

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Working Paper 06-04

La gestión de la diversidad en entornos urbanos. Límites de los discursos multiculturales y universalistas en el Reino Unido y Francia

Francisco Javier Moreno Fuentes

Unidad de Políticas Comparadas
javier.moreno@iesam.csic.es

Madrid, Abril 2006

Resumen

Los países europeos de larga trayectoria migratoria se caracterizan por haber desarrollado modelos discursivos muy claros en relación a la forma considerada más adecuada para abordar los retos derivados de la diversidad. Un estudio más detallado del modo en que dichos discursos se transforman en políticas concretas en el ámbito urbano muestra como las prácticas realmente aplicadas por los responsables últimos de la provisión de servicios a nivel local difieren considerablemente de los modelos cognitivos definidos por los discursos oficiales. En este documento de trabajo se trata de dar cuenta de dichas disonancias entre discursos y prácticas en los casos del Reino Unido y Francia, en base a una combinación de variables incluyendo la politización de la inmigración, la naturaleza fundamentalmente simbólica de los discursos sobre este ámbito de políticas y la discrecionalidad burocrático-administrativa.

Abstract

European countries with long immigration histories have developed clear discursive models in relation to the way considered more adequate to handle the challenges derived from diversity. A closer look at the way those discourses are applied at the urban level shows that actual practices considerably differ from the cognitive models proposed by official 'policy frameworks'. In this working paper, those dissonances between discourses and practices are studied in the cases of urban policies in the United Kingdom and France, proposing an explanatory framework based on the importance of politicization of migration, the symbolic character of discourses on diversity, and the key role played by bureaucratic discretion.

Introducción.

El establecimiento de poblaciones de origen inmigrante en Europa occidental durante las últimas décadas ha supuesto un desafío importante para las administraciones públicas, en particular para las más directamente implicadas en el gobierno de las ciudades receptoras de flujos migratorios. Una serie de autores dedicados al estudio del impacto de la globalización en la transformación de los espacios urbanos han introducido en la agenda pública la necesidad de estudiar la interconexión entre los procesos migratorios y las políticas urbanas (Sassen, 1991; Castells, 1997). Estos estudios han sido complementados por una creciente literatura que trata de analizar los procesos de incorporación de poblaciones del origen inmigrante en el entorno urbano de las sociedades avanzadas contemporáneas (Martiniello y Sophie-Gendrot, 2000; Ireland, 1994). Los mecanismos prácticos a través de los cuales las administraciones públicas han abordado la gestión de la diversidad socio-cultural (en relación a la extensión de derechos sociales, provisión de servicios -educación, vivienda, sanidad, etc.-, atención a necesidades culturales y religiosas específicas, y lucha contra la discriminación) requieren sin embargo de una mayor atención por parte de las Ciencias Sociales. Este documento de trabajo trata de avanzar en esa dirección, analizando el modo en que ha sido abordada la creciente diversidad étno-cultural derivada del asentamiento de poblaciones de origen inmigrante en entornos urbanos de Francia y del Reino Unido, prestando particular atención a las limitaciones de los discursos oficiales de gestión de la diversidad de cada uno de esos países.

Esos discursos, fuertemente enraizados en la ‘filosofía de la integración’ (Favell, 1998) propia de cada Estado-nación, han delimitado el rango de actuación pública admisible en respuesta a los retos derivados de la presencia de la diversidad. Su impacto puede ser claramente percibido tanto en la forma en que las poblaciones del origen inmigrante han sido conceptualizadas y categorizadas, como en los mecanismos establecidos para la agregación de intereses de los inmigrantes, así como en las políticas y programas diseñados para responder a estos retos en cada país.

El entorno urbano, interfaz territorial entre la acción del Estado y los ciudadanos, constituye una de las arenas políticas más importantes en la cristalización de esos discursos en medidas tangibles y concretas. Es por tanto en este nivel en el que las disonancias entre las políticas puestas realmente en práctica y los discursos previamente mencionados pueden ser más claramente percibidas. En este documento de trabajo analizaremos cómo los modelos de incorporación británico y francés, formalmente contrapuestos en el plano discursivo, se han visto matizados por prácticas locales de gestión de la diversidad mucho más similares entre sí de lo que cabría esperar. Tratando de evitar simplificaciones que minimicen la importancia de los discursos oficiales por escasamente aplicables, o porque no guarden relación aparente con las prácticas realmente desarrolladas, plantearemos un marco analítico básico que explique las

semejanzas en los mecanismos existentes en esos países para gestionar la diversidad a nivel local. Para ello prestaremos particular atención a los procesos de politización de la inmigración, a la dimensión simbólica de los discursos de gestión de la diversidad, así como al papel de la discrecionalidad burocrática en el desarrollo y aplicación de este tipo de políticas.

Con objeto de ilustrar la naturaleza exacta de esa concordancia de prácticas repasaremos brevemente las características principales de las políticas puestas en práctica en ciudades británicas y francesas en lo referente a políticas de migración a nivel local. Finalmente, y más allá de la concordancia de prácticas a la que hacíamos referencia, precisaremos la tendencia actual hacia una relativa convergencia de discursos en relación a la política de incorporación de las poblaciones de origen inmigrante, vinculada tanto al reconocimiento de las limitaciones de los acercamientos previamente existentes para abordar los retos derivados de la creciente heterogeneidad social y cultural, como al gradual incremento de la influencia de la Unión Europea (EU) en este ámbito de políticas.

Multiculturalismo británico vs. Republicanismo francés.

Al término de la IIª Guerra Mundial, y como antiguas potencias coloniales, el Reino Unido y Francia recibieron importantes flujos migratorios de sus territorios dependientes (territorios de ultramar, dominios, etc) y ex-colonias. A pesar de hacer frente a un fenómeno de una naturaleza relativamente similar, cada país abordó los retos derivados del asentamiento de estas nuevas poblaciones a través de los filtros cognoscitivos proporcionados por sus propias ‘filosofías de la integración’. Estos ‘paradigmas de políticas’, basados en conceptos marcadamente diferentes e históricamente arraigados acerca de lo que constituye la comunidad nacional legítimamente reconocida, establecieron los límites de la respuesta de las autoridades públicas a los desafíos planteados por la presencia de poblaciones crecientemente diversas étnicamente.

La elaboración de un discurso de ‘reconocimiento de la diversidad’ interna en el Reino Unido, oficialmente etiquetado como ‘multiculturalismo’, facilitó el desarrollo de un sistema de políticas destinadas a responder a las necesidades específicas de los grupos del origen inmigrante, categorizados como ‘minorías étnicas’ (Parekh, 2000). Este marco de políticas se caracterizaba por el reconocimiento oficial de la diversidad, el establecimiento de mecanismos para la agregación de intereses de las minorías étnicas, fundamentalmente a nivel local, y un marco regulador destinado a garantizar la igualdad de oportunidades así como a prevenir cualquier forma de discriminación por cuestiones de origen étnico o religioso.

La legislación británica de la nacionalidad (definida por las *British Nationality Acts* de 1948 y 1968), representaba a este respecto una importante herencia del pasado imperial Británico. Según este marco legislativo (substancialmente modificado a principios de la década

de los 1980), todos los súbditos de la corona británica (nacionales de las antiguas colonias englobadas bajo el paraguas de la *British Commonwealth of Nations*) debían ser considerados ciudadanos británicos, teniendo por tanto acceso a un pasaporte británico, así como derecho a asentarse libremente en Gran Bretaña (Hansen y Weil, 2001). Aunque las autoridades británicas hicieron considerables esfuerzos para tratar de limitar la llegada de nacionales de la llamada '*New Commonwealth*' (nuevos estados surgidos del desmembramiento del Imperio Británico en Africa, el Caribe y Asia tras la IIª Guerra Mundial), la llegada de importantes comunidades procedentes de dichas regiones en las décadas de los 1950 y 60s como ciudadanos con plenos derechos civiles, sociales y políticos, modificó sustancialmente la escena política británica. Las administraciones locales, directamente responsables de la actuación del Estado ante las comunidades recientemente instaladas, tuvieron que responder a las demandas articuladas desde estos grupos. Al mismo tiempo, las autoridades municipales debían tratar de evitar que la población autóctona, que percibía a los recién llegados como una 'carga' para los siempre escasos recursos públicos (vivienda, sanidad, educación), así como una potencial competencia en el mercado de trabajo, considerase que las comunidades de origen inmigrante estaban recibiendo un trato de favor por parte de las administraciones públicas.

La existencia de un paradigma de reconocimiento de la diversidad étnica en el Reino Unido permitió la inclusión de cuestiones relativas a este eje de diferenciación en el aparato estadístico británico, con objeto de aprehender con mayor precisión la creciente complejidad en la composición de la población de ese país. Aunque sujetos a constantes críticas y revisiones, los datos generados de este modo constituyeron un valioso punto de partida para explorar los efectos de la creciente diversidad étnica sobre la sociedad británica. Por un lado, proporcionó a las administraciones públicas las herramientas para generar información acerca de la situación de las diversas comunidades étnicas asentadas en ese país, la existencia de necesidades específicas entre esas comunidades, así como respecto al surgimiento y evolución de desigualdades que no pudiesen ser explicadas únicamente en base a las variables clásicas de orden socioeconómico, sino también por la composición étnica de la población. Por otro lado, las organizaciones sociales, y en particular los grupos que defendían los intereses de las minorías étnicas, podían también apoyarse en dichos datos estadísticos desagregados por grupos étnicos para mostrar la existencia de necesidades diferenciadas, y para demandar medidas específicas destinadas a responder a dichas desigualdades.

El reconocimiento de la heterogeneidad interna de la población británica, implícita en la definición del Reino Unido como un país 'multi-étnico' y 'multi-racial', implicaba formalmente la gradual adaptación de los protocolos de la actuación de las administraciones públicas británicas para responder, no solo a las necesidades de la población blanca mayoritaria, sino también a las necesidades específicas de los grupos étnicos minoritarios. Tal y como veremos en la última parte de este documento de trabajo sin embargo, la forma en que el discurso

‘multicultural’ fue traducido a políticas públicas en el plano local dejaba un amplio margen de discrecionalidad política y administrativa, por lo que su aplicación final fue generalmente adaptada a las especificidades sociales y políticas de cada ámbito territorial.

El modelo ‘asimilador’ vigente en Francia, fuertemente influenciado por el ‘ethos’ jacobino, y basado en la idea fuerza de la igualdad estricta de todos los ciudadanos ante las instituciones republicanas, así como en el rechazo a reconocer cualquier mecanismo de agrupación identitaria en el seno de la nación francesa, contrasta claramente con el discurso británico del ‘multiculturalismo’ anteriormente descrito. Así, la ‘filosofía francesa de la integración’ implicó la articulación de un ‘paradigma de políticas’ encaminado a incluir a las poblaciones del origen inmigrante en la comunidad nacional francesa, dirigiéndolas hacia los programas y los esquemas de atención generalistas diseñados para el conjunto de la población. De acuerdo con este discurso, y en ausencia total de discriminación (una situación que se ha dado tradicionalmente por supuesta, y por tanto no monitorizada o activamente buscada), las poblaciones de origen inmigrante deberían beneficiarse de la acción de las administraciones públicas francesas en igual forma y medida que el resto de la población de ese país. La población de origen inmigrante fue también animada a adoptar los valores y patrones de comportamiento de la sociedad de acogida, al tiempo que una generosa política de naturalización y de extensión de la nacionalidad a través del *ius solis* extendió rápidamente la nacionalidad francesa entre las comunidades de origen inmigrante (Hansen y Weil, 2001).

La falta de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de la población de origen inmigrante residente en Francia se puede percibir claramente en las restricciones legales a la recogida de datos estadísticos relativos al lugar del nacimiento o la nacionalidad de la población francesa, así como a la imposibilidad de recabar información acerca de identidades étnicas o creencias religiosas (limitaciones establecidas por la *Loi Informatique, fichiers et libertés* de 1985, cuya estricta aplicación es controlada por la *Commission Nationale de l’informatique et des libertés* -CNIL-). Estos constreñimientos institucionales, establecidos con objeto de prevenir cualquier cuestionamiento de la unidad de la nación francesa, o cualquier forma de trato discriminatorio, han perneado los marcos cognoscitivos de los científicos sociales franceses que consideran el estudio de la diversidad interna de la población francesa como un asunto de escaso interés científico (las variables socio-económicas se consideran suficientes para dar cuenta de cualquier forma de desigualdad, sin necesidad de recurrir a consideraciones de ‘etnicidad’), o directamente sospechoso de promover un ‘comunitarismo’ absolutamente contrario al paradigma francés de la lealtad individual a la República. A modo de ejemplo de la importancia de esta cuestión podemos destacar el acalorado debate desarrollado en el ámbito académico francés en la segunda mitad de la década de los 1990 a partir de la publicación de los datos de la encuesta “*Mobilité géographique et insertion sociale*” elaborada por Michèle Tribalat, y

elaborada con objeto de generar una información más precisa acerca de la composición ‘étnica’ de la población francesa¹. Además de las críticas acerca de la inexactitud y de la carencia de sofisticación metodológica de las categorías utilizadas para clasificar a la población francesa (adscripción a categorías cultural/lingüísticas según el lugar del nacimiento de los padres), y de las declaraciones normativas acerca de la obligación de los científicos sociales de ir más allá de las meras clasificaciones emanadas del ‘sentido común’ y elaboradas en base a diferenciaciones y tipologías ‘visuales’, el principal frente de rechazo a este proyecto de investigación procedía de aquellos que pensaban que este tipo de investigaciones podía tener un efecto corrosivo sobre el modelo universalista de integración republicano. Citando a Hervé Le Bras, prestigioso demógrafo francés, “*Les membres d’une même nation doivent faire comme s’ils avaient la même origine*” (INSEE, 1998: 46), y por tanto el tema de los orígenes extranjeros de amplios segmentos de la población francesa debía permanecer fuera de la agenda de investigación de los científicos sociales.

El acalorado debate en torno a esta cuestión debe ser entendido en el contexto de una situación política marcada por el fuerte apoyo recibido en las urnas por la extrema derecha populista representada por el *Front National* (FN), cuyo éxito electoral ha estado tradicionalmente basado en un marcado discurso anti-inmigración. Mientras que algunos autores acusan a Tribalat de promover el discurso del FN, al generar datos de la composición ‘étnica’ de la sociedad francesa, otros afirmaban que la única forma de combatir las falacias de la extrema derecha era desarrollar y dar publicidad a investigaciones socio-demográficas rigurosas².

Más allá de la rigidez formal del modelo francés de incorporación, basado en la referencia permanente al ‘*droit commun*’, y en el rechazo a cualquier forma de tratamiento diferenciado, las prácticas realmente aplicadas por las agencias responsables de la provisión directa de servicios a las poblaciones de origen inmigrante a nivel local no se diferenciaban radicalmente de las aplicadas por las administraciones británicas. Citando a Didier Lapeyronnie, “*au-delà de cette rhétorique idéologique sur les modèles nationaux, les pratiques politiques et sociales dans les deux pays sont étonnamment proches et donc loin des conceptions et des discours et ideologies nationales*” (Lapeyronnie, 1993: 12). Así, tomando prestado el término que hace referencia al desarrollo de una serie de estructuras especializadas en responder a las necesidades de los grupos étnicos en el Reino Unido, algunos autores han hablado de la “*race relations industry à la française*” (Moore, 2001). Estos esquemas no encontrarían acomodo en

¹ Citando a esa demógrafa, “*la prise en compte de l’appartenance ethnique est nécessaire. Sur ce question, nous vivons dans un état de schizophrénie totale: ne pas disposer de données sur les différentes ethnies ne nous empêche pas d’en avoir, collectivement, une représentation forte, quant à leur importance et leurs particularités d’adaptation à la vie française*” (Tribalat, 1995: 12).

² Para otro tercer grupo, la importancia de investigaciones como la desarrollada por Tribalat estribaba en las posibilidades que abría a las poblaciones de origen inmigrante para jugar un papel más activo y explícito en la sociedad francesa contemporánea. Citando a Claude Valentin-Marie, es una cuestión de “*se compter pour montrer que l’on est suffisamment nombreux pour peser sur les décisions politiques et avoir place dans le débat politique*” (INSEE, 1998: 55).

los discursos públicos franceses, que han seguido fuertemente anclados en el modelo republicano de integración, pero resultarían centrales en el funcionamiento real de las políticas públicas urbanas en aquellos ámbitos territoriales en los que las poblaciones del origen inmigrante se han convertido en una parte significativa de la población residente.

Disonancias entre discursos y prácticas a nivel local.

Para tratar de explicar las disonancias entre los discursos formales planteados a nivel macro por las administraciones estatales, y las medidas prácticas finalmente aplicadas a nivel local, utilizaremos algunas herramientas teóricas proporcionadas por las Ciencias Sociales. Además de la tradicional atención prestada a la inserción del tema de la inmigración en la agenda política (movilización de sentimientos xenófobos, papel de los partidos políticos, politización de ciertos temas relacionados con la inmigración), tanto el carácter altamente simbólico de las políticas relacionadas con la migración (creación de ‘cortinas de humo’ o de ‘chivos expiatorios’, estrategias de ‘evitación de la culpa’, o de ‘dilución’ de responsabilidades, etc.), como el impacto de la discrecionalidad burocrático-administrativa (resistencia, obstrucción, flexibilidad interpretativa, etc.) serán analizados como factores determinantes de la forma finalmente adoptada por las políticas de gestión de la diversidad a nivel local.

Politización de la inmigración.

En diversos momentos en el tiempo, y con mayor o menor virulencia, todos los países con una experiencia histórica de inmigración han experimentado la emergencia de este tema en la agenda pública y su utilización como elemento de estrategia electoral por parte de algunos partidos políticos. Tal y como muestra la evolución del escenario político en Europa occidental a lo largo de las últimas décadas, el surgimiento e implantación de partidos de extrema derecha caracterizados por un discurso de fuerte rechazo de la inmigración ha generado una reacción en cadena que ha escorado el discurso del resto de fuerzas políticas hacia posiciones más restrictivas. Así, los partidos conservadores tradicionales se han visto con frecuencia tentados por la posibilidad de jugar la carta de la xenofobia con objeto de capitalizar el segmento del voto de esta orientación o, cuando menos, tratar de evitar el drenaje de votos de sus sectores más conservadores por parte de partidos explícitamente racistas y anti-inmigración. Los partidos liberales y socialdemócratas han tratado de proyectar una imagen de cautela y moderación en relación con la inmigración para prevenir las críticas por ser ‘demasiado blandos’ o ‘generosos’ en relación con este ámbito de políticas tan social y políticamente sensible. Los partidos de izquierdas por su parte han atestiguado con perplejidad como una parte de sus apoyos electorales tradicionales, particularmente en barrios de clase obrera, gravitaba gradualmente hacia partidos neo-populistas que movilizaban la baza anti-inmigratoria. Las posiciones

adoptadas por las diferentes formaciones políticas han condicionado fuertemente el contexto en el que se ha materializado la incorporación de las poblaciones de origen inmigrante, especialmente a nivel local.

El conflicto derivado de la presencia de poblaciones de origen inmigrante, marcado por explosiones de violencia en su forma más extrema, y motivado tanto por los sentimientos de rechazo de la población autóctona, como por la alienación de los jóvenes de origen inmigrante (que se sienten rechazados y/o discriminados en la sociedad en la que han crecido y de la que forman parte), ha constituido un material excelente para la movilización del miedo y de la desconfianza entre las comunidades por parte de los partidos políticos que han jugado la carta de la movilización anti-inmigración. El establecimiento de vínculos retóricos de causalidad directa entre presencia de poblaciones de origen inmigrante y criminalidad, inseguridad, desempleo, aumento de los precios de la vivienda, deterioro de los servicios públicos, o dilución de las identidades, ha funcionado de forma similar, contribuyendo así a movilizar las actitudes racistas y xenófobas de diversos sectores de la población autóctona.

La extensión de derechos sociales a los inmigrantes ha desempeñado también un papel específico importante en la politización de la inmigración en las sociedades europeas contemporáneas. En un contexto de políticas restrictivas de control de fronteras, y de percepción generalizada de 'crisis' del Estado de Bienestar, los debates en torno al 'abuso' de los sistemas de protección social por los extranjeros han tenido un importante eco social y mediático. Siguiendo la clasificación seminal de Marshall sobre las pautas de extensión de derechos vinculados a la categoría de ciudadano (Marshall, 1964), el debate en torno a la lógica subyacente a la extensión de derechos sociales es representada en un extremo por aquellos que plantean que los Estados de Bienestar nacionales constituyen, por su misma naturaleza, sistemas cerrados con límites claramente definidos (Freeman, 1986), basados históricamente en una retórica de 'solidaridad nacional' y de culminación del proceso de extensión de los 'derechos de ciudadanía' (Brubaker, 1992; Walzer, 1983). En el extremo opuesto de ese debate encontramos a aquellos autores que consideran que los estados de Europa occidental han mostrado una receptividad considerable a la hora de incorporar a las poblaciones del origen extranjero, ampliando la cobertura de sus esquemas de protección social a todos los residentes en su territorio. Esta inclusión sería explicada fundamentalmente por la traslación del reconocimiento de derechos humanos individuales a los sistemas legislativos nacionales (Soysal, 1994; Jacobson, 1996), por el papel desempeñado por los sistemas judiciales nacionales de modo más específico (Joppke, 1999), o por las prácticas de las burocracias directamente responsables de poner en práctica las políticas de protección social mencionadas (Guiraudon, 1999).

Aunque existen diferencias considerables entre países, la cobertura de las poblaciones de origen inmigrante por parte de los diferentes esquemas de protección social tiende de hecho a situarse en una posición intermedia en las posiciones acotadas por dicho debate. Mientras que

los argumentos universalistas resultan correctos en relación a la extensión de derechos sociales a un gran número de inmigrantes, específicamente aquellos que pueden ser categorizados como *'denizens'* (extranjeros residentes permanentes, con un significativo grado de incorporación en la sociedad de acogida) (Hammar, 1994), este grupo constituye únicamente una fracción del total de residentes extranjeros. Otros grupos (inmigrantes indocumentados, refugiados tolerados, etc.) han sido (implícita o explícitamente, y en mayor o menor medida) parcialmente excluidos de las ventajas de la cobertura de dichos sistemas de protección social. Las variaciones entre los diversos países en esta materia reflejan aspectos importantes de los procesos de institucionalización de los derechos sociales, así como de los mecanismos de creación y reproducción de los límites de la comunidad política en cada uno de esos países. La definición de los límites de inclusión en los sistemas de protección social ha sido fuertemente condicionada por los equilibrios institucionales característicos del régimen del bienestar de cada país. Los intentos de limitar el acceso de algunos grupos (inmigrantes indocumentados, por ejemplo) a los esquemas de protección social de carácter esencialmente universalista (financiados con impuestos generales, basados en un criterio de residencia, y caracterizados por sus débiles mecanismos de control de acceso) fracasaron sistemáticamente, y en el mejor de los casos fueron aplicados de forma discrecional y/o discriminatoria (Moreno Fuentes, 2004). De igual forma, la acumulación de esquemas de aseguramiento destinados a alcanzar la universalización de determinados derechos (sanidad) en el marco de sistemas de Seguridad Social corporatista (financiados a través de cotizaciones sociales pagadas fundamentalmente por empresarios y trabajadores, concedidos en base a la participación en el mercado de trabajo, y con mecanismos de control de elegibilidad profundamente imbricados en las estructuras institucionales de provisión de servicios), implicó el desarrollo de procedimientos burocráticos cada vez más complejos, así como una proliferación de intersticios entre agencias e instituciones que terminaron dando lugar a huecos en la cobertura social de aquellos grupos en situaciones administrativas y sociales más precarias.

El carácter descentralizado de la mayoría de los esquemas de protección social implica que la responsabilidad de la provisión de servicios en esos ámbitos tiende a transferirse a las autoridades y gobiernos locales, de modo que la aplicación real de los derechos sociales, y por tanto la politización que aparece vinculada a ella, resulta particularmente visible y por tanto tiende a jugar un papel especialmente relevante a este nivel político.

Carácter simbólico de los discursos sobre gestión de la diversidad.

La actuación del Estado en cualquier ámbito de políticas puede ser clasificada en alguna de las tres siguientes formas diferenciadas de intervención pública: política retórica (esencialmente movilización comunicativa de instrumentos), regulación (uso legal de instrumentos), y financiación (movilización económica de recursos) (Brans y Rossbach, 1997).

Esta tipología puede ser también interpretada como una escala de implicación política por parte de las autoridades, al categorizar las diversas formas de acción pública en función del grado de voluntad política requerido para su aplicación. En el extremo inferior de esta tipología podríamos situar aquellas medidas de carácter fundamentalmente procedimental (declaraciones políticas, constitución de comisiones, elaboración de informes, creación de agencias y observatorios responsables de la supervisión de determinados procesos, etc), marcadas por su fuerte dimensión simbólica y expresiva, así como por su relativamente bajo coste recursos materiales y monetarios.

Tal y como señala Edelman, el uso de políticas con un contenido altamente simbólico está particularmente presente en los ámbitos de políticas donde los intereses de los grupos principalmente afectados se encuentran escasamente organizados, y por lo tanto donde la aceptación de ese tipo de medidas puede ser obtenido sin modificar sustancialmente los mecanismos generales de asignación de recursos previamente existentes (Edelman, 1985). Las políticas dirigidas a las poblaciones de origen inmigrante constituyen un área potencial de políticas 'sin público' (May, 1991) ya que los derechos políticos de estos colectivos son limitados, sus mecanismos de articulación de intereses poco articulados o inexistentes, y su grado de organización débil.

Los gobiernos de los países receptores han tratado con frecuencia de controlar el *tempo* y la forma de la inclusión del tema de la inmigración en la agenda política para diluir así las responsabilidades en relación a temas de especial complejidad, para hacer frente a la movilización de partidos de la oposición (antes la falta de atención a las necesidades de un colectivo específico en sentido positivo, o por el contrario ante el supuesto 'abuso' del sistema de protección social por parte de personas a las que se considera usuarios ilegítimos de los servicios públicos de forma negativa). La respuesta a los problemas que han emergido a la agenda política (introducidos por la movilización de la opinión pública, o de un grupo social específico) se ha basado con frecuencia en la introducción de definiciones 'técnicas' de dichos problemas, así como en el despliegue de políticas de naturaleza fundamentalmente simbólica, destinadas a neutralizar los efectos políticos de su emersión a la agenda política. El resultado de esas estrategias tiende a ser políticas y medidas que los gobiernos saben de casi imposible aplicación, dudosa viabilidad económica y/o escasa eficiencia, dirigidas fundamentalmente a difuminar (en lugar de solucionar) problemas complejos. La carencia de voluntad política para abordar los fenómenos estructurales situados en el origen de buena parte de dichos problemas, y la consiguiente carencia de recursos económicos para la aplicación de las medidas que se harían necesarias para resolverlos, tiende a bloquear finalmente las importantes transformaciones que serían necesarias para avanzar en la dirección apuntada por los discursos políticos (Modood y Werbner, 1997).

Este tipo de medidas han sido consideradas como ‘cortinas de humo’, y/o como iniciativas para cooptar a los individuos más activos de los grupos movilizados y atraerles hacia los intereses y objetivos de las administraciones públicas o de los partidos en el poder (Edelman, 1985). En este contexto, algunos autores han planteado que los derechos de los inmigrantes han avanzado de modo más claro cuando los problemas que atañen a estos colectivos han sido discutidos y regulados en un nivel estrictamente administrativo por los burócratas y gestores encargados de la aplicación de los programas comprendidos en dichos derechos, y en cualquier caso, lejos de la arena política donde las estrategias de politización han permitido el surgimiento de ‘empresarios de la xenofobia’ entre las fuerzas políticas (Guiraudon, 1999).

Más allá del uso de la inmigración en la arena política, y del carácter simbólico del marco general de la política de gestión de la diversidad, la necesidad de explicar las disonancias existentes entre discursos y prácticas locales en este ámbito de políticas requiere sin duda la toma en consideración del papel desempeñado por la discreción burocrático-administrativa en la aplicación real de las directrices políticas generales.

Burocracia y discrecionalidad.

Los ‘*street-level bureaucrats*’ (profesionales encargados de la provisión final de los servicios públicos a los ciudadanos, tanto desde organizaciones públicas como privadas –con y sin ánimo de lucro-) han recibido relativamente escasa atención en la literatura sobre el análisis de políticas públicas, pese a que representan el extremo final de la larga cadena de la acción pública, y de que para la mayoría de los ciudadanos representan su principal forma de interacción con las autoridades del Estado. En su posición como agentes finales en la provisión de servicios públicos, las decisiones de estos ‘*street-level bureaucrats*’ son tanto atributivas (determinar la elegibilidad para recibir prestaciones), como redistributivas (negar derechos a algunos ciudadanos y otorgárselos a otros). De este modo, cuanto más pobres son los potenciales usuarios de los servicios públicos, mayor es la influencia de los ‘*street-level bureaucrats*’ sobre sus vidas, a través de la aplicación de la discreción profesional que practican en el ejercicio de sus funciones, y por tanto en la aplicación de los programas y políticas públicas.

La existencia de discreción burocrático-administrativa (autonomía para determinar la naturaleza, cantidad y calidad de los beneficios y sanciones proporcionadas por las agencias a las que representan) no es de hecho el resultado de la ausencia de directivas y regulaciones emitidas desde los centros de poder de las organizaciones, sino por el contrario, la consecuencia directa de ‘demasiada’ dirección. Citando a Lipski, “*Rules may actually be an impediment to supervision. They may be so voluminous and contradictory that they can only be enforced or invoked selectively. In most public welfare departments, regulations are encyclopaedic yet at*

the same time, they are constantly being changed. With such rules adherence to anything but the most basic and fundamental precepts of eligibility cannot be expected” (Lipski, 1980: 14). De hecho, la propia naturaleza de este tipo de tareas hace imposible reducirlas a protocolos absolutamente estandarizados, requiriendo por tanto de la adaptabilidad a las dimensiones humanas y a las circunstancias específicas de cada caso que los ‘*street-level bureaucrats*’ proporcionan.

Estos profesionales pueden también discrepar de las directrices de sus superiores jerárquicos, considerar esas indicaciones ilegítimas, o tener intereses personales abiertamente divergentes con los de los decisores de la organización, todo lo cual puede contribuir al desarrollo de diversas formas de ‘resistencia’ u ‘obstruccionismo’ que pongan en peligro el cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados por la organización.

Otra característica importante de los servicios proporcionados por los ‘*street-level bureaucrats*’ es que la demanda de los mismos aumentará sistemáticamente hasta alcanzar el nivel de la oferta, tanto en términos cuantitativos (más servicios implicarán más demanda), como cualitativos (mejores servicios implicarán también más demanda), estando así atrapados en un ‘ciclo de la mediocridad’ determinado por la imposibilidad de responder a la demanda en un ámbito caracterizado por su carácter marcadamente transaccional. La tarea ‘inevitable’ e ‘ineludible’ de racionar servicios y de establecer prioridades en el marco de unas políticas caracterizadas por la sobrecarga general de direcciones y de discursos oficiales, implica que los ‘*street-level bureaucrats*’ han de desarrollar sus propias rutinas, protocolos y simplificaciones operacionales. La literatura sobre el análisis de políticas públicas ha elaborado una serie de conceptos que tratan de aprehender la complejidad de estos procesos adaptativos a un contexto de escasez estructural: ‘*creaming*’ o ‘selección adversa’³, ‘*screening*’ o ‘filtrado’⁴, ‘*rubber stamping*’ o ‘etiquetado’⁵, ‘*referring*’ o ‘derivación’⁶, ‘*queuing*’ o ‘listas de espera’⁷, etc. Esto se hace dentro del margen de maniobra establecido por los equilibrios institucionales de las administraciones públicas (repartos de competencias entre distintos niveles de la administración, entre agencias y organizaciones, etc.), y mediado por los sesgos, prejuicios y preferencias individuales de cada ‘*street-level bureaucrat*’, determinando de esta forma el grado de

³ Selección de aquellos clientes que tienen mayores posibilidades de éxito según los criterios de evaluación burocrática (Lipski, 1980: 107).

⁴ Introducción de filtros, así como prácticas de limitación de acceso desarrolladas por ‘*street-level bureaucrats*’ que carecen de las cualificaciones y/o autoridad para realizar dichas funciones (repcionistas, bedeles, etc.) (Ibid. 128).

⁵ Aceptación rutinaria de los juicios de otros ‘*street-level bureaucrats*’ (con frecuencia de niveles inferiores) en el momento de tomar decisiones relativas a las propias responsabilidades (Ibid. 130).

⁶ Mecanismo aplicado por los ‘*street-level bureaucrats*’ como una de las formas menos costosas de ‘procesar’ a un cliente sin proporcionar realmente servicios (al menos a ese nivel de la agencia u organización) al tiempo que permite mantener una imagen benigna de ayuda, y sin tener que negar formalmente al cliente los servicios que solicita (Ibid. 132).

⁷ Imponer costes adicionales a los clientes, reduciendo la cantidad de servicios demandados y finalmente los proporcionados por tanto por la organización (Ibid, 95).

desviación de sus prácticas cotidianas respecto a las pautas y discursos oficiales que definen formalmente la política pública.

La interacción de esos tres factores puede contribuir a explicar las disonancias que aparecen entre los discursos oficiales de la política de gestión de la diversidad, y las prácticas realmente aplicadas a nivel local en las ciudades británicas y francesas. En las dos próximas secciones describiremos brevemente los complejos equilibrios institucionales establecidos en las ciudades de estos dos países con el objetivo de hacer frente a los desafíos planteados por la presencia de importantes comunidades de origen inmigrante.

Multiculturalismo limitado en el ámbito urbano del Reino Unido.

El alto grado de autonomía del que disponen los gobiernos locales, así como el carácter descentralizado de la mayoría de las estructuras de protección social en el Reino Unido, han determinado la elevada exposición de las autoridades municipales británicas a las demandas de las poblaciones del origen inmigrante residentes en su territorio. Estas poblaciones fueron animadas a organizarse en comunidades étnicas y nacionales por las autoridades británicas con objeto de establecer canales legítimos para la agregación de intereses de estos grupos, y mecanismos de mediación entre las administraciones locales y las poblaciones pertenecientes a la ‘minorías étnicas’.

Fue precisamente en el nivel local donde la politización de la inmigración llegó a hacerse más visible en Gran Bretaña durante los años 1960 y 70s, a partir de los altercados xenófobos y racistas (Notting Hill, Birmingham, Brixton, etc), y la elección de varios concejales municipales del partido de extrema derecha *British National Party* (BNP). La aparición y desarrollo de importantes enclaves étnicos a partir de la concentración de comunidades del mismo origen étnico en ciudades y barrios concretos, incrementó la visibilidad de las poblaciones de origen inmigrante, facilitando así la politización de este tema, particularmente entre los habitantes autóctonos que no podían abandonar esas zonas (como lo hicieron otros grupos de mayor capacidad económica). Como señala Malcolm Cross, el establecimiento de mecanismos de articulación de intereses de las minorías étnicas a nivel local en el Reino Unido no fue en absoluto resultado del azar, “*the management of ethnic tensions is designed to keep ethnic minority issues peripheralised at local levels, well away from the main arena of political life, and frame them specifically in terms that do not raise fundamental issues (...) the formal status of ethnic minority groups in Britain remains predominantly symbolic in nature, and is in a way rather precarious*” (en Martiniello, 1998: 185).

La respuesta de las autoridades locales británicas a los desafíos planteados por la presencia de grandes concentraciones de población perteneciente a minorías étnicas con plenos

derechos civiles, sociales y políticos (por su condición de ciudadanos de la *Commonwealth*) en su territorio, fue de hecho el resultado de complejos equilibrios de intereses entre los distintos grupos sociales con preferencias e intereses claramente marcados y diversos (Garbaye, 2000). Éste era particularmente el caso en el ámbito de las políticas del bienestar. Con un sistema de acceso a las prestaciones sociales basado fundamentalmente en criterios de residencia en el territorio, la idea del ‘abuso’ del sistema por parte de poblaciones conceptualizadas como sospechosas de uso ilegítimo de los esquemas de protección social estaba constantemente presente. Las autoridades locales tuvieron que articular respuestas a dicho discurso público, al tiempo que debían adaptar sus esquemas de planificación y provisión de servicios a las demandas diferenciadas de unos grupos políticamente organizados y dispuestos a denunciar a las administraciones públicas de actitudes racistas por no atender a las necesidades diferenciadas de las minorías étnicas.

En este contexto, la respuesta de las administraciones locales británicas estuvo caracterizada por el desarrollo de medidas con un fuerte carácter simbólico, dirigidas a proyectar una imagen de ‘sensibilidad cultural’, sin alterar radicalmente las prioridades en la asignación de recursos. Siguiendo directrices elaboradas por agencias de la administración central del Estado, buen número de autoridades locales británicas contrataron mediadores y consejeros especializados en gestión de la diversidad, establecieron programas de igualdad de oportunidades para la contratación de personal municipal, así como comités encargados de supervisar la puesta en práctica de esos programas. Simultáneamente desarrollaron procedimientos para intentar evitar la discriminación en el trato a los usuarios de sus servicios, establecieron canales de comunicación con los representantes de las diversas minorías étnicas residentes en su territorio, y pusieron en marcha otras medidas procedimentales tales como la realización de seminarios de formación sobre gestión de la diversidad para empleados y cargos públicos, el establecimiento de foros para el intercambio de experiencias, la elaboración de guías y manuales de buenas prácticas, y la publicación de materiales destinados a facilitar el desarrollo de programas ‘culturalmente sensibles’ adaptados a las especificidades de las diferentes minorías étnicas. Algunas medidas especiales fueron también adoptadas para facilitar el acceso de las poblaciones étnicamente minoritarias a los servicios proporcionados por las administraciones públicas (publicación de folletos e impresos en las lenguas de estos grupos minoritarios, colaboración con asociaciones de estas minorías para el establecimiento de esquemas de traducción lingüística y mediación intercultural, desarrollo de campañas preventivas específicamente destinadas a abordar necesidades de algunos grupos y canalizadas a través de los medios más adecuados para alcanzar a estos colectivos - prensa étnica local, centros y autoridades religiosas, asociaciones, etc.).

La creación de una ‘industria de la etnicidad’ (*‘race relations industry’*) a diferentes niveles definió el acercamiento británico hacia la gestión de la diversidad étnica en el seno de su

población. Este sistema fue estructurado, en primer lugar en torno a aquellos profesionales encargados del establecimiento de puentes con los grupos étnicos minoritarios a nivel local (mediadores interculturales, traductores e intérpretes, trabajadores sociales, *'race advisors'*, etc.). Los mecanismos de agregación de intereses de los grupos étnicos minoritarios (primero a través de los *'Community Relations Councils'* –organizaciones de carácter voluntario diseñadas para actuar como puentes entre las diferentes comunidades residentes en un determinado ámbito territorial -, y más tarde mediante las más profesionalizadas *'Race Relations Units'*), establecidos por algunos gobiernos locales, constituyeron un segundo nivel de esta 'industria'. Finalmente la *'Commission for Racial Equality'* (CRE), actuaba como agencia principal de supervisión a nivel nacional a modo de organización paraguas, encargada de monitorizar la actuación de los diferentes niveles de la administración del Estado (incluyendo por tanto a los gobiernos locales) en sus relaciones con las comunidades étnicamente minorías.

Las administraciones locales británicas podían contar con la financiación especial asignada por la llamada Sección 11 de la 1966 *Local Government Act* para establecer dichos mecanismos encaminados a responder a los retos planteados por la presencia de importantes concentraciones de población de origen inmigrante en su territorio. Cerca de tres cuartas partes de esos fondos fueron utilizados para financiar esquemas de educación especial, y el resto contribuyó a financiar los puestos creados en la *'race relations industry'* local (Lapeyronnie, 1993).

Desde finales de la década de los 1960, los fondos asignados a las intervenciones destinadas a favorecer el desarrollo de las zonas urbanas especialmente desfavorecidas incluyeron la presencia de poblaciones de origen inmigrante entre los factores considerados para la atribución de recursos a las autoridades locales decididas a intervenir en esas áreas. Inicialmente gestionados por el Ministerio del Interior, y más tarde por el Ministerio del Medio Ambiente, esos fondos fueron manejados por diversas estructuras institucionales (*'Inner Area Programs'*, *'City Action Teams'*, *'Urban Task Forces'*, etc.) y estaban fundamentalmente dirigidos a tratar de crear incentivos para el desarrollo económico y social de esas áreas. Aunque no estuvieran específicamente diseñadas para compensar las situaciones de privación relativa de los grupos étnicos minoritarios, éstas iniciativas territorialmente basadas facilitaron el desarrollo y la consolidación de organizaciones y asociaciones de los grupos étnicos minoritarios, que se encargaron de gestionar y canalizar una parte significativa de esos fondos hacia el ámbito local.

A pesar de la adopción de las medidas previamente mencionadas por una gran cantidad de gobiernos locales británicos (particularmente en municipios con altas concentraciones de poblaciones étnicamente minoritarias, así como en aquellos controlados por partidos políticos progresistas con una agenda política marcadamente anti-racista), las administraciones públicas británicas quedaron lejos de transformar sus estructuras y protocolos de actuación de forma radical para convertirse en organizaciones plenamente multiculturales preparadas para

responder a las necesidades y demandas de las diversas comunidades étnicas residentes en su territorio. De hecho, el grueso de estas estructuras y protocolos de actuación siguieron firmemente anclados en sus prácticas, rutinas y comportamientos tradicionales.

La publicación del conocido como '*Steven Lawrence Report*' a principios de 1999 (a partir de la investigación sobre las razones que motivaron la deficiente actuación de la policía metropolitana de Londres en la persecución de los autores del asesinato racista del joven Steven Lawrence), en el que se denunciaba el carácter estructural de la discriminación étnica en todos los niveles de la administración del Estado británico, y se acuñaba el término 'racismo institucional' para definir esta situación, sacudió la visión relativamente autocomplaciente que predominaba entre las autoridades británicas en relación al tratamiento de la diversidad étnica en el Reino Unido. Este informe puso particular énfasis en las actitudes y prácticas racistas relativamente generalizadas entre los '*street-level bureaucrats*' británicos, que discriminaban a ciudadanos pertenecientes a grupos étnicos minoritarios utilizando el margen de discreción disponible en el ejercicio de sus rutinas y funciones burocrático-administrativas cotidianas.

Los diferentes niveles de las administraciones del Estado británico desarrollaron investigaciones internas con objeto de identificar las posibles desviaciones en las prácticas y rutinas de sus respectivas agencias en relación a las regulaciones de las '*Race Relation Acts*' y de la CRE. De nuevo, y con el propósito de demostrar la conformidad con las regulaciones anti-discriminatorias, las autoridades públicas acentuaron los aspectos más mensurables y cuantificables de su intervención en este ámbito de políticas, publicando los porcentajes de su personal perteneciente a minorías étnicas en los diversos niveles de sus estructuras organizativas, e intentando mostrar su condición de empleadores en condiciones de igualdad de oportunidades. De esta forma el control de los 'procesos' predominó una vez más sobre la consecución de los objetivos supuestamente perseguidos por esas organizaciones, y los aspectos más visibles y mensurables predominaron sobre la provisión de servicios realmente adaptados a las necesidades específicas de las comunidades, a través de la transformación de las estructuras del Estado.

Las '*path-dependencies*' en las rutinas, prácticas y funcionamiento de las administraciones públicas (ligadas por supuesto en gran medida a la falta de voluntad política real para transformar de manera sustancial las estructuras del Estado para operar en un entorno multicultural) parecen haber contribuido en gran medida a determinar los límites de las transformaciones en las estructuras de las administraciones británicas en ese sentido. El discurso oficial multicultural contribuyó a definir los límites de las demandas consideradas 'legítimas' en relación al tratamiento de la diversidad; a generar mecanismos para la obtención de una imagen más precisa de la composición real de la sociedad británica contemporánea al permitir generar información estadística más compleja sobre la 'pertenencia étnica'; a establecer los mecanismos básicos para la promoción de los intereses de los grupos étnicos minoritarios, y a proporcionar

respuestas más claras a las demandas más importantes planteadas por estos colectivos (no discriminación, 'sensibilidad cultural', atención y respuestas a las desigualdades más flagrantes, etc). Sin embargo, las pautas de políticas que emanaban de ese modelo no constituyeron la principal prioridad para las autoridades locales, que tuvieron que alcanzar un delicado equilibrio entre los diferentes grupos de interés existentes entre sus electores (grupos étnicos minoritarios y población autóctona). De igual modo, las '*street-level bureaucracies*', ocupadas con una sobrecarga de reformas organizacionales ligadas a la transformación de las estructuras del Estado británico (descentralización, desconcentración), de sus funciones (de la provisión de servicios hacia actividades fundamentalmente reguladoras, de sub-contratación y externalización de tareas), y de sus responsabilidades (mayor papel atribuido a los actores privados -con y sin ánimo de lucro-) vinculadas a la puesta en práctica del modelo de Nueva Gestión Pública, prestaron también relativamente escasa atención a las directrices procedentes del poder central en relación con las políticas multiculturales de gestión de la diversidad.

Republicanism flexible en las políticas urbanas francesas.

La gran diversidad de agentes sociales simultáneamente implicados en el ámbito de las políticas locales en Francia ha supuesto la existencia de una multiplicidad de prácticas diferenciadas en relación a la adaptación de las políticas públicas de gestión de la diversidad cultural a este nivel. Esto ha supuesto un alto grado de fragmentación en este ámbito de políticas, una relativa debilidad en la aplicación de las directrices procedentes del gobierno central, así como un papel particularmente importante desempeñado por los profesionales directamente encargados de la provisión de servicios a estas poblaciones.

De acuerdo con el modelo republicano francés, las autoridades locales no debían hacer distinciones entre sus residentes en base a sus orígenes. La única distinción aceptada por la legislación francesa es la definida por el criterio de nacionalidad (nacionales vs. extranjeros). En este aspecto reside una de las principales diferencias formales entre los procesos migratorios francés y británico, ya que aunque muchos de los inmigrantes llegados a Francia a principios de la década de los 1950 y hasta mediados de los 70 (momento en el que se produce el cierre oficial de las fronteras a la inmigración económica) procedían también de países y territorios con una vinculación colonial (presente o pasada) con Francia, éstos no eran considerados nacionales (excepción hecha de los trabajadores procedentes de Argelia nacidos antes de la independencia de ese país) como era el caso en el Reino Unido, y por tanto sus derechos civiles, sociales y políticos estaban claramente limitados (en concreto, carecían de derecho de voto a cualquier nivel: local, departamental, regional o nacional). Por otra parte, una política relativamente generosa de naturalización era ofrecida a estos inmigrantes con la condición de adoptar la lengua, valores y patrones de comportamiento propios de la sociedad francesa,

relegando así sus especificidades culturales (y en particular las religiosas) al ámbito privado. Estos rasgos definieron sustancialmente el modelo ‘asimilador’ de interacción entre las poblaciones de origen inmigrante y las administraciones públicas francesas.

El tema del acceso de las poblaciones de origen inmigrante a los esquemas de protección social en Francia desempeñó un papel menor en la politización de la inmigración a nivel local por dos razones fundamentales: el carácter fundamentalmente contributivo del Estado de Bienestar francés, y el papel relativamente menor desempeñado por las autoridades locales en la gestión y aplicación de este tipo de políticas en ese país. El establecimiento del sistema de la Seguridad Social (SS) en Francia al término de la IIª Guerra Mundial, estructurado en torno a la atribución de derechos sociales en base al tipo de relación mantenida con el mercado de trabajo, y por tanto vinculado fundamentalmente a las contribuciones financieras realizadas, contribuyó en gran medida a sustraer el tema de la inmigración de la agenda política en ese país. La SS fue creada en nombre de la ‘solidaridad nacional’, pese a que en la práctica funcionó a partir de una lógica de ‘solidaridad profesional’ (Béland y Hansen, 2000). A finales de los años 1970, un conjunto de esquemas complementarios de protección social basados, no en el principio de aseguramiento, sino en una lógica universalista (financiados en base a los presupuestos generales del Estado), iniciaron la transformación del Estado de Bienestar francés alejándolo del sistema corporatista tradicional (Palier, 1998). La ‘reintroducción’ del principio de ‘solidaridad nacional’ en la atribución de derechos sociales abrió levemente la puerta para la politización del acceso de las poblaciones de origen inmigrante a los servicios de bienestar.

En enero de 1990, el *Conseil Constitutionnel* declaró inconstitucional el pre-requisito de nacionalidad para la concesión de determinadas prestaciones familiares no contributivas. Sin embargo, durante los ocho años siguientes, tanto el poder ejecutivo como el legislativo hicieron caso omiso de dicha sentencia, y continuaron condicionando de manera ilegal el acceso a ciertos subsidios familiares a la condición de nacionalidad (Lochak, 1999). Estas prácticas discriminatorias representaban un ejemplo de la diversa actitud existente respecto al acceso de extranjeros a los esquemas del bienestar cuando éstos no están basados en el principio de contribuciones previas.

Mucho antes de que en 1993 la Ley Pasqua condicionase el acceso a la SS a la legalidad de la residencia en Francia, algunas agencias de la SS⁸, así como ciertas autoridades locales (entre ellas el municipio de París), bloqueaban de forma sistemática el acceso de los inmigrantes

⁸ Como Gerard Moreau, máximo responsable de la *Direction de la Population et des Migrations* (DPM), reconoció durante su comparecencia ante la *Commission d'enquête sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France* at the *Assemblée Nationale* en 1995, “Un certain nombre de caisses d'assurance maladie ont anticipé sur la loi de 1993, c'est-à-dire qu'elles refusaient les prestations maladie aux adultes en situation irrégulière alors qu'aucun texte réglementaire ne le leur permettait et sans que les tutelles les en aient empêchées pour tout dire, car les tutelles prenaient leurs responsabilités. Nous le savions, mais nous pensions qu'il fallait que le législateur ‘bouge’, si je puis dire, et il a fini par bouger. L'assurance maladie n'est plus remboursée aux étrangers adultes en situation irrégulière” (*Assemblée Nationale*, 1996: 72).

indocumentados a los esquemas de protección social (negándose a tramitar solicitudes, realizando demandas abusivas de documentación, etc.), dificultando de este modo la obtención de derechos sociales en aquellos casos en que éstos estaban garantizados por la ley, forzando a esos inmigrantes a resignarse a permanecer fuera del sistema de protección social, o en caso contrario a tener que interponer recursos administrativos y judiciales extremadamente complejos y costosos.

En la segunda mitad de los años 1990, el tema de la universalización de los derechos sociales reapareció con fuerza en la agenda política francesa, esta vez como resultado de la intervención de organizaciones del tercer sector y de fuerzas políticas progresistas movilizadas contra el incremento de la exclusión social derivado de la aplicación de la Ley Pasqua. El encierro de los inmigrantes indocumentados (conocido como el movimiento de los “*sans papiers*”) en la iglesia de Saint Bernard en junio de 1996, constituyó un ejemplo de politización de carácter ‘expansivo’ del tema de la inmigración, relacionado con el de la universalización de los derechos sociales. Este movimiento demostró también de forma clara cómo el modelo francés de incorporación de la diversidad determina incluso la forma en que han de ser planteadas las demandas de extensión de derechos para las poblaciones de origen inmigrante en ese país si han de ser social y políticamente aceptables, y para conseguir sus objetivos en el marco de un contexto institucional republicano: subsumidas en el interior de un movimiento general de lucha contra la exclusión social que no particularice a ningún colectivo por su origen étnico.

Como hemos señalado repetidamente, las autoridades francesas han abogado tradicionalmente por la idoneidad del modelo republicano de integración, caracterizado por su rechazo a las distinciones entre ciudadanos en base a su religión, cultura u origen étnico. Sin embargo, una serie de problemas que afectan de modo específico a las poblaciones de origen inmigrante, particularmente a nivel local, ha mostrado las limitaciones de ese ‘paradigma de políticas’ republicano. En este punto podemos ubicar el origen de buena parte de las disonancias entre el discurso oficial y las prácticas realmente implementadas, a menudo caracterizadas por el desarrollo de esquemas más flexibles en el ámbito de las políticas locales dirigidas a estas poblaciones.

Un claro ejemplo de la actitud más flexible mostrada por buena parte de las autoridades locales en la puesta en práctica de políticas hacia diversidad se puede percibir en una serie de iniciativas territoriales (incluyendo la *Politique de la Ville*, los *Contrats d'agglomeration*, y más tarde los *Contrats de ville*) dirigidas a luchar contra la exclusión social mediante la asignación de recursos financieros adicionales y el establecimiento de exenciones fiscales a las zonas desfavorecidas (ámbitos territoriales en los que la población de origen inmigrante constituye una parte desproporcionada de la población) donde una amplia gama de instituciones (desde la Unión Europea, hasta los municipios, incluyendo a diversos ministerios, así como a buen

número de agencias y organizaciones públicas dependientes de la administración central, regional y departamental) participan de una u otra forma.

Particularmente importante a este respecto ha sido el papel del *Fonds d'Action Social* (FAS), la agencia estatal encargada en el momento de su creación, en la década de los 1960, de facilitar la incorporación de los trabajadores inmigrantes (generalmente hombres solos) en la sociedad francesa en colaboración con las autoridades locales (facilitando alojamiento, adaptación cultural, etc.), y gradualmente orientada hacia la integración de comunidades inmigrantes más numerosas y de composición socio-demográfica más compleja (expandingo así por tanto sus responsabilidades a las familias de los inmigrantes asentados en Francia). Para conseguir sus objetivos el FAS ha desarrollado un acercamiento hacia la diversidad de particular sofisticación y capacidad adaptativa, facilitando el acceso de poblaciones de origen extranjero a los servicios públicos generalistas (especialmente a los del carácter social) mediante el desarrollo y financiación de esquemas especializados de ayuda a estas poblaciones (traducción lingüística, mediación cultural, etc.). Desde la legalización de las asociaciones de inmigrantes en 1981, el FAS ha sido la principal fuente de financiación para estas organizaciones a nivel local, permitiendo así que las comunidades inmigrantes hayan podido desarrollar actividades culturales que permitan a estos grupos valorar su propia herencia y tradiciones, quedando así a escasos pasos de una política 'multicultural' de promoción de la diversidad cultural.

Las autoridades francesas han desarrollado también programas dirigidos a abordar la privación relativa de las poblaciones de origen inmigrante en el ámbito de la educación y de la formación. Como Hargreaves señala, "*the training programs which are included among the FAS's spending programmes are similar to those that the CRE encourages in Britain with the aim of improving the qualifications of disadvantaged groups. Because France refuses to institute ethnic monitoring the effectiveness of these programmes is difficult to gauge, but the underlying principle is similar in all but name to the British concept of positive action. Bearing in mind that the FAS has a budget ten times larger than that of the CRE, and that the whole of it is designated for the exclusive benefit of immigrants and their descendants, the de facto commitment of the French state to positive action is not inconsiderable*" (Hargreaves, 1995: 201). De modo similar en el ámbito de la educación, la asignación de los fondos especiales a las zonas desfavorecidas tomaba en consideración el porcentaje de extranjeros residentes a la hora de categorizar un área como '*Zone d'Education Prioritaire*' (ZEP).

En la asignación de vivienda social (HLM), responsabilidad de las agencias públicas localmente creadas con esta función, políticas informales de cuotas han sido sistemáticamente aplicadas, en el mejor de los casos con objeto de limitar y/o controlar el número de habitantes de diferentes 'grupos étnicos' en cada vecindario (política denominada de '*mixité sociale*'), y en el peor simplemente con objeto de favorecer a un grupo (generalmente a los de 'origen francés') sobre otros (Weil, 1991). Este tipo de prácticas ha sido aplicado en municipios controlados por

partidos políticos de distinto signo, y como Hargreaves apunta, “*this has often involved a consensus between national and local arms of government, even when these have been controlled by parties of different political persuasions*” (Hargreaves, 1995: 199). La discusión acerca de la existencia de un ‘umbral de tolerancia’ hacia la diversidad, más allá del cual el proceso de incorporación social de las poblaciones de origen inmigrante se vería amenazado por la ‘saturación’ de la capacidad de absorción de la población autóctona, así como la voluntad de prevenir el desarrollo de ghettos en los que se concentrasen las comunidades de origen inmigrante, serían las principales lógicas subyacentes a la aplicación de esas cuotas informales. Aunque los argumentos razonados acerca de este tipo de comportamientos por parte de los ‘*street-level bureaucrats*’ suele ser generalmente menos altruista y más cargado de prejuicios y/o de actitudes racistas, la consecuencia principal de la aplicación de la discreción burocrático-administrativa ha sido la ‘etnización’ de las políticas de vivienda aplicadas por las administraciones locales francesas, en flagrante violación del discurso republicano oficial.

Las autoridades locales francesas también han publicado folletos con información administrativa básica en diferentes idiomas, y han hecho uso sistemático de los servicios de interpretación lingüística y cultural proporcionados por la ONG *Inter Service Migrants-Interprétariat*, organización subvencionada por diversas administraciones públicas (FAS, DPM, etc.). Algunos puestos de trabajo, especialmente aquellos con un alto componente de contacto directo con un público en gran medida compuesto por personas de origen inmigrante, han sido reservados por autoridades locales francesas a personas del mismo origen. Este proceso de ‘etnización’ de la vida social a nivel local en Francia ha constituido un esfuerzo explícito encaminado a conseguir que los conductores del autobús, policías, guardias de seguridad, trabajadores sociales y profesores que atienden a una clientela de un origen étnico determinado pertenezcan también a dicho grupo (Cusset, 1996).

Como observamos ya en el caso británico, estas prácticas flexibles que rompen el discurso monolítico de la política oficial de gestión de la diversidad (en este caso el discurso republicano de la integración), han contado con frecuencia con la intervención y el trabajo de ONGs y asociaciones de inmigrantes que, con el beneplácito y la financiación de las administraciones públicas, cubren los huecos dejados por la actuación de esas mismas administraciones, al tiempo que simultáneamente tratan de actuar como agentes sociales encargados de abogar por el desarrollo de políticas públicas mejor adaptadas a las necesidades específicas de las poblaciones de origen inmigrante. En los intersticios existentes entre esas organizaciones del tercer sector y las administraciones locales francesas podemos situar el desarrollo de una nebulosa de profesionales (la ‘*race relations industry*’ francesa), generalmente financiada con cargo a los fondos destinados a mejorar la situación de los barrios desfavorecidos con altas concentraciones de población de origen inmigrante. Estos profesionales situados en primera línea de la acción del Estado serían los principales responsables de la tendencia hacia

una relativa concordancia de prácticas entre Francia y el Reino Unido en lo referente a la gestión de la diversidad a nivel urbano, aunque al mismo tiempo su capacidad de transformar el discurso oficial sería considerablemente limitada. Como Moore precisa, “...*(les) professionnels (...) ne peuvent à aucun moment rendre compte aus instances dirigeantes du contrat de ville des 'bricolages' quotidiens auxquels ils ont recours dans le cadre ce que l'on a appelé ici un 'apprentissage force de l'ethnicité'. Ces derniers sont constamment obligés de traduire dans un langage convenu une réalité quotidienne qui, en fait, s'eloigne sensiblement d'une commande publique qui reste fondée sur le dogme de l'universel républicain*” (Moore, 2001: 295). El hecho de que éstos ‘*street-level bureaucrats*’ no puedan influir de manera clara en el discurso oficial, y ni siquiera hacer realmente explícita su aproximación flexible hacia la gestión de la diversidad, no les impide continuar con sus prácticas dirigidas a hacer frente a los desafíos derivados de su trabajo cotidiano con poblaciones cultural y étnicamente diversas, “*On peut donc penser que le système d'autocontraintes, fondé sur l'heritage de l'universel abstrait républicain, qui structure l'économie psychique de ces professionnels du développement urbain débouche bien sur une crispation autour du concept de droit común ainsi que sur un interdit de rendre publiquement compte d'une activité quotidienne de gestion de l'ethnicité. Mais, en meme temps, la pratique est nettement diferente, avec une race relations industry à la française, caractérisée par une gestion de l'ethnicité qui est maintenue à la périphérie des institutions*” (277).

Conclusión: De la concordancia de prácticas, a la gradual convergencia de discursos.

A pesar de la relativa claridad de los discursos que enmarcan las políticas hacia las poblaciones de origen inmigrante en los dos casos presentados, parece existir una relativa concordancia de prácticas a nivel local entre ambos países. Esta concordancia implica la existencia de una serie de esquemas organizados por diversas coaliciones de agentes públicos y privados (NGOs, asociaciones de inmigrantes, organizaciones del tercer sector, ‘*street-level bureaucrats*’, gobiernos locales, etc.) que de forma más o menos regular y sistemática, han desarrollado esquemas específicos de interpretación lingüística y cultural, programas preventivos y centros especiales para la atención de necesidades específicas de las poblaciones de origen inmigrante. Esta concordancia habría ocurrido, no por una institucionalización de derechos individuales, o menos aún por un reconocimiento explícito de las derechos colectivos de esos grupos (algo explícitamente rechazado en Francia), sino por el desarrollo de una serie de desviaciones, patologías y/o de efectos perversos en la puesta en práctica de las políticas oficialmente definidas. Entre los principales agentes implicados en esas desviaciones podríamos identificar a los profesionales situados en primera línea de la intervención pública, encargados de la puesta en práctica efectiva de las políticas, ya que ellos mismos serían los que habrían de

afrontar en su trabajo cotidiano las consecuencias de las insuficiencias de las políticas definidas según los discursos formales oficiales.

El hecho de que las decisiones formalmente adoptadas en los niveles superiores de la administración del Estado sean considerablemente transformadas por las prácticas finalmente aplicadas por los escalones inferiores de la estructura organizativa, constituye una indicación del carácter fuertemente simbólico de los discursos oficiales sobre la gestión de la diversidad. Como también hemos señalado, simultáneamente a la existencia de una concordancia de prácticas, los discursos radicalmente antagónicos acerca de cómo abordar y gestionar la diversidad habían seguido siendo centrales en la definición de los '*policy frameworks*' sobre este ámbito de políticas en esos dos países. Esos discursos generales acerca de la gestión de la diversidad funcionarían de hecho como narrativas destinadas a desviar la atención, evitar las culpas, y proporcionar coherencia y significado a un conjunto de políticas y de prácticas que, en su aplicación local, carecerían de ellos.

Más allá de la concordancia de prácticas previamente descritas, un lento pero gradual movimiento de convergencia en el ámbito de los discursos parece también estar desarrollándose en los últimos tiempos en estos dos países.

En 2000 el futuro del modelo 'multiculturalista' británico, cuyas principales potenciales (y limitaciones) residirían precisamente en sus implicaciones a nivel local, parecía apuntar hacia la constitución de una suerte de 'comunidad post-nacional de comunidades' de acuerdo con el informe del *Runnymede Trust* redactado por el prestigioso profesor Bhikhu Parekh (Runnymede Trust, 2000). De acuerdo con este informe, el 'multiculturalismo' debía continuar marcando las políticas de gestión de la diversidad en el Reino Unido, ya que constituía la mejor forma de articular la coexistencia de la multiplicidad de minorías étnicas y comunidades culturales y religiosas residentes en ese país. En lugar de continuar avanzando en la dirección recomendada por ese informe, los responsables del gobierno británico encargados de este área de políticas comenzaron a señalar tan solo unos meses más tarde que era hora de moverse 'más allá del multiculturalismo' para crear un 'mayor sentido de ciudadanía', y 'elementos comunes de nacionalidad compartida', tanto por la mayoría blanca como por los grupos étnicos minoritarios (Joppke, 2004). Los acontecimientos que marcaron ese cambio de orientación de la política británica de gestión de la diversidad fueron los disturbios raciales acaecidos en varias ciudades del norte de Inglaterra a comienzos del verano de 2001, y de modo más preciso, las conclusiones del informe elaborado por la comisión designada por el gobierno británico para investigar esos altercados. La imagen de la Gran Bretaña multicultural reflejada en ese informe era la de un país compuesto por diversas comunidades aisladas unas de otras, con sistemas educativos, mercados de trabajo, lugares de culto, lenguas, redes culturales y sociales completamente segmentados y sin un referente de pertenencia a una 'meta-comunidad común'

que sirviese de cementación de todos esos grupos, que vivirían de este modo vidas paralelas y totalmente separadas.

Una nueva conceptualización de la variable 'etnicidad' dentro de un marco de análisis más complejo en el cual las variables socioeconómicas vuelvan a ocupar un lugar preeminente en el estudio de las desigualdades sociales parece estar desarrollándose en el Reino Unido. La tendencia hacia el '*mainstreaming*' (desarrollo de programas generalistas) en las políticas de lucha contra la discriminación parece apuntar en esa misma dirección. Así, la pertenencia étnica parece destinada a pasar a constituir un elemento más en la lucha común contra toda forma de discriminación (género, minusvalías, etc), y sobre la CRE pesa la amenaza de desaparición como agencia independiente, subsumida en una nueva agencia con objetivos más amplios destinada a luchar contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades.

Este reciente giro en los discursos británicos de gestión de la diversidad no parece tener como objetivo el reestablecimiento de una visión dominante o 'monoculturalista' de la identidad británica, pero si supone sin embargo un claro intento de potenciación de la 'integración cívica' de las poblaciones étnicamente minoritarias, lo cual implicaría la aceptación de una serie de valores básicos y de formas de comportamiento considerados propios de la sociedad británica. El objetivo último de estas transformaciones sería la defensa del '*universal, nationally anonymous creed of the liberal state*' (Joppke, 2004: 253), al que se percibe amenazado por determinados sistemas de valores importados por las poblaciones de origen inmigrante.

En el extremo opuesto del espectro de '*policy paradigms*' para la gestión de la diversidad, el lento pero paulatino reconocimiento de la existencia de discriminación hacia las poblaciones de origen inmigrante en el seno de la sociedad francesa ha alterado considerablemente el panorama político en Francia en los últimos años. La existencia de racismo y de discriminación en este país no sorprendía tanto por el rechazo del 'otro extranjero' (algo que había existido tradicionalmente), como porque reveló la existencia de barreras internas en el seno de la sociedad francesa que no se corresponden con los límites de la nacionalidad (francesa contra extranjero), sino con supuestas 'pertenencias étnicas' (origen francés - o incluso europeo- frente a origen no europeo) frontalmente incompatibles con los ideales republicanos (Simon, 1999). Tomando en consideración las recomendaciones del informe sobre la discriminación y el racismo redactado por el *Haut Conseil a l'Integration* (HCI) en 1998, el gobierno francés creó en 1999 el *Groupe d'Étude des Discriminations* (poco después transformado en *Groupe d'Études et de Lutte contre les Discriminations* - GELD -) encargado de controlar y luchar contra toda formas de discriminación. Este organismo se encuentra a su vez en pleno proceso de absorción por una organización más amplia (*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité* -HALDE-) creada en 2005, y encargada de luchar contra toda forma de discriminación en la sociedad francesa.

La creciente homogeneización de la legislación relacionada con la gestión de la inmigración, y de la diversidad generada por ésta, en el seno de la UE incentivada por la desaparición de las fronteras interiores, la creación de una frontera externa, y la constitución de un mercado común sin barreras para la circulación de mercancías, capitales, servicios y personas, establece límites precisos a las autoridades de los países miembros a la hora de definir sus políticas de inmigración. La asunción de competencias adicionales por parte de las instituciones comunitarias en este ámbito de políticas tras la promulgación del Tratado de Ámsterdam, ha supuesto en este sentido una modificación sustancial en el margen de actuación de las autoridades nacionales. En este sentido, el artículo 13 de ese Tratado estipula que los Estados miembros han de desarrollar medidas precisas para combatir la discriminación en base a criterios raciales y/o étnicos. En los últimos años, los diferentes Estados miembros han comenzado a conformar gradualmente su legislación a estos requisitos, estableciendo los esquemas y agencias encargados de la supervisión y de la persecución de las prácticas discriminatorias en su territorio, adaptando dicha regulación a sus especificidades nacionales.

Así, desde puntos y experiencias históricas prácticamente opuestas, un relativo acercamiento en los ‘paradigmas de política’ hacia la diversidad parece emerger entre los países de la UE, incluyendo por supuesto el Reino Unido y Francia. La evolución en esa dirección parece marcada por un creciente reconocimiento de las limitaciones de los discursos tradicionales nacionales de gestión de la diversidad, así como de los efectos no intencionales (tanto positivos como negativos) de las políticas realmente aplicadas, todo ello alentado por las iniciativas legislativas de la EU dirigidas a establecer un nuevo marco básico de monitorización y lucha contra la discriminación en el conjunto de la Unión. Las prácticas realmente aplicadas en los ámbitos locales británicos y franceses para gestionar la diversidad a nivel local parecen haber apuntado desde hace tiempo hacia ese espacio intermedio marcado por una combinación de tratamiento específico de la diversidad, con respecto por los valores y objetivos básicos de la sociedad de recepción.

BIBLIOGRAFÍA.

Ambler, J. (1987): “*Constraints on Policy Innovation in Education: Thatcher's Britain and Mitterrand's France*”, en *Comparative Politics*, vol. 20, no 1, pp. 85-105.

Assemblée Nationale. (1996): *Rapport de la Commission d'Enquete sur l'immigration clandestine et le séjour Irrégulier d'Étrangers en France*. Paris,

Ashford, D. (1982): *British Dogmatism and French Pragmatism. Central-Local Policy-making in the Welfare State*, George Allen & Unwin, London.

- (1978): *Comparing Public Policies. New Concepts and Methods*, Sage, London.

Baldwin-Edwards, M. (1994): “*The Politics of Immigration in Western Europe*”, en *West European Politics*, vol. 17, no. 2, pp. 33-49.

Béland, D. y R. Hansen (2000): “*Reforming the French Welfare State: Solidarity, Social Exclusion and the Three Crisis of Citizenship*”, en *West European Politics*, vol.23, no.1, pp. 47-64.

Brans, M. y S. Roszbach (1997): “*The Autopoiesis of Administrative Systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy*”, en *Public Administration*, vol.75, no. 3, pp. 417-439.

Brubaker, R. (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge (Ma).

Castells, M. (1997): *The Information Age: economy, society and culture 2. The power of identity*, Blackwell, Oxford.

Cusset, P.Y. (1996) : “*Le modèle français d'integration est-il en crise?*”, en *Hommes et Migrations*, no. 1203.

Edelman, M. (1985): *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Chicago.

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, New York.

Favell, A. (1998): *Philosophies of Integration. Immigration and the Ideal of Citizenship in France and Britain*, Macmillan, London.

Freeman, G. (1979): *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies. The French and British Experience 1945-1975*, Princeton U. Press, Princeton, N.J.

Garbaye, R. (2000): “*Ethnic Minorities, Cities, and Institutions: a comparison of the modes of management of ethnic diversity of a French and a British city*”, en Koopmans, R. y P. Statham (eds.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*, Oxford University Press, Oxford.

Guiraudon, V. (1999): *The Marshallian Triptych Re-Ordered: the role of courts and bureaucracies in furthering migrant social rights*, European University Institute, Firenze.

Hammar, T. (1994): “*Legal Time of Residence and the Status of Immigrants*”, en Bauboeck, R. (ed.), *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, European Centre, Viena.

- Hansen, R. y P. Weil (2001): *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, Palgrave, New York.
- Hargreaves, A. (1995): *Immigration, 'Race' and Ethnicity in Contemporary France*, Routledge, London.
- Hill, M. (1993): *The Policy Process: a reader*, Prentice Hall, Hertfordshire.
- Hogwood, B. y L. Gunn (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford.
- Huber, E., C. Ragin, y J. Stephens (1993): "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State", en *American Journal of Sociology*, vol. 99, no. 3, pp. 711-749.
- INSEE (1998): *Statistique sans conscience n'est que ruine. Actes du Colloque*, Paris.
- Ireland, P. (1994): *The Policy Challenge of Ethnic Diversity*, Harvard University Press, Cambridge (Ma).
- Joppke, C. (1999): "How Immigration is Changing Citizenship: A Comparative View", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, no. 4, pp. 629-652.
- (2004): "The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy", en *British Journal of Sociology*, vol. 55, no. 2, pp. 237-257.
- Keiser, L. y J. Soss (1998): "With Good Cause: Bureaucratic Discretion and the Politics of Child Support Enforcement", en *American Journal of Political Science*, vol. 42, no. 4, pp. 1133-1156.
- Lapyronnie, D. (1993) : *L'Individu et les minorités. La France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrants*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993.
- Lipski, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lochak, D. (1999) : "Sous le Droit, la Politique", en *Informations Sociales*, no.78, pp. 4.
- MacPherson, W. (1999): *The Stephen Lawrence Inquiry*, Home Department, London.
- Marshall, T. (1964): *Class, Citizenship and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago.
- Martiniello, M. (1998): *Multicultural policies and the state: a comparison of two European societies*, Ercomer-Oxford publishing service, Oxford.
- Martiniello, M. y S.Body-Gendrot (2000): *Minorities in European Cities: the dynamics of social integration and social exclusion at the neighbourhood level*, St. Martin's Press, New York.
- Mason, D. (1995): *Race and Ethnicity in Modern Britain*, Oxford University Press, Oxford.
- Modood, T. y P. Werbner (1997): *The Politics of Multiculturalism in the New Europe*, Zed, London.

- Moore, D. (2001) : *Etnicité et politique de la ville en France et en Grande Bretagne*, L'Harmattan, Paris.
- Moreno Fuentes, F. J. (2004): *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*, Colección Documentos del Consejo Económico y Social, Madrid.
- Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (2000) : *Rapport 2000*, La Documentation Française, Paris.
- Palier, B. (1997) : “*Les Évolutions des Systèmes de Protection Sociale en Europe et en France*”, en *Pouvoirs*, no. 82, pp. 147-166.
- Parekh, B. (2000): *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Macmillan, London.
- Pressman, J. y A. Wildavsky (1973): *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
- Runnymede Trust (2000): *The Future of Multi-Ethnic Britain*, Profile Books, London.
- Sabatier, P. (1991): “*Political Science and Public Policy*”, en *Political Science and Politics*, vol. 24, no. 2, pp. 144-147.
- (1998): “*Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis*”, en *Journal of Public Policy*, vol. 6, pp. 21-48.
- Sassen, S. (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
- Simon, P. (1999) : “*Vers des Statistiques Ethniques?*”, en *Plein Droit*, no. 41-42, pp. 32-35.
- Simon Barou, I. y P. Simon (1990) : *Les étrangers dans la ville. Le regard des sciences sociales*, L'Harmattan, Paris.
- Tribalat, M. (1995) : *Faire France. Une Enquête sur les Immigrés et leurs Enfants*, La Découverte, Paris.
- Urban, Q. (1991) : *L'Étranger en Situation Irreguliere*. Université Paris X-Nanterre, Tesis doctoral.
- Walzer, M. (1983): *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, New York.
- Weil, P. (1991) : *La France et ses étrangers. L'Aventure d'une politique de l'immigration, 1938-1991*, Calmann-Lévy, Paris.