las tres opciones de respuesta).

NIVEL TEMAS BÁSICOS PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES ESTRUCTURALES

Indicador	Micro
Pregunta	<ul style="list-style-type: none">• <i>Cómo valora su entidad la actual Ley 8/2000:</i>• <i>Cómo valora su entidad las discusiones entre los partidos políticos producidas en estos últimos años en torno a la inmigración.</i> <p><i>Es adecuada - Expresa lo que piensa la mayoría de la sociedad - Expresa lo que piensa la mayoría de los partidos políticos</i></p>

- Consensos**
- La mayoría de los actores valora negativamente la **Ley 8/2000**, considerándola inadecuada (65,2%).
 - La misma tendencia sigue la valoración de la **discusión** establecida entre los **diferentes partidos**, con un 55,1% que la considera inadecuada.

Divergencias • Respecto a la pregunta acerca de la **Ley 8/2000**, existe una fragmentación relativa en las respuestas: "expresa lo que piensa la mayoría de la sociedad, de los partidos políticos".

- **Expresa el pensamiento de la mayoría de la sociedad:** el 42% está en desacuerdo, el 31,9% está parcialmente de acuerdo, y el 20,3% está totalmente de acuerdo (el 52,2% apoya este enunciado).

- **Expresa el pensamiento de la mayoría de los partidos políticos:** el 49,2% está en desacuerdo, el 30,4% totalmente de acuerdo, y el 14,5% parcialmente de acuerdo (el 44,9% apoya el enunciado).

• Si concretamos los niveles territoriales, podemos destacar lo siguiente:
- **Actores madrileños:**

Fragmentan sus respuestas cuando opinan sobre la adecuación de la ley: el 44,4% está en desacuerdo, el 33,3% parcialmente de acuerdo y el 22,2% totalmente de acuerdo.

Sobre si expresa el pensamiento de la mayoría de los partidos y de la sociedad: un 44,4% está en desacuerdo, un 22,2% parcialmente de acuerdo y un 33,3% está totalmente de acuerdo.

- **Actores andaluces** están en desacuerdo cuando opinan acerca de si expresa el pensamiento de la mayoría de la sociedad (78,6%).

- **Actores catalanes** están totalmente de acuerdo en que expresa el pensamiento de la mayoría de los partidos políticos (56,3%), pero fragmenta sus respuestas en si expresa el pensamiento de la mayoría de la sociedad. El 43,5% está en desacuerdo con que exprese la voluntad de la mayoría de la sociedad. En cambio, un 26,1% apoya la afirmación parcialmente y un 21,7% totalmente.

NIVEL TEMAS BÁSICOS PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES ESTRUCTURALES

Indicador	Políticas
Pregunta	<ul style="list-style-type: none">• <i>Valore la influencia que tienen los siguientes temas al decidirse por unas políticas de integración determinadas. La ideología - Las elecciones</i>• <i>Indique el orden de prioridad que da su entidad a las siguientes acciones.</i> <i>Ordenar flujos - Profundizar políticas de integración - Combatir la industria de la inmigración - Potenciar el codesarrollo - Educar a la ciudadanía</i>• <i>Indique el orden de prioridad que da su entidad a los siguientes recursos para que los inmigrantes se integren: Empadronamiento - Convivencia - Vivienda - Cultura - Trabajo - Jurídico y legal - Sanidad - Educación - Seguridad - Servicios sociales - Lengua española - Lengua territorio autónomico</i>

- Consensos**
- **Ideología / elecciones:** La mayoría considera que tienen mucha influencia tanto la ideología (el 51,4%) como las elecciones (61,4%) en el momento de decidirse por unas u otras políticas.
 - **Orden de prioridad de acciones políticas:** "profundizar en políticas de integración" (44,3%), "ordenar los flujos" (15,7%) y "potenciar el codesarrollo" (15,7%), "educar a la ciudadanía" (10%), "combatir la industria de la inmigración" (5,7%).
 - **Recursos prioritarios para la integración de los inmigrantes:** destacan como prioritarios el trabajo (37,1%) y los recursos jurídico-legales (30%).

- Divergencias**
- **Ideología:** por niveles territoriales, cabe considerar la fragmentación que tiende a la polarización para el caso catalán. El 37,5% opina que tiene bastante influencia, el 29,2% que tiene poca y mucha importancia.
 - **Elecciones:** la clara polarización para el caso madrileño. Entre las opciones "muchas" y "poca influencia", 44,4% y 55,6%, respectivamente.
 - **Orden de prioridades:** por niveles territoriales, y observando los casos concretos, la primera opción (profundizar en políticas de integración) se mantiene invariable, pero el resto presenta alguna alteración en su orden. Cabe destacar la tercera opción del caso andaluz (14,3%) de educar a la ciudadanía.
 - **Recursos prioritarios para la integración de los inmigrantes:** los resultados están fragmentados entre el trabajo y los aspectos jurídicos y legales.
 - Destacamos que para las opciones de la lengua, tanto la española como la de la comunidad autónoma, los resultados totales han sido de 1,4%.
 - Por **niveles territoriales** destaca muy especialmente la vivienda, en tercera opción para Cataluña (16,7%).

NIVEL TEMAS BÁSICOS PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES ESTRUCTURALES

Indicador	Culturales
Pregunta	<ul style="list-style-type: none">• <i>En su opinión, el hecho de que existan estereotipos relacionados con la inmigración se debe a razones: legales, económicas, políticas, sociales, culturales, religiosas</i>• <i>Cómo valora las siguientes frases relacionadas con la figura del mediador o intermediario</i> <i>No conoce la figura - Es una figura necesaria - Debe regularse - Debe ser de la misma nacionalidad que el inmigrante - Sus acciones acaban favoreciendo a una de las partes</i>

Consensos

- **Estereotipos:** la gran mayoría está totalmente de acuerdo en que si existen estereotipos relacionados con la inmigración se debe, particularmente, a razones de tipo económico (69,6%), político (55,1%), social (67,1%) o cultural (57,1%).
- La figura del **mediador** es conocida por la práctica totalidad (92,9%), y se considera como una figura necesaria (75,7%) que debe regularse (61,4%).

Divergencias

- **Estereotipos:** existe una muy ligera fragmentación para los motivos legales o religiosos.
 - **Legales:** casi la mitad del conjunto está totalmente de acuerdo (44,9%). Le sigue en desacuerdo (27,5%), y parcialmente de acuerdo (23,2%).
 - **Religiosos:** casi la mitad del conjunto está totalmente de acuerdo (45,7%). Le sigue un 36,2% parcialmente (35,7%), y en desacuerdo (12,9%).
- Se produce una ligera fragmentación acerca de la cuestión de si debe ser de la misma nacionalidad que el inmigrante o si acaba favoreciendo a una de las partes:
 - **De la misma nacionalidad que el inmigrante:** el 34,8% se manifiesta parcialmente de acuerdo, el 27,5% en desacuerdo, y el 26,1% totalmente de acuerdo.
 - **Acaba favoreciendo a una de las partes:** el 45,6% está en desacuerdo, mientras que el 29,4% se manifiesta parcialmente de acuerdo, y el 11,8% totalmente de acuerdo.
- Sin embargo, por niveles territoriales, los actores andaluces están parcialmente de acuerdo sobre la nacionalidad del mediador (50%), y los actores catalanes se manifiestan en desacuerdo (56,5%) respecto a si acaba favoreciendo a una de las partes.

NIVEL TEMAS BÁSICOS PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES ESTRUCTURALES

Indicador	Mediáticas
Pregunta	<i>Cómo valora las noticias que aparecen en los medios de comunicación en relación con la inmigración: Deberían seguir igual que ahora - Deberían ser más neutras - Deberían ser más positivas - Deberían ser más negativas</i>
Consensos	La mayoría de los actores piensa que las noticias que aparecen en los medios de comunicación no deberían ser igual que ahora (más del 85% en desacuerdo), que deberían ser más positivas (más del 75%) y más neutras (más del 60%).
Divergencias	[No existen puntos divergentes significativos]

NIVEL TEMAS BÁSICOS RECIPIENTES DE LAS POLÍTICAS

Indicador	Destinatarios de las políticas de integración
Pregunta	<i>En opinión de su entidad, las políticas de integración son un asunto que debe estar destinado a (una única respuesta posible): Los inmigrantes - Los ciudadanos - Ambos por igual</i>
Consensos	La práctica totalidad de actores (87,1%) considera que las políticas de integración son un asunto que debe estar destinado, por igual, a los inmigrantes y a los ciudadanos, sin que se priorice a los unos en detrimento de los otros.
Divergencias	[No existen puntos divergentes significativos]

Balance final: ¿existe una cultura de la acomodación en España?

De los resultados podemos extraer una gran conclusión: hay más consensos que divergencias. Esto no tiene de por sí necesariamente implicaciones positivas, puesto que dentro de los consensos pueden haber también percepciones negativas.

Si aceptamos la premisa del estudio que estamos ante un proceso de creación de una *cultura de la acomodación*, y que además su análisis es importante porque nos puede dar información de en qué momento estamos del proceso más amplio de creación de un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y los ciudadanos, la pregunta que nos podemos formular para articular este balance final es doble, una descriptiva y otra más prescriptiva: en qué momento del proceso estamos, y hacia dónde debe dirigirse el proceso para crear el *mirador necesario* para gestionar el proceso de cambio originado por la inmigración.

Estado actual del proceso de creación de una cultura de la acomodación en España

De acuerdo con los objetivos trazados, para describir el estado actual vamos a plantearnos dos preguntas:

1. ¿Cuáles son los temas de convergencia y de divergencia entre actores?
2. ¿Cuáles son los temas donde se producen mayores diferencias entre territorios? (los indicamos en negrita)

CATEGORÍAS	INDICADORES	CONSENSOS
M A C R O		
NIVELES DE GOBIERNO	Tipo influencia administraciones	<ul style="list-style-type: none"> • Todos coinciden en valorar negativamente a la Adm. central • Territorialmente, desconocimiento de las administraciones que no son propias
	Relaciones entre administraciones	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento generalizado de las relaciones entre administraciones • Territorialmente sólo se conoce el caso de las relaciones entre Adm. central y Cataluña, con una valoración negativa
	Grado influencia niveles de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • UE es bajo pero debería ser alto • Adm. autonómica: debería ser alto • Adm. Provincial: es baja pero debería ser alta • Adm. municipal: debería ser alta
	Relación que echa más a faltar para crear marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Todos coinciden en designar la relación entre gobiernos autonómicos y Administración central
M E S O		
RED DE ACTORES	Cómo se conocen	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de los actores se conocen en grupos de trabajo, jornadas y seminarios
	Tipo de influencia que tienen en general (positiva/negativa)	<ul style="list-style-type: none"> • En general, se valora el tipo de influencia positiva para las asociaciones y ONG, y en menor medida para la Iglesia y para los sindicatos (no llegan a superar el 50%) • Los empresarios y la Administración son valorados negativamente. Los partidos políticos también, aunque no llegan al 50%
	Grado de influencia que tienen en general (alta/baja)	<ul style="list-style-type: none"> • En general, todos valoran el grado de influencia alto para todos los actores, aunque destacan los empresarios y la Administración por encima de los otros actores

¿Existe una cultura de la acomodación en España?

DIVERGENCIAS

M A C R O

- **Territorialmente** los actores **andaluces** y **madrileños** valoran positivamente su propia Adm. Los **catalanes** tienen una percepción negativa de la influencia de su propia Administración

- **Territorialmente** se suelen considerar las relaciones de la propia administración con la Adm. central como negativas, pero en grado muy diferente. Los **catalanes** son los que las consideran más negativas, luego los **andaluces** y con un resultado fragmentado los **madrileños**

- Adm. autonómica: existe fragmentación en valorar el grado actual de influencia
- Adm. municipal: existe fragmentación en valorar el grado actual de influencia
- Adm. central: polarizado en valorar el grado actual por actores, aunque **territorialmente** se piensa que es alto y que debe mantenerse así

- [NO]

M E S O

- [NO]

- Existe una clara fragmentación de resultados

- En general, los resultados son fragmentados aunque existe alguna tendencia a nivel **territorial**: los actores **centrales** valoran de forma alta a los sindicatos, mientras que los **madrileños** los valoran con indiferencia; la Iglesia es valorada de forma alta por los andaluces; los partidos políticos son valorados de forma alta tanto por los **andaluces** como por los **actores centrales**

CATEGORÍAS	INDICADORES	CONSENSOS
T E M A S		
IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA QUE RESOLVER	Política de igualdad de la diferencia	<ul style="list-style-type: none"> • Todos coinciden en que debemos fijarnos tanto en las diferencias como en las similitudes
	Lógica derechos humanos / Cultural /Socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> • El orden de identificación de conflictos es: económico, legal y social
PRINCIPIOS LEGITIMADORES DE JUSTICIA	Necesidad propia de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Todos coinciden en valorar la importancia de recursos
	Valoración de los recursos en relación con políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Todos coinciden en que no se dispone de recursos suficientes, pero también coinciden en que no es sólo una cuestión de recursos
	Objetivos básicos de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Todos coinciden en señalar como prioritarios el reconocimiento y la cohesión
	Temas prioritarios	<ul style="list-style-type: none"> • El orden es: recursos, reconocimiento, confianza y seguridad
	Objetivos prioritarios	<ul style="list-style-type: none"> • Todos coinciden en que el objetivo prioritario es evitar la exclusión, asegurar la convivencia y defender la solidaridad

¿Existe una cultura de la acomodación en España?

DIVERGENCIAS

B Á S I C O S

• [NO]

-
- En general, existe fragmentación para valorar causas culturales y políticas
 - **Territorialmente**, los **andaluces** están totalmente de acuerdo en que se deben a tipo cultural, mientras que los **madrileños** lo están parcialmente. Los **madrileños** tienen claro que no se deben a cuestiones políticas
-

• [NO]

-
- Fragmentación en las respuestas sobre si se aprovechan o no los recursos existentes
 - Existe una tendencia diferente dependiendo del **tipo de actor**: los institucionales (partidos políticos y Administración) opinan mayoritariamente que sí se aprovechan, mientras que los actores de la sociedad civil (asociaciones, ONG, principalmente) opinan lo contrario.
 - **Territorialmente** los **catalanes** opinan que no se aprovechan los recursos, mientras que los **madrileños** opinan lo contrario
-

-
- Fragmentación en valorar la estabilidad. Existen algunas fracturas desde el punto de vista **territorial**:
 - Los andaluces consideran como **no** prioritario defender intereses nacionales, mientras que los madrileños sí.
 - Para los andaluces, lo prioritario es mantener el orden público
-

-
- **Territorialmente** el orden se ve alterado: **And./Madrid** consideran prioritarios los recursos; **GC** y **Cat.** tienen respuestas fragmentadas entre recursos y reconocimiento, aunque para los **catalanes** el reconocimiento es anterior a los recursos
-

-
- **Territorialmente**, sólo el GC altera moderadamente este orden: asegurar la convivencia, evitar la exclusión y asegurar el respeto mutuo

CATEGORÍAS		INDICADORES	CONSENSOS
T E M A S			
PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES ESTRUCTURALES	MACRO	Fronteras abiertas/cerradas	•Fronteras parcialmente abiertas
		Criterios sobre políticas de admisión	•Todos dan poca importancia a: nacionalidad, cultura, lengua, religión, dónde van a vivir, cuánto tiempo se quedan
		Percepción de la inmigración como problema estructural	•Existe unanimidad en percibir el tema de la inmigración como problema estructural
	MICRO	Valoración de la Ley 8/2000	•Todos consideran inadecuada la legislación vigente
		Valoración discusiones entre partidos políticos	•Todos consideran inadecuadas las discusiones entre partidos
	POLÍTICAS	Relación políticas / ideología	•Todos consideran que tanto la ideología como las elecciones tienen mucha influencia para decidir políticas
		Relación políticas / elecciones	
		Acciones políticas prioritarias	•La mayoría considera que es prioritario "profundizar en políticas de integración"
		Recursos prioritarios para los inmigrantes	•Todos destacan el trabajo y los recursos jurídicos-legales
	CULTURALES	Valoración de los estereotipos	•La mayoría coincide en que la procedencia es económica, política, social y cultural
		Valoración de los mediadores	•Todos conocen la figura del mediador, la consideran una figura necesaria que debe regularse
	MEDIÁTICAS	Valoración de las noticias sobre inmigración	•Todos coinciden en que las noticias deberían ser más positivas y neutras que ahora
	RECIPIENTES DE LAS POLÍTICAS	Destinatarios de las políticas de integración	•La práctica totalidad considera que las políticas deben ser tanto los inmigrantes como los ciudadanos, sin que se priorice los unos en detrimento de los otros.

¿Existe una cultura de la acomodación en España?

DIVERGENCIAS

B Á S I C O S

[NO]

- Fragmentación en tres temas: sector laboral, cuántas personas entran, enfermedades contagiosas. Aunque existen tendencias por territorio
- Cuántas personas entran: los **andaluces** y actores centrales le dan mucha importancia, los **catalanes** tienen resultados fragmentados
- En qué sector trabajan: sólo los **madrileños** tienen una posición mayoritaria en concederle mucha importancia
- Sobre las enfermedades: existe fragmentación, aunque los **madrileños** tienen resultados polarizados

[NO]

- Fragmentación y polarización en si expresa el pensamiento de la mayoría de la sociedad / de los partidos políticos, aunque existen unas tendencias por nivel **territorial** en valorar la ley
- Los **madrileños** fragmentan sus respuestas, mientras que los **andaluces** no están de acuerdo en que expresa el pensamiento de la mayoría de la sociedad. Los **catalanes** están totalmente de acuerdo en que expresa lo que piensa la mayoría de los partidos políticos, pero fragmentan sus respuestas en si expresa lo que piensa la sociedad
- **Territorialmente**, existe fragmentación en **Cataluña**

- **Territorialmente**, existe polarización en **Madrid**

[NO]

- **Territorialmente**, destaca Cataluña, que incide en tercera opción en la vivienda

- Existe cierta fragmentación para los motivos legales y religiosos

- Existe ligera fragmentación en si debe ser de la misma nacionalidad que el inmigrante o si acaba favoreciendo a una de las partes.
- **Territorialmente**, los andaluces se muestran parcialmente de acuerdo en la nacionalidad del mediador, mientras que los catalanes están en desacuerdo sobre si acaba favoreciendo a una de las partes

[NO]

[NO]

Siguientes pasos del proceso: Elementos básicos para crear un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y a los ciudadanos

A continuación destacamos las principales prioridades que se infieren de los resultados para crear un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y a los ciudadanos:

NIVELES DE GOBIERNO

- Crear un marco de relaciones entre gobiernos autonómicos y Gobierno central
- Crear un marco de relaciones intergubernamentales y potenciar una cultura intergubernamental
- Crear un organismo que canalice y distribuya información de las acciones de las otras administraciones

RED DE ACTORES

- Se debe discutir el papel que juegan los principales gestores del proceso. La fragmentación existente en la valoración del tipo de influencia muestra una clara falta de cultura de acomodación en este aspecto. En general, si bien se admite que los gestores institucionales (Administración, empresarios, partidos políticos) tienen un grado de influencia alta, el tipo de influencia es negativa. Es necesario, pues, que la percepción que se tiene de los empresarios, la Administración y los partidos políticos cambie de signo
- Definir bien el papel de los sindicatos, cuyas percepciones se muestran fragmentadas en niveles territoriales
- El marco institucional debe potenciar grupos de trabajo, jornadas y seminarios como lugar donde los actores se conocen

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA QUE RESOLVER

- Es la categoría que más consenso presenta. En general, pues, se coincide en que es necesario combinar políticas de igualdad y políticas de la diferencia para gestionar el proceso de creación de una sociedad de inmigración
- Se admite también de forma generalizada que la mayoría de los conflictos tiene un origen socioeconómico y legal
- Se deben discutir e identificar las causas políticas y culturales, puesto que son las dos lógicas que más fragmentación presentan

PRINCIPIOS LEGITIMADORES DE JUSTICIA

- Aunque existe un claro consenso en que los recursos (informativos, competenciales, humanos, materiales, económicos, legales) son importantes, se coincide también en que justificar unas políticas justas no es sólo una cuestión de recursos. Asimismo, se debe discutir si los recursos disponibles se aprovechan con eficiencia o no

¿Existe una cultura de la acomodación en España?

- Las políticas que deben orientar un marco institucional para acomodar a los inmigrantes deben tener como objetivos prioritarios evitar la exclusión (es decir, políticas desegregacionistas), asegurar la convivencia y defender la solidaridad. Estos tres pilares de las políticas muestran que el reconocimiento y la confianza y la cohesión son prioritarios sobre las políticas orientadas por la seguridad
- Se deben discutir en profundidad las políticas que tengan como objetivos la estabilidad (defender y proteger los intereses nacionales, mantener el orden público), puesto que son las respuestas más fragmentadas desde un punto de vista territorial

PERCEPCIÓN DE RESTRICCIONES ESTRUCTURALES

- Teniendo en cuenta los dos niveles de las políticas de inmigración, el nivel de acceso a nuestro territorio y el nivel de coexistencia, una vez la admisión se ha efectuado, el marco institucional debe tener las siguientes características:
- En el nivel de **políticas de admisión**, se admite que lo más realista es aceptar las fronteras parcialmente abiertas. Indirectamente se admite, pues, que estamos ante un proceso irreversible, que cerrar o abrir totalmente las fronteras está fuera de la realidad
- Asimismo, para orientar las políticas de admisión los criterios de selección en el momento de decidir quiénes y cuántos entran no deben ser la nacionalidad, la cultura, la lengua, la religión, ni el tiempo ni el lugar donde piensan residir
- Los criterios que se deben discutir son los relacionados con el sector laboral, el número de personas que piensan entrar y, sorprendentemente, si presentan o no enfermedades contagiosas
- En el nivel de las **políticas de coexistencia**, la mayoría de los gestores del proceso coincide en concebir el tema de la inmigración como un problema estructural y que la prioridad debe ser profundizar en políticas de integración, especialmente para asegurar los dos recursos prioritarios para los inmigrantes: el trabajo y su situación jurídica
- En esta línea, aunque todos los gestores del proceso consideran inadecuada la legislación vigente y las discusiones de los partidos, se debe discutir en profundidad si la legislación expresa el pensamiento de la mayoría de la sociedad y de los partidos políticos
- En este marco, en el momento de diseñar políticas, debemos admitir que tanto la ideología como las elecciones tienen influencia
- Desde un punto de vista cultural, se admite que el principal centro de producción de estereotipos es económico, se deben discutir las razones legales y religiosas. Asimismo se admite que el marco institucional regule la figura del mediador y que se discuta si debe ser de la misma nacionalidad que el inmigrante. Otro centro de debate siguiendo el tema de la mediación es que si bien se admite que su acción no tiene consecuencias neutras, no se está de acuerdo a cuál de las dos partes favorece más
- El marco institucional debe garantizar que las noticias sobre inmigración sean más positivas y neutras

RECIPIENTES DE LAS POLÍTICAS

- Existe unanimidad en que el marco institucional debe proporcionar políticas destinadas tanto a los inmigrantes como a los ciudadanos. Esta es la base de lo que hemos

denominado políticas de acomodación. El marco institucional no debe, pues, tener a los inmigrantes como referencia, sino a los inmigrantes y a los ciudadanos, y su principal objetivo debe ser acomodarlos en este nuevo proceso de creación de sociedades de inmigración

Notas

1. Véanse unas primeras formulaciones en R. Zapata-Barrero (2003) "Cambio estructural y redes de actores en las políticas de acomodación de los inmigrantes en España: una perspectiva desde el territorio" (en G. Aubarell (dir.) *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*, Barcelona: Icaria; 327-348); "Spain" (en J. Niessen y Y. Schibel (eds.), *EU and US approaches to the management of immigration: comparative perspectives*, Bruselas: Migration Policy Group; 459-489); "Spanish challenges and european dilemma: socialising the debate on the integration of immigrants" (*Perspectives on European politics and society*, 4/2; 243-264).
2. El libro que aparecerá con los resultados del proyecto de investigación tendrá precisamente como principal argumento que a partir del año 2000 se inicia en España el proceso de definición de un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y los ciudadanos. Véase R. Zapata, *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*, CIDOB Edicions, 2004 (en prensa).
3. Es cierto que el número de actores puede variar a lo largo del tiempo. Por lo tanto, podría contra-argumentarse que tienen un carácter estructural y objetivo menos sólido que el de las esferas estructurales y niveles de gobierno. Pero también es cierto que no hablo de actores concretos, sino de tipos de actores.
4. La idea de Walzer es que las comprensiones compartidas son todas aquellas percepciones, valores y opiniones, conjunto de significados, que conforman la concepción que uno tiene de bienes sociales determinados (por ejemplo, la vivienda, la educación, etc.). El uso que hace puede resumirse como sigue: los principios de distribución de bienes deben estar basados en los *shared meanings* que constituyen los bienes sociales (1983 *Spheres of justice*, Nueva York: Basic Books, 6).
5. G. Peters (2000), *Institutional theory in political science. The "new institutionalism"*, Londres y Nueva York: Continuum.
6. L. J. O'Toole (1988) "Strategies for intergovernmental management". *International Journal of Public Administration*, 11(4), 417-441; 425.
7. Estas características están ampliadas en R. Zapata-Barrero (2004), *Ciudadanía e inmigración* (en prensa, ed. Síntesis).
8. A. Lijphart (1968), *The politics of accommodation*, Berkeley: University of California Press; 103.
9. R. Rorty (1989), *Contingency, irony, and solidarity*, Cambridge: Cambridge Univ. Press; R. A. Posner (1991), "What has pragmatism to offer Law?", en M. Brint y W. Weaver (eds.), *Pragmatism in Law and society*, Westview Press, Boulder (col.).

¿Existe una cultura de la acomodación en España?

10. M. Banton (1994), *Discrimination*, Buckingham: Open University Press.
11. R. Zapata-Barrero (2002), *El turno de los inmigrantes: esferas de justicia y políticas de acomodación*. Imsero, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (trad. catalana: *L' hora dels immigrants: esferes de justícia i polítiques d'acomodació*, Barcelona: Proa).
12. Th. Nagel (1996), *Equality and partiality*, Oxford University Press.
13. Véase el reciente J. de Lucas (2003), *Globalización e identidades*, Barcelona: Icaria.
14. J. Carens (2000), *Culture, citizenship and community*, Nueva York: Oxford University Press.
15. R. Zapata-Barrero, 2002.
16. Aunque en el libro que aparecerá (título provisional: *Procesos de cambio e inmigración en España*) todas estas categorías quedarán bien definidas, por problemas de espacio las daremos por supuestas. No obstante, preciso que por "restricciones estructurales" entiendo los límites de acción que tienen los gestores del proceso. Son restricciones propias que caracterizan el proceso que analizamos, y no cualquier proceso. Por hablar weberianamente, son restricciones que distinguen este proceso y cuya gestión es imprescindible para definir un marco institucional y la cultura de la acomodación. Una primera versión que definía estas categorías se presentó en el III Congreso sobre Inmigración en España (Granada, 6-9 de noviembre del 2002) con el título *Estructuras institucionales y redes de actores en las políticas de acomodación de los inmigrantes en España: cultura de acomodación y cambio estructural*.
17. Véase R. Zapata-Barrero (2003), "Cambio estructural y redes de actores en las políticas de acomodación de los inmigrantes en España: una perspectiva desde el territorio" (en G. Aubarell (dir.), *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*, Barcelona: Icaria; 327-348).
18. En estas fichas mostramos las tendencias principales a partir de los resultados totales. Destacamos los porcentajes más significativos.
19. Si nos fijamos en los resultados mayores, la tendencia es la siguiente (resultados por actores):

	Tipo	Grado
Asociaciones	+ 67,1	↑38,6 √ 31,4
Sindicatos	+ 42,9	√ 44,3 ↑31,4
Iglesia	+ 37,1 +/- 31,4	√ 34,3 ↑28,6
Empresarios	- 38,6	↑ 40
ONG	+ 57,1	↑47,1
Administración	- 35,7	↑52,9
Partidos políticos	+/- 38,6 - 34,3	↑37,1

20. Cada una de estas respuestas forma parte de una de las tres categorías: **estabilidad** (*mantener el orden público, defender/proteger los intereses nacionales, evitar/prevenir la inseguridad, evitar/prevenir la descomposición de la sociedad*), **cohesión** (*evitar/prevenir la desconfianza recíproca, evitar/prevenir la división de la sociedad, defender/proteger valores mínimos compartidos, compartir un espacio público*), **reconocimiento** (*defender/proteger derechos humanos, evitar/prevenir la desigualdad social, evitar/prevenir la discriminación, evitar acciones racistas*).

APÉNDICE

ÍNDICE

Prólogo

Introducción general: la inmigración de un asunto técnico y administrativo a un asunto político y social: etapa de innovación política e institucional

PARTE 1

ENFOQUE Y MARCO ANALÍTICO PARA ANALIZAR EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD DE INMIGRACIÓN

I. Enfoque estructural y contextual para el estudio de la inmigración

1. Políticas de acomodación para gestionar los procesos de cambio: inmigrantes, ciudadanos e instituciones públicas
2. Enfoque estructural: la inmigración como principal factor de transformación social y política
3. Debate institucional: contexto de cambio social y estructural, sistema pluralista de decisión y perspectiva de red.
4. Debate normativo: el multiculturalismo como proceso y no como conflicto
5. Enfoque contextual: teorizando los contextos y contextualizando las teorías

II. Marco analítico: indicadores para analizar el proceso de cambio en España y definición de *cultura de acomodación*

1. Esquema: niveles de gobierno, redes de actores y percepciones
2. Elementos básicos de una *cultura de acomodación*
 - 1.1. Los inmigrantes se quedan.
 - 1.2. Gestión de las *zonas de conflicto*: políticas de igualdad y políticas de la diferencia, lógica de los derechos humanos, socio-económica y cultural
 - 1.3. Principios de justicia para legitimar políticas de acomodación
 - 1.4. Percepciones de las restricciones estructurales (objetivas y subjetivas)
 - 1.5. Recipientes de las políticas de acomodación.

PARTE 2

INDICADORES ESTRUCTURALES DEL PROCESO EN ESPAÑA

I. Contexto demográfico

0. Introducción: objetivos e indicadores relevantes
1. Un proceso de crecimiento rápido y comunidades autónomas con tradición de inmigración
2. Balance general: la inmigración como realidad demográfica consolidada

II. Contexto social

0. Introducción: la agenda social en torno a la inmigración
1. El año de la inmigración: los hechos acaecidos a partir de El Ejido (2000-2001).
 - 1.1. Análisis de las noticias sobre inmigración aparecidas en la prensa: volumen, carácter y origen territorial
 - 1.2. Identificación de los acontecimientos que han contribuido la *definición de la problemática de la inmigración en España*
2. La opinión pública y el gobierno: las encuestas del CIS de los años 2000 y 2001
 - 2.1. Preocupación social: análisis de las preguntas 1 y 2 de los barómetros del CIS.

- 2.2. Preocupación gubernamental: análisis de los barómetros del CIS de los meses de febrero (2000-2001)

III. Contexto político

0. Introducción: la agenda política en torno a la inmigración
1. Los Informes anuales de los Defensores del pueblo de Andalucía, Cataluña y Gobierno Central (1999-2001)
 - 1.1. Objetivos y metodología
 - 1.2. Principales quejas y temas relevantes sobre cómo se está gestionando el proceso
 - 1.3. Balance final: temas jurídicos y de gestión de la seguridad
2. Los debates parlamentarios en Andalucía, Cataluña, la Comunidad de Madrid, y el Gobierno Central (2000-2001)
 - 2.1. Metodología: organización, tipología utilizada para la elaboración de las tablas e indicadores
 - 2.2. El tratamiento de la inmigración en el Pleno y en las comisiones parlamentarias
 - 2.3. Tipología de temas tratados e iniciativas de los grupos parlamentarios
 - 2.4. Balance final: El lenguaje de los políticos ante la inmigración

IV. Contexto institucional

0. Introducción: estructuras, redes de actores, y programas de acción
1. Las Estructuras Institucionales
 - 1.1. Descripción de las unidades administrativas que gestionan el proceso
 - 1.2. Análisis comparativo entre niveles de gobierno
2. La red institucional de actores
 - 2.1. Identificación de los *gestores del proceso*
 - 2.2. Magnitud, proporción, presencia múltiple y ausencias en las redes territoriales
3. Los Planes y Programas de acción
 - 3.1. Descripción general de los Planes y Programas de acción
 - 3.2. Estructura del contenido de los Planes y Programas de acción.
 - 3.3. Análisis comparativo: ¿existe una perspectiva integral?

PARTE 3

LAS PERCEPCIONES

LA CULTURA DE LA ACOMODACIÓN EN ESPAÑA: REDES DE ACTORES Y TERRITORIOS

0. *Introducción. Ficha técnica de la encuesta y descripción de la presentación de resultados*
1. *Análisis de los resultados por Tipos de Actores.*
 - 1.1. *Categoría 1: Niveles de Gobierno*
 - 1.2. *Categoría 2: Red de Actores*
 - 1.3. *Categoría 3: Identificación del problema a resolver.*
 - 1.4. *Categoría 4: Principios legitimadores de justicia.*
 - 1.5. *Categoría 5: Percepción de las restricciones estructurales*
 - 1.6. *Categoría 6: Recipientes de las políticas de integración.*
2. *Análisis de los resultados por Niveles Territoriales.*
 - 2.1. *Categoría 1: Niveles de Gobierno*
 - 2.2. *Categoría 2: Red de Actores*
 - 2.3. *Categoría 3: Identificación del problema a resolver.*
 - 2.4. *Categoría 4: Principios legitimadores de justicia.*
 - 2.5. *Categoría 5: Percepción de las restricciones estructurales*
 - 2.6. *Categoría 6: Recipientes de las políticas de integración.*

PARTE 4

BALANCE FINAL

0. Introducción
1. ¿Cómo se está incluyendo el tema de la inmigración? Contexto demográfico, social y político?
2. ¿Cómo se está reaccionando institucionalmente?
3. ¿Existe una cultura de la acomodación en España? Estado actual del proceso: actores y territorios
4. ¿Cuáles son las líneas básicas para continuar el proceso de creación de un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y a los ciudadanos en España?

Referencias bibliográficas y documentales

ANEXOS

Anexo I. Tablas de los Debates parlamentarios

Anexo II. Actores y Encuesta realizada

Anexo III. Análisis de los resultados de las encuestas

1. Índice de las tablas
 2. Resultados de la encuesta
- 2.1. *Por Tipo de Actor*
 - 2.2. *Por Nivel Territorial*