



LA CONSTRUCCIÓN DEL SUJETO "MERECEDOR" DE DERECHOS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PÚBLICA NEOLIBERAL¹

Daniel Parajuá Navarrete y Débora Ávila Cantos
Universidad Complutense de Madrid

Parajua Navarrete, D., & Ávila Cantos, D. (2015). La construcción del sujeto “merecedor” de derechos en el marco de la gestión pública neoliberal. In F. J. García Castaño, A. Megías Megías, & J. Ortega Torres (Eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España (Granada, 16-18 de septiembre de 2015)* (pp. S05/43–S05/54). Granada: Instituto de Migraciones

¹ Esta comunicación se inscribe en el proyecto I+D+i “Aproximación antropológico social de la vulnerabilidad y de los derechos humanos: inmigración, contextos sociales e institucionales” (CSO2011-25322). Su objetivo es el estudio de los procesos y condiciones socio-culturales que posibilitan, dificultan o impiden el acceso a los derechos por parte de la población inmigrante vulnerable, confrontada con las instituciones que gestionan los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).
Contactos: dparajua@gmail.com, deboraav@ucm.es

La presente comunicación se inscribe en un proceso de investigación más amplio que trata de analizar los procesos de gestión de derechos sociales, económicos y culturales, en relación a las poblaciones migrantes en el Estado Español. Tomamos como referencia inicial las dos grandes líneas de intervención, que durante décadas, se han implementado sobre las poblaciones migrantes, desplazadas a las ciudades europeas, coincidiendo con las dos grandes ex-potencias coloniales, esto es, el modelo de integración francés y las políticas multiculturales inglesas.

Este marco de análisis, aunque con evidentes efectos en la producción de sociedad, resulta del todo insuficiente para dar cuenta de los nuevos modelos de gestión pública que se ponen en marcha con la extensión de las políticas globales neoliberales. Pretendemos, por tanto, esbozar las principales líneas que rigen esta nueva gestión pública y para ello tomaremos como punto de partida las ciudades de Madrid y Barcelona.

Exponemos algunos elementos diferenciadores, así como las peculiaridades socio-históricas locales, para después identificar los rasgos comunes que definen dicho modelo. Como mostraremos, éste pone en juego un nuevo concepto de la política social y del derecho, un marco regulador estatal hipertrofiado, una descentralización de agentes y gestores y una nueva definición del sujeto “merecedor” del acceso a según qué derechos. Con diversas declinaciones en ambas ciudades, proponemos una lectura que enfatiza la concreción de elementos comunes de este modelo en las prácticas cotidianas institucionales. El principal objetivo será el determinar las definiciones y redefiniciones que, desde las instituciones, se realizan del sujeto “merecedor” de derechos ciudadanos, en función de las cuales se orienta la movilización de recursos, ayudas, apoyos y/o esfuerzos de los profesionales-gestores y que, del lado de los sujetos migrantes movilizará un conjunto de estrategias, disposiciones y estilos de relación que tienen que ver con las capacidades y alcances de esa red de servicios, sus características formales, así como los marcos morales con los que se presenta.

Palabras clave: Políticas migratorias, gestión pública, derechos económicos, sociales y culturales, neoliberalismo.

1. DE LAS RETÓRICAS MIGRATORIAS A LA DEFINICIÓN DE UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Durante décadas, se han trazado dos grandes líneas de intervención sobre las poblaciones migrantes, desplazadas a las ciudades europeas, que hacen referencia a las dos grandes ex-potencias coloniales del continente durante el siglo XIX: el modelo de integración francés y las políticas multiculturales inglesas. El primero aspira básicamente a la inclusión de las gentes en tanto en cuanto ciudadanos de la República, y la fidelidad a los principios de ésta como nexo de unión entre poblaciones y grupos sociales. La segunda, parte del reconocimiento de las diversidades que pretende articular y organizar la convivencia pacífica. En términos generales, estas políticas migratorias (y sus declinaciones en distintos países y momentos históricos) responden a referentes y modelos teóricos de cómo debe ser la sociedad multicultural.

Sin embargo, en muchas ocasiones, estos grandes marcos de referencia funcionan en realidad como retóricas de una gestión que tiene mucho más que ver con marcos más amplios del gobierno de las poblaciones, contruidos en función de factores económicos, sociales y políticos. De ahí, que consideremos necesario dirigir nuestra mirada a este otro marco de análisis, para dar cuenta de los nuevos modelos de gestión pública – que reconsideran o reinterpretan la cuestión migrante y la “integración” misma- y que se ponen en marcha con la extensión de las políticas globales neoliberales, y su acentuación en el contexto de crisis actual.

En todo caso, tanto los modelos de integración adoptados como las políticas de gestión pública implementadas tienen unos efectos claros en la producción de sociedad. Ambas configuran una forma de gubernamentalidad que propicia y moldea, en los distintos niveles de la vida social, un amplio repertorio de formas de exclusión / integración diferencial, y un determinado tipo de vínculo social.

La presente comunicación intenta esbozar las principales líneas que rigen esta nueva gubernamentalidad. Para ello, hemos optado por tomar como punto de partida las ciudades de Madrid

y Barcelona, donde se evidencian distintas declinaciones locales, pero tratando de identificar los rasgos comunes que definen dichos modelos, que ponen en juego un nuevo concepto de la política social y del derecho, una nueva forma de gestión pública y una nueva definición del sujeto “merecedor” del acceso a los derechos.

2. UNA APROXIMACIÓN AL MARCO NORMATIVO Y SUS PRINCIPIOS RECTORES EN LAS CIUDADES DE MADRID Y BARCELONA

Con el cambio de siglo, y el fenómeno de la inmigración como realidad ineludible, muchas ciudades y regiones españolas empieza a plantearse la necesidad de conducir las políticas hacia unos objetivos específicos, y a plasmarlas en la redacción de Planes de Inmigración. Madrid y Barcelona no iban a ser la excepción. Pese a los modelos históricos configurados en territorio europeo como marco de referencia, España había hecho de la indefinición su marca (Aja, Díez, 2005): así, la llegada tardía y concentrada en el tiempo de la población migrante a nuestro país provocó en los primeros años la ausencia de un rumbo específico definido por las administraciones públicas.

Sin embargo, a principios de los dos mil, tanto Madrid como Barcelona deciden dar un paso hacia adelante, y convertirse en pioneras de un nuevo modelo de gestión migratoria que se inscribe en las iniciativas políticas que pretenden colocar a estas ciudades en el nuevo panorama global.

En el caso de Madrid, y bajo el lema *Madrid “convivencia”*, el Ayuntamiento de la ciudad redacta el I Plan Madrid de Convivencia. Partiendo de la constatación del fracaso tanto del modelo de integración como del multicultural, el Plan apuesta por un modelo intercultural que hace de Madrid la primera ciudad europea en poner en el centro de sus políticas la idea de convivencia. Así, el plan apuesta por la negociación entre diferentes en un espacio compartido y no segregado: no conlleva medidas de integración específicas, más allá de generar las condiciones para la no discriminación y para la negociación en el seno de la propia sociedad. Este Plan, que abarca el período 2005-2009, buscaba construir un modelo de ciudad, compuesta de “madrileños” de distintos orígenes. Las líneas principales del mismo optaban por no hablar de integración, sino por afirmar Madrid como hecho común.

Sin embargo, el II Plan Madrid (2009 al 2012), supone un importante –y clave- giro al ser inspirado y dirigido por el sector más neoconservador del Partido Popular (Observatorio Metropolitano, 2012). Nace, además, en un contexto de crisis incipiente, donde parecen legitimarse más, si cabe, el abandono de las tesis que habían inspirado el plan anterior, sin que haya tampoco una sustitución por otras nuevas. Mas bien asistimos a una serie de medidas que, tomadas en diversos espacios y sectores modifican la red de recursos –humanos, institucionales- recientemente instaurada, fundamentalmente porque se reducen o eliminan la mayor parte de éstos.

En términos muy semejantes se expresaban los primeros planes de integración en la ciudad de Barcelona. Cohesión social, convivencia y diversidad cultural se mencionan en el Primer Plan Municipal de Inmigración (redactado en 2002) como principios rectores de lo que más adelante se convertirá en la noción “estrella” acuñada por el gobierno municipal: “la nova ciutadania”. Sin embargo, ya desde este primer plan se vislumbran dos peculiaridades que harán del modelo de Barcelona un modelo bien distinto al de la capital: por un lado, se insiste en que la “nueva ciudadanía” llega a una ciudad que no es neutra, no es una tabla rasa, sino que tiene una cultura detrás, la catalana, con la que debe interactuar en clave de respeto y enriquecimiento mutuo; por otro, se remarca la convicción de que las instituciones no pueden ser los únicos agentes activos en las políticas de integración, sino que en ellas debe incluirse una participación intensa de la sociedad civil -propiciada y financiada desde las instancias públicas.

Por su parte, los organismos autonómicos madrileños afrontaban este reto de una manera mucho más titubeante. Sin una definición de modelo clara, el I Plan de Integración (2001-2003) apuesta por un pragmatismo que sigue la estela de las políticas de integración europeas. En el I y II Plan (2004-2008) la apuesta estrella, son los CASIs (Centros de Atención Social a Inmigrantes; llegó a haber casi una veintena). Aunque su vocación era temporal -lo ideal era que sus usuarios se introdujeran en un sistema normalizado-, suponían una especie de servicios sociales paralelos a los generales: atendían una diversidad de necesidades y contaban con ciertos recursos de alojamiento. Se introdujo en su gestión a

ONGs especializadas en el campo de la inmigración. Sin embargo, ya en II Plan (2004-2008) se comienza a cuestionar la existencia de recursos específicos y se inicia el cierre paulatino de los CASIs y su sustitución por los CEPIS (Centros de Participación e Integración) con una ideología un tanto culturalista/folclorista, y diseñados dentro de un marco de fuerte ideologización neoconservadora.

Justo es este un momento de transición que coincide con la llegada, en 2007, a la conserjería de inmigración de presidencia de Javier Fernández-Lasquetty. Ex-Secretario General de la Fundación para el Análisis y Estudios Sociales (FAES) y uno de los máximos exponentes del laboratorio de políticas neoliberales en el que se estaba convirtiendo la ciudad, Fernández-Lasquetty redacta el III Plan de Integración (2009-2012) donde ya sí aparece formulado un modelo migratorio específico de la Comunidad. El “Modelo Madrid”, reflejan claramente la inspiración neoliberal del plan (Ávila y Malo, 2010): así, apuesta por una integración individual a través del trabajo, el marcaje negativo de todo tipo de políticas redistributivas y compensatorias (por su capacidad de “adormecer” el espíritu de superación individual) y el énfasis en la capacidad de movilidad ascendente de los migrantes con iniciativa emprendedora. Fue, por lo demás, un plan muy polémico surgido en pleno inicio de la crisis dada su escasa dotación presupuestaria (el presupuesto que contemplaba el Plan no era más que un doble cómputo de presupuestos ya recogidos en otras partidas).

Por su parte, la Generalitat de Catalunya había sido bastante pionera en materia migratoria: ya en 1993 redacta un Plan Interdepartamental, que si bien no descansa en ninguna entidad pública específica (se trata de medidas sueltas a cargo de varios departamentos y secretarías), lo cierto es que muestra ya la existencia de una estrategia temprana. El paso más importante se da en el año 2000, con la creación de una Secretaría de Inmigración y el surgimiento del II Plan Interdepartamental de Inmigración (2001-04) que ya menciona una “vía catalana” de integración, a la par que se hace explícito el rechazo a políticas asimilacionistas o multiculturales. Esta “vía catalana” está claramente atravesada por una interpretación en clave nacionalista de la realidad territorial (remarcándose la necesidad de no perder la identidad nacional) y, en consonancia con eso, resalta la importancia del aprendizaje de la lengua –y sus respectivos valores– como vehículo básico de integración. En un marco de tensión con el gobierno central, el Plan incluye la reivindicación explícita de más competencias autonómicas –fundamentalmente en la gestión de los flujos de entrada y salida de poblaciones–. En sintonía con su vertiente municipal, la “vía catalana” incluye la mención directa a la sociedad civil y a la necesidad de reforzar sus ámbitos de participación ciudadana (aparece incluso una alusión a sus luchas y reivindicaciones, ejemplificadas en los encierros y huelgas de hambre de 2001 en Barcelona, algo del todo impensable en Madrid), así como a otros aspectos centrales de las políticas de integración sostenidas en discursos de derechos humanos, como es el caso del co-desarrollo.

A lo largo del tiempo se percibe una continuidad en los principios inspiradores mucho más sólida que en la región de Madrid. Así, el plan sucesor –el Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008– consolida estas mismas líneas rectoras, lo que permite una mayor contextualización que su homólogo de la Comunidad de Madrid –auge del discurso securitario tras el 11-S y análisis de nuevas tipologías de inmigración asociadas a una residencia permanente–.

Hay que tener en cuenta también, en el análisis discursivo de estos planes, su inscripción en proyectos más amplios de ciudad, que tienen que ver con los modelos de ciudades que se vienen fomentado desde las administraciones públicas autonómicas y locales, y cuya retórica resuena también en los planes: la marca cívica de Barcelona, la ciudad financiera madrileña (VVAA, 2004; Observatorio Metropolitano, 2013).

3. LA CRISIS ECONÓMICA Y LAS DECLINACIONES TERRITORIALES PRÁCTICAS DE LOS PLANES DE INTEGRACIÓN

Tras este breve recorrido, llega el momento de preguntarse por la concreción real y cotidiana de las “declaraciones de intenciones” que conforman los sucesivos planes de integración, y hacerlo situando

ya el análisis en el contexto de crisis económica que se inaugura en 2008². En el caso específico de ciudades estudiadas, ofrecen además un panorama institucional y político que contrasta, en varios aspectos, a la hora de rastrear las distintas declinaciones locales.

Es precisamente en ese contexto de crisis cuando la situación en Madrid da un importante giro. Lo que ya se venía anunciando públicamente en las presentaciones de los últimos Planes de Inmigración municipales y regionales (2009) se materializa en una campaña de cierres intensiva que dura hasta la actualidad. En el Ayuntamiento de Madrid y en la Comunidad de Madrid desaparecen las conserjerías específicas -Inmigración pasa a ser un área dependiente de Servicios Sociales- y ninguno de los planes citados es finalmente renovado. El nuevo enfoque neoliberal de la gestión migratoria, al eliminar toda responsabilidad compensatoria por parte de los poderes públicos, implica una política de desmantelamiento de la red pública de servicios específicos y diferenciados para inmigrantes³. De manera indirecta -y en relación a la población migrante y los DESC- encontramos un contexto institucional que ofrece numerosas restricciones de acceso efectivo a los servicios públicos, que hipertrofia su oferta informativa y blinda con numerosos requisitos el acceso a las prestaciones sociales. Específicamente, se despliega un “juego de embudos” que combina espacios de apertura con otros de estrechamiento y cierre. Una apertura informativa en base a los códigos institucionales (trabajo, atención sanitaria, reagrupación familiar...) es seguida de una restricción efectiva en el acceso a las prestaciones sociales cuando no se cumplen los requisitos documentales -Renta Mínima, ayuda a domicilio, ayudas de emergencia-.

En este contexto (Parajuá, Ávila, Franzé, Devillard, 2014) buena parte de la atención social se despliega en una red heterogénea de servicios de carácter privado, que implementan ayudas, atenciones y acompañamientos diversos. El desmantelamiento de la red pública se acompaña de una proliferación inestable de servicios privados, concentrados en sus áreas específicas y geográficas de actuación y, en muchas ocasiones, en condiciones financieras especialmente precarias – que, entre otras cosas, contribuyen a su periódica aparición/desaparición-.

Pero, en ningún caso, estas dinámicas institucionales al abrigo del Modelo Madrid, suponen una despreocupación por el gobierno de la población migrante. Al desplazamiento hacia las entidades privadas se le suma un interesante despliegue de agencias y organismos públicos encargados de monitorizar, cuantificar y clasificar a las poblaciones migrantes, sus problemas y su papel para con la ciudad. Este sistema de funcionamiento, por lo demás, es igualmente coherente con el desplazamiento de los esfuerzos de atención social y garantía de derechos básicos hacia las situaciones de emergencia o extrema necesidad, en definitiva, aquellas que se sitúan fuera de la normalidad, en un terreno de excepcionalidad.

Por otra parte, esta red de servicios implica una proliferación de itinerarios institucionales de las personas, inscritos ahora en múltiples procesos de derivación y redireccionamiento. Previamente (Ávila 2012; Franzé, Parajuá 2015) constatamos esas dinámicas de espacios y servicios cambiantes que afectan a servicios públicos y privados, y se concretan en una atención social muy dispar en cuanto a las ayudas⁴ y, sobre todo, los términos de acceso y de mérito para con las mismas.

En Barcelona, por su parte, la reducción de recursos y el desmantelamiento de servicios es, sin duda, de menor calibre. En este mismo período de tiempo en el que en Madrid desaparecen los planes de inmigración, la Generalitat catalana pone en marcha nuevos planes de inmigración -2009-2012,

² Se trata, en cualquier caso, de un análisis que constituye el objeto de estudio privilegiado del presente equipo de investigación, y que hemos desarrollado ya en otros lugares: Parajuá D, Ávila D, Franzé A y Devillard M-J (2014) y Franzé A., Parajuá D. (2015). Recogemos por tanto, aquí, tan sólo algunos aspectos clave a modo de síntesis.

³ Una dinámica institucional que tiene intersecciones con otras relativas a los servicios públicos encargados de las acciones preventivas y de intervención social: precisamente la capacidad de rearticular estos servicios en cortos períodos de tiempo es una característica clave de las políticas sociales en curso.

⁴ Así, comprobamos la coexistencia de entidades privadas que promueven el acompañamiento de los migrantes a los servicios sanitarios públicos, con otras que ofrecen atención sanitaria de carácter caritativo.

Horizonte 2016- y se habilitan/renuevan dispositivos y programas de atención específicos⁵. Por supuesto, el nuevo contexto marcado crisis hace mella en las instituciones dedicadas al fenómeno migratorio -la secretaría de inmigración de la Generalitat se queda en una dirección general dependiente de Bienestar y Familia- y reduce de forma significativa los presupuestos asignados, pero no se detienen del todo los programas de subvenciones dedicados a entidades no lucrativas, ni desaparecen al mismo nivel los recursos y servicios en funcionamiento. A nivel municipal, la ciudad de Barcelona también renueva su Plan de inmigración 2012-2015⁶. En este contexto local, aún es posible, por tanto, localizar toda una red institucional de programas y entidades de atención a la población migrante, como también una compleja red de centros de atención de la sociedad civil que continúan funcionando –permanecen, sobre todo, los programas que están vinculados con el aprendizaje de la lengua vernácula-. Todo esto, por lo demás, propicia un mayor tejido colaborativo entre los profesionales, que suple, en parte, los obstáculos burocráticos y normativos en el acceso a los servicios/derechos. En todo caso, las condiciones de la coyuntura económica y política plantean también una serie de limitaciones, como los relacionados con los referentes normativos y legales, o la propia naturaleza de estos dispositivos que están concentrados en la atención primaria y carentes de recursos específicos para atajar problemáticas complejas, así como en lo referente a los circuitos institucionales por los que circula la información y las altas dosis de desconcierto y desconfianza que la propia institución genera, que acaban por condicionar las capacidades de acción efectiva y de alcance de esta red.

4. EJES VERTEBRADORES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Sea al abrigo del Modelo Madrid, sea en el contexto de la “vía catalana”, nos encontramos con un régimen específico de administración de los DESC para la población migrante que nos muestra una serie de rasgos comunes. De este modo, las declinaciones locales muestran variaciones de un modelo común que anuncian la existencia de unas líneas de gobierno de las poblaciones que admiten una cierta diversidad interna en su implementación y concreción en los espacios cotidianos de la vida social.

Los elementos de confluencia se organizan en torno a una nueva conceptualización de los derechos mismos, ahora acotados en individuos. Así, las políticas sociales –con las variaciones señaladas- no dejan de ser unos espacios de gestión de contratos individuales. Estas políticas se despliegan en el contexto de un amplio e hipertrofiado marco normativo-regulador, compuesto por una sucesión de órdenes, instrucciones y desarrollos legales altamente flexible en el tiempo. Desde esta perspectiva, encontramos un espacio social donde los sujetos son susceptibles de ser atendidos, tratados, conducidos, en dispositivos diversos, de existencia incierta y cambiante, así como contemplados desde marcos de referencia –legal, moral- un tanto dispares. Estas características afectan, sobre todo, a la cuestión de quién –y quién no- tiene derecho a algo, quién es *merecedor* de un servicio o, en la formulación individualizada, una *ayuda*. Como hemos señalado, la red institucional resultante se dirige a sujetos en situaciones excepcionales, grupos humanos sectorizados y ubicados fuera de los circuitos normalizados de la atención social. Personas que, para acceder y mantenerse en los circuitos de la ayuda social, deberán movilizar los recursos -lingüísticos, corporales, biográficos- disponibles para mostrar su necesidad y la pertinencia de ser acogidos en esos servicios. Merece la pena trazar algunas características de esta red institucional, así como los rasgos comunes que atraviesan estas modalidades de gestión pública y, en definitiva, de gestión de los DESC.

4.1. Un nuevo concepto del derecho: la política social como un contrato individual

Lo que se conquistó y fue enunciado como un derecho colectivo, ha dejado de serlo en muchos sentidos. A día de hoy, algunos se preguntan si, acaso, alguna vez llegó a serlo⁷. Lo cierto es que, dejando a un lado este debate, la individualización de las políticas sociales ha sido un actor fundamental

⁵ http://benestar.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/immigracio

⁶ http://www.bcn.cat/novaciudadania/index_es.html

⁷ Los trabajadores sociales más veteranos insisten en que, en realidad, la tendencia a la individualización de los servicios sociales ha estado presente desde sus inicios, más allá de que el discurso institucional fuera en otro sentido.

en esta transformación: las prestaciones sociales, lejos de concebirse como un derecho social universal, se enuncian como un derecho subordinado a la implicación de la subjetividad y del comportamiento, bajo la forma de un contrato individual que se firma en el momento en el que el trabajador social "concede", no ya un derecho, sino una "ayuda" determinada, concebida como inversión en un "proyecto personal concreto".

Este es un primer punto clave de la nueva gestión pública, que supone un cambio fundamental en la gestión de poblaciones. Cambia porque cuando la idea de derechos objetivos se sustituye por una de corte subjetivo e individual, los factores que pasan a componer el engranaje se multiplican: en el momento en el que el reconocimiento no es inmediato, un sin fin de elementos comienzan a "puntuar" para lograr lo que se enuncia y concibe claramente como una concesión. O, mejor, dicho, como una "ayuda" que obtenemos, bien por los esfuerzos realizados para merecerla, bien por la gracia y la bondad de quien(es) así lo decide(n). La sumisión será, sin duda, la moneda de cambio mejor valorada por los muchos de los trabajadores sociales (aquellos que asumen su rol de "inversores"). Se exige abiertamente, por lo que el demandante albergará pocas dudas de que debe exteriorizarlas. Su cuerpo y su conducta serán los vehículos de pago. Mostrarse disciplinados, abiertos al cambio, no elevar la voz ni transmitir gestos altivos. Se debe ser dócil. Lo que se espera de uno es que permita el escrutinio, que actúe en una posición de víctima y que dramatice su sumisión. Sabe bien que no tiene derecho a exigir, sólo a pedir humildemente.

La restitución de aquello que se ha "invertido" en la persona, suele moverse en el campo de lo simbólico. Pero, como en todo, no hay una única pauta. Existen ayudas que requieren, por ejemplo, que el perceptor realice cursos si quiere mantenerla. En otros casos, el contrato firmado implica la modificación de determinados hábitos y conductas. La interiorización de la deuda se mantiene, además, más allá de que se ha satisfecho el pago. La sensación de agradecimiento, permanece aún más.

4.2. Un marco regulador flexible e hipertrofiado

Parece que la improvisación es el mejor adjetivo para referirse a una gestión que aparenta moverse dentro de un marco de evidente imprevisibilidad. "A base de ensayo y error... "Un programita...uy, uy, uy que no funciona o no hay dinero...lo cambiamos o lo cerramos", así lo definía una trabajadora social, hablando en este caso de la evolución de los dispositivos que configuraron el I Plan Madrid.

Esta idea no debe llevarnos a concebir la gestión institucional como aleatoria, despreocupada, sino que, en realidad, tal y como afirman la mayoría de los profesionales dedicados al campo de la intervención social, parecería más bien que se trata de una gestión que, conscientemente, renuncia a una programación rígida. Contra la planificación previa a medio y largo plazo, se defiende un procedimiento por "ensayo y error", sobre el terreno, abierto a los cambios coyunturales. Desde esta nueva gestión pública, se entiende que la administración debe ser lo más flexible posible a la hora de intervenir, precisamente para poder adaptarse a los movimientos y complejidades que caracterizan al medio social. Este sería, por tanto, el segundo rasgo de la nueva gestión pública que nos gustaría mencionar.

Esta flexibilidad en la intervención produce un contexto de sucesivos y crecientes cambios normativos en virtud de las necesidades de las coyunturas concretas (García y Ávila, 2013): así, cada poco tiempo, una nueva normativa, hoja informativa o directriz complica aún más si cabe la solicitud de cualquier permiso o renovación. Los propios profesionales se encuentran totalmente desorientados ante una inflación de regulaciones que no hace sino crecer. Los nuevos requisitos administrativos, cada vez más complejos, muchas veces ni siquiera se publicitan correctamente; abogados y trabajadores sociales se ven día tras día sorprendidos por una nueva traba de la que no tienen conocimiento más que cuando reciben la solicitud denegada; las instrucciones se contradicen de una a otra Administración y su ambigua redacción deja amplios márgenes para la arbitrariedad y la discrecionalidad. Con tales procedimientos, no resultan necesarias nuevas leyes que recorten derechos: la propia burocracia se encarga de ello. Y lo hace de una manera mucho más sutil y cotidiana: cualquier solicitud se pierde en la jungla normativa y las trabas administrativas en la que siempre habrá un papel que falta, un certificado que caducó o un nuevo informe que, desde la semana pasada, se ha vuelto imprescindible.

4.3. Una gestión con múltiples niveles de actuación

En tercer lugar, la nueva gestión pública que estamos analizando puede definirse dentro de un nuevo paradigma político -el de la gubernamentalidad (Foucault, 2006)- en el que se presupone cierta intención participativa en la gestión de las poblaciones por medio de la coordinación de distintos actores a partir del presupuesto de que la mejor manera de gobernar es aquella donde se implica a la mayor parte de los agentes y de las escalas institucionales y sociales presentes en un determinado orden de gobierno.

Este punto de vista desplaza, por tanto, la habitual centralidad de las instituciones del Estado para estudiar el conjunto de entidades, procedimientos, análisis, reflexiones, cálculos y tácticas cuyo ensamblaje permite ejercer una forma de poder sobre las poblaciones, bajo una determinada lógica, con determinados instrumentos técnicos y formas de saber e implicando en su despliegue a todo un sin fin de agentes sociales distribuidos en todos los niveles implicados en su gestión. De esta forma, se consigue un gobierno multinivel, invisible y éticamente des-responsabilizado. En el tortuoso camino de solicitudes, subsanaciones, normativas cambiantes, sanciones, oficinas..., los papeles y, con ellos, los sujetos, viajan por distintos registros, administraciones, direcciones generales, departamentos y despachos. Lejos de grandes decisiones adoptadas por instancias centralizadas, nos encontramos ante un gobierno disperso en edificios de varias plantas que dificulta identificar de manera clara el punto en el que se quiebra el derecho. La multiplicidad de invisibles agentes responsabilizados de los asuntos burocráticos de las personas más empobrecidas y la distancia respecto de los cuerpos que sufren las consecuencias, produce finalmente un efecto de disolución de la responsabilidad ética ante lo que le ocurra a la persona.

4.4 La construcción del sujeto “merecedor” de derechos

La red institucional a la que venimos haciendo referencia incluye, entre sus actividades no explícitas, la redefinición de los sujetos que serán susceptibles de ser atendidos y acogidos para su integración y acceso a los derechos básicos. Además de la citada sustitución de los *derechos* por las *ayudas* –y sus implicaciones en el paso de la reivindicación de los primeros a la interiorización de la deuda en las segundas- estos sujetos merecedores e integrables se ubican, de entrada, en un territorio de excepcionalidad, dado que en primera instancia las instituciones generalistas ignoraron los procesos sociales inherentes al proceso migratorio para luego poner de nuevo en el centro de la definición esa condición migrante una vez que sus problemas y circunstancias vitales deben ser atendidas por su urgencia, riesgo o –no se puede olvidar- peligrosidad; es decir: la *circunstancia migrante* se subraya y visibiliza en conexión con *problemas*. Y este hecho básico implica un juego específico con las etiquetas de los lugares de origen -nacionalidades, grupos étnicos- para justificar un tipo u otro de intervención social, además de un importante marcaje estereotipado y fenotípico de las ayudas, servicios y agencias.

4.4.1 Características

Desde esta perspectiva, se dibujan varias líneas de configuración de esos sujetos merecedores que hacen referencia a la voluntad personal y a la desconexión de los vínculos socio-grupales. Si nos acercamos con más detalle a estos dos elementos comprobamos cómo los sujetos *merecedores* son gentes esforzadas, que llenan sus explicaciones y biografías con narraciones de mérito y luchas contra las adversidades de la vida. Mostrar el esfuerzo, sin embargo, tiene que hacerse en los márgenes aceptables para la institución, que no va a tolerar –o al menos va a mirar con suspicacia- otras estrategias de búsqueda de recursos como son los episodios de trabajo en la economía sumergida de distinto tipo. En este marco, los sujetos deben poner en juego sus *insistencias*, siempre alineadas con lo que se espera de ellos en la agencia⁸, como estrategia de mostrar interés y voluntad. Sus historias se llenan de anécdotas de numerosas visitas “a la asistente social” para pedir de nuevo, conseguir algo. También de

⁸ El “insistir”, como muchas estrategias de los relegados, presenta valoraciones ambiguas y necesita ser movilizado con prudencia porque, desde la perspectiva de la ayuda, es una práctica que está en la frontera que define quien necesita verdaderamente y quién se ha quedado estancado en una estrategia “de pobre” –y por tanto no meritório-.

enumeraciones –en ocasiones casi infinitas- de cursillos realizados, grupos y reuniones a los que se ha asistido. Esta acotación individualizada del mérito implica obviar otras condiciones sociales de existencia, especialmente de aquellas que tienen que ver con las estrategias cotidianas de adaptación y búsqueda de recursos –que combinan redes de apoyo, ayudas, actividades laborales.

Estas características implican un espacio de construcción de las subjetividades, dado que apelan a los propios sujetos no sólo a la reconstrucción biográfica y exposición de sí, sino también a la valoración subjetiva de los méritos y muestras de esfuerzo. De este modo se traslada hasta los sujetos mismos la movilización de recursos, la acotación de problemas y demandas. Esta misma lógica es la que normaliza la incertidumbre en las biografías y la discontinuidad de los procesos de acceso a los DESC, una operación difícilmente viable si no implicara a los sujetos mismos en la permanente movilización de recursos, en la readaptación de requisitos, retóricas, rutas por la ciudad, nuevas exigencias burocráticas, etc. Los sujetos *merecedores*, entonces, serán los que son capaces de reajustar permanentemente sus proyectos personales para ingresar –aun con incertidumbre- en el mercado laboral que parece estarles reservado.

4.4.2 Condicionamientos burocráticos

Es importante rescatar los condicionantes sociales que la versión institucional de las políticas públicas de ciudades como Madrid o Barcelona pretende ignorar. A saber, y en primer lugar, el hecho de que buena parte de estos sujetos migrantes se integran en espacios y ciclos de relegación social pre-existentes, sobre todo en aquellos barrios y distritos más populares, que acogen a una mayor población inmigrante de clase trabajadora. Pero es que además constatamos cómo a esos circuitos de precariedad de la población, se añaden otras barreras y agravios provenientes de una normativa dispersa, intensa y totalizadora –abarca todos los aspectos básicos de la vida- especialmente en lo que tiene que ver con la regularización documental que va a marcar las fronteras, en muchas cuestiones vitales determinantes de la “legalidad” o “ilegalidad” (Devillard 2012). De este modo, *tener o no los papeles* se constituye en uno de los condicionamientos burocráticos centrales que, en muchas ocasiones nunca termina por resolverse - la condición legal/ilegal puede ser de ida y vuelta. Esta inestabilidad, paradójicamente, termina por caracterizar una *normalidad*: la de aquellos sujetos que integran en su cotidianidad situaciones, papeleos y gestiones que generan nuevas vías de solicitud, gestión, itinerarios por la ciudad y exposición del sí.

De otro lado, la red de servicios locales desarrollan este trabajo de acogida, atención directa y reinterpretación permanente de normas e instrucciones en un contexto de escasez y de incertidumbre acerca del alcance temporal de sus intervenciones⁹. Al desarrollar un trabajo con escasos recursos, en el marco de un régimen y economía de escasez, las instituciones locales se ven abocadas a procesos selectivos que necesariamente implican nuevos exámenes y pruebas de necesidad, colocando así, en el centro de la relación de ayuda social, nuevos marcos de negociaciones, juegos de exposición y una cierta diversidad de economías morales, según qué institución ofrezca qué servicio.

4.4.3 Derivas individualistas

Hay dos últimas cuestiones que merecen una mención especial en la descripción de este panorama institucional, con un impacto indudable en las vidas de los sujetos. La primera tiene que ver con la dificultad de construir espacios legítimos de definición de problemas comunes; la segunda, quizá no suficientemente explícita, se refiere a la invitación permanente que esta red institucional despliega hacia los sujetos mismos para que participen activamente en ese particular proceso de descripción biográfica y autoexposición. No nos extenderemos mucho respecto a la primera cuestión, ya citada con anterioridad; basta subrayar la relación entre unos modelos de atención y acogida que privilegian los recorridos personales -itinerarios de inserción- y los méritos individuales -recogidos en fichas, informes, acreditaciones- con la invitación institucional a la resolución individual de los problemas y la generación

⁹ En otros lugares (Franzé, Parajuá 20015; FRAVM 2009) se señalan los efectos de la escasez en este campo institucional.

de un espacio de competencia con otros, otras gentes, en situaciones similares o parecidas con las que difícilmente se encontrarán en contextos de definición colectiva de vivencias o elaboración de redes de apoyo mutuo. Obviamente, estos recursos existen en el espacio social, y son usados y construidos por los sujetos -amigos, vecinos, familiares, grupos de apoyo- pero lo hacen fuera de esa red institucional y, en muchas ocasiones, siguiendo lógicas opuestas a las que se proponen desde las instancias públicas.

4.4.4 Invitación biográfica a los sujetos

Mayor atención merece la segunda cuestión citada, quizá por la ambivalencia con la que se compone. En efecto, desde un marco de implementación de ayudas – y no de garantía de derechos- se exige el mérito y la demostración, de modo tal que las instituciones públicas proponen con fuerza –de persuasión, retórica, pero también burocrática- un tipo de exposición biográfica del sí que invita a los sujetos a seleccionar y redefinir episodios vitales en términos de esfuerzo, lucha por la superación de dificultades y redefinición de proyectos vitales. Estas narrativas forman parte de las estrategia locales de vinculación de los sujetos con las instituciones, y por tanto se incluyen en esos juegos de economía moral a los que nos hemos referido. Y no se trata únicamente de mostrarse vencido y humillado. Las exposiciones de sí incluyen episodios de reivindicación de orgullo y dignidad –como el policía al que se interpela por pedir los papeles sin un criterio justo, o el guarda de seguridad del metro al que se tarda en enseñar el documento de identidad para medir su paciencia-. Lejos de construir unas autobiografías miserabilistas, mostrarse merecedor –siguiendo la lógica del mérito y del esfuerzo- incluye episodios de reivindicación de la iniciativa y de la superación de dificultades. Como ya describimos (Franzé, Parajuá 2015) esos circuitos asistenciales locales tienen unas implicaciones claras en la elaboración de las narraciones subjetivas acerca de las necesidades de los sujetos migrantes. En todo caso, las penurias, pero también las decisiones, las casualidades y los giros en su itinerario vital se focalizan en esos recorridos individuales donde en diversos momentos han conectado con otras gentes, se han topado con otros agentes profesionales, quizá algún amigo, que adquieren un protagonismo ad hoc.

Estas estrategias de exposición implican obviar otros episodios de la vida cotidiana. Las mismas prácticas comunes que componen el “vivir al día” o “buscarse la vida” pueden situarse peligrosamente en el terreno de lo moralmente negativo, alejándose de los esquemas de mérito, esfuerzo, responsabilidad personal, o uso *adecuado* de las ayudas.

5. A MODO DE CIERRE

Las líneas gruesas que definen las políticas de integración de los distintos países y en distintos momentos históricos responden, decíamos, a modelos teóricos acerca de cómo debe ser la sociedad multicultural. Indudablemente, no está en nuestro ánimo menospreciar estas referencias de gobierno que, más allá de las retóricas de la gestión que contienen, construyen realidades sociales muy concretas. Sin embargo la gestión local y cotidiana del hecho migratorio no descansa tanto en esos modelos como en las decisiones coyunturales que adoptan los gobiernos y administraciones locales en función de factores económicos, sociales y políticos. Precisamente, las políticas económicas, laborales y de extranjería condicionan enormemente la existencia de un tipo u otro de integración, y de unas versiones u otras de espacios de reivindicación y acceso a los derechos sociales básicos. Más allá de retóricas generales, las facciones más conservadoras y/o liberales –como vimos en el caso de Madrid-, así como las coyunturas económicas y financieras son, en última instancia, las que modifican las líneas de gobierno. Es más, sostenemos que para lograr una comprensión de las políticas públicas migratorias es necesario entenderlas como una pieza más que se inserta en una forma específica de gestión de lo social que penetra más allá del ámbito migratorio y que afirmamos como propia del orden neoliberal en el que nos hayamos inmersos. Esta forma de gubernamentalidad -de la que hemos querido trazar algunos de sus principales rasgos en lo que a gestión pública se refiere- tendría como objetivo la construcción y gestión de un modelo social concreto -basado en la lógica de la competencia, el merecimiento y el aseguramiento individual-, transmitiendo para ello valores, comportamientos ideales, generando itinerarios vitales y, en definitiva construyendo también subjetividades.

Así, aunque las trayectorias históricas más recientes de las políticas públicas en Madrid y Barcelona nos informan de ciertas diferencias de base y elementos distintivos que nos pueden persuadir de una cierta

heterogeneidad de políticas locales, pensamos que dejarse llevar en el análisis por dichas las diferencias ocultaría todo un conjunto de dispositivos, técnicas, verdades y efectos comunes. Nos referimos a unas políticas sociales que, quizá con diversos operativos, terminan por definirse en términos de contratos individuales, con sujetos delimitados, acotados y desconectados de sus referentes colectivos. Constatamos pues, unos puntos en común entre ambas ciudades que inscriben sus políticas concretas de integración en unos marcos jurídicos hipertrofiados que tienden a regular numerosos aspectos de la vida cotidiana y que extienden las gestiones burocráticas hasta convertirlas en una parte constante de la existencia normalizada. Bien desde un discurso inclusivo que subraye las especificidades de las poblaciones migrantes en tanto “nueva ciudadanía” –Barcelona-, bien desde las retóricas que tienden a borrar esas especificidades y, a continuación, eliminar también la legitimidad de los servicios específicos para esas poblaciones –Madrid-, la red institucional se despliega de manera compleja e incluyendo a numerosas entidades de la iniciativa privada, generando así múltiples niveles de actuación, en muchas ocasiones diferidos desde los servicios públicos. Unos servicios que, con mayor o menor intensidad, se ven condicionados por las definiciones en torno a las situaciones administrativas –legal/ilegal- de los sujetos migrantes. A esta intervención multinivel le corresponden igualmente un amplio espectro de posibles itinerarios vitales de las gentes por las instituciones, agencias muy variadas que no sólo van a facilitar u ofrecer ayudas y servicios concretos, sino también unos marcos morales de trato, exposición de sí y de negociación de los términos de la *necesidad*.

Las redes institucionales locales se constituyen en el territorio de las intervenciones expertas, más si cabe en aquellas situaciones en las que, al no existir servicios normalizados para la población migrante, ésta debe apurar las situaciones de riesgo social y de dificultades para acudir a una red de agencias que gestionan y distribuyen la intervención social, en unas condiciones básicas de escasez y de indeterminación respecto al futuro a medio y largo plazo. Las condiciones específicas de este contexto institucional son las que colocan en primera fila la cuestión del *merecimiento* y la consecuente delimitación de los *sujetos merecedores*, sobre los que hemos desarrollado un amplio comentario de sus características básicas y, creemos, comunes a las declinaciones locales de ambas ciudades.

La cuestión principal, llegados a este punto, es que estas dinámicas de gubernamentalidad neoliberal que se despliegan en los espacios más inmediatos de la vida cotidiana admiten escenarios institucionales sensiblemente distintos, así como lógicas de atención y de intervención social diversas. Aquí, hemos tratado de mostrar la existencia de un margen, más o menos amplio de variabilidad institucional de esta política social de corte neoliberal. Esa que se implementa a nivel local por medio de varias versiones, desde aquellas que plantean la amabilidad de la acogida de la intervención social de instituciones locales –con un régimen específico de exigencias morales-, hasta aquellas otras, más duras, que apelan al mérito del trabajo, al esfuerzo, a la capacidad permanente de reorganizar proyectos, asumir nuevas pruebas documentales, trámites y desplazamientos. Cada uno de esos marcos locales de trabajo institucional confluyen en la exigencia de esos sujetos *merecedores* y desligados de sus referentes colectivos y hasta de sus recorridos históricos –desocializados-. Se trata, en definitiva, de un régimen específico de gobierno y de administración de los DESC, que incluye exigencias concretas de exposición de uno mismo, de reconstrucción biográfica y de demostración del mérito, con efectos de gran calado, al soslayarse la denegación explícita del acceso de las poblaciones migrantes a los derechos sociales básicos. Mediante los mecanismos descritos, la propia red de atención social implica a esos mismos sujetos en la carrera por reivindicar servicios y derechos en base al mérito individual y no a derechos sociales exigibles en el marco del respeto básico a los DESC.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aja, E. y Díez, L. (Coord.) (2005). *La regulación de la inmigración en Europa*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Ávila, D. y Malo, M (2010). “Manos invisibles. De la lógica neoliberal de lo social”. *Trabajo Social Hoy* nº 59. Madrid: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social e Madrid.
- Devillard M.J (2012). *Los márgenes legales del desencuentro. Política de inmigración, imposiciones y prácticas sociales*. VI Congreso Andaluz de Sociología. Cádiz.

- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Curso en el Collège de France. 1977-1978. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Franzé A., Parajuá D. (2015). “Políticas públicas, migración y redefinición de sujetos en contextos de vulnerabilidad”. V Congreso de la Red Española de Política Social. Barcelona.
- FRAVM (2009) *Informe sobre la Crisis en los Barrios*. Madrid: Observatorio de la Crisis en los Barrios de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid
- García, S. y Ávila, D. (2013). “Solicitar, Subsananar, denegar... La burocracia de los de abajo” en Oliver, Pedro (Coord.) *Burorrepresión. Sanción administrativa y control social*. Albacete: Editorial Bomarzo.
- Observatorio Metropolitano (2012). *Spanish Neocon. La revuelta neoconservadora en la derecha española*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Observatorio Metropolitano (2013). *Paisajes Devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos*
- Parajuá D, Ávila D, Franzé A y Devillard M-J (2014). “Desdibujando derechos: políticas públicas, vulnerabilidad y formas reincidentes del desamparo”. En: Rivas A y Leyra B (coords) *Políticas públicas y nuevas formas de gobernabilidad social*. Tarragona: Universidad Rovira y Virgili, 530-547.
- VV.AA. (2004). *Barcelona marca registrada. Un model per desarmar*. Barcelona: Virus editorial. *de la crisis*. Madrid: Traficantes de Sueños.