

Políticas de integración, gestión de la diversidad y garantía de derechos en las “ciudades del cambio”: el caso de Barcelona, València y Madrid

Integration Policies, Diversity Management and Guarantee of Rights in the “Cities for Change”: The Case of Barcelona, València and Madrid

Albert Mora Castro

Instituto de Derechos Humanos. Universitat de València

E-mail: albert.mora@uv.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1792-2768>



Autor

Tras las elecciones municipales de 2015, las principales ciudades españolas pasaron a ser gobernadas por nuevos partidos políticos progresistas y confluencias municipalistas vinculadas a las reivindicaciones del movimiento 15-M en una experiencia única en la historia de la democracia española que transformó el panorama político municipal. Este texto analiza las políticas de integración en el campo de la inmigración y la convivencia que llevaron a cabo estos gobiernos en el periodo 2015-2019, los principios que las guiaron, las actuaciones más relevantes y las principales transformaciones alcanzadas. A través, fundamentalmente, de entrevistas cualitativas con responsables políticos, técnicos y asociativos se constatan las posibilidades de actuación que tienen los gobiernos locales para hacer de las ciudades espacios de convivencia intercultural, garantía de derechos e inclusión en la diversidad, destacando el caso de la ciudad de Barcelona como aquel en el que estos propósitos se alcanzaron en mayor medida.



Resumen

After the local elections of 2015, new left-wing parties and municipal confluences, linked to the 15-M movement, came to power in the main Spanish cities breaking the traditional dynamics of power in the Spanish local political system. This paper analyzes the integration and coexistence policies that these governments carried out between 2015 and 2019, the principles that guided them, the most relevant measures and the main transformations that were produced in this field. Mainly through qualitative interviews with policy makers, practitioners and civil society representatives, it is showed how the local governments can work to create more inclusive cities that are based on the principles of interculturalism and human rights. The case of Barcelona stands out as the one in which the transformations have been more significant.

Inmigración; políticas de integración; interculturalidad; derechos humanos; “ciudades del cambio”



Key words

Immigration; integration policies; interculturalism; human rights; “cities for change”

Recibido: 20/04/2022. Aceptado: 01/09/2022



1. Introducción: la emergencia de los “gobiernos del cambio”

En el año 2015 la política española experimentó un cambio radical. Tras más de 40 años de gobiernos de alternancia entre el Partido Popular y el Partido Socialista en las mayores ciudades del Estado, con tan solo alguna salvedad siempre protagonizada por algún otro partido tradicional de masas, como Convergència i Unió en Barcelona, diversos municipios pasaron a ser gobernados por las denominadas “confluencias municipalistas” que emergieron a raíz de las movilizaciones del 15-M. En un contexto generalizado de desafección política y de descrédito de los partidos tradicionales, percibidos como incapaces de resolver los verdaderos problemas de la ciudadanía y asociados con estrategias de corrupción y nepotismo, las principales ciudades del Estado español experimentaron cambios de gobierno y pusieron en marcha proyectos políticos de vocación transformadora. Una “revuelta municipal y autonómica” con, al menos, tres raíces claras: el hastío ante la corrupción como “hábito de vida institucional”; la lucha contra la injusticia social y el proyecto de reconstrucción del estado de bienestar golpeado por la crisis y las políticas de austeridad; y el proyecto de una democracia participativa y de nuevas formas de hacer política inspiradas por las propuestas del movimiento del 15-M (Castells, 2015, p. 309).

Una revuelta que se trasladó a las tres mayores ciudades del Estado español: Madrid (3 305 408 habitantes en 2021, un 24% de ellos nacidos en el extranjero), donde el gobierno de Ahora Madrid rompió con 24 años continuados de alcaldías del Partido Popular; Barcelona (1 636 732 habitantes, el 28% nacidos en el extranjero), donde Barcelona en Comú se hizo con la alcaldía de una ciudad que estuvo en manos socialistas desde 1979 hasta 2011, y a cargo de Convergència i Unió entre 2011 y 2015; València (789 744 habitantes, 19% de origen extranjero) donde Compromís, en coalición de gobierno con el Partido Socialista y València en Comú, accedió al poder tras 24 años de gobiernos ininterrumpidos del Partido Popular.

Los programas políticos de las tres formaciones al frente de estos ayuntamientos eran de marcado carácter transformador, orientados hacia la necesidad de llevar a cabo una política transparente y honesta, cercana a la ciudadanía y garantista con los derechos de todos y, particularmente, de las personas integradas en colectivos especialmente vulnerables. En el caso de Barcelona y Madrid, los nuevos partidos gobernantes habían surgido, además, de movimientos sociales y luchas ciudadanas por los derechos, situación inédita en la trayectoria política de estas ciudades desde la instauración de la democracia. Barcelona en Comú y Ahora Madrid eran dos plataformas políticas de nuevo cuño que aglutinaban actores diversos procedentes de movimientos sociales y políticos, así como ciudadanos comunes, en torno a un proyecto de regeneración democrática y justicia social. Compromís, por su parte, era una coalición de partidos¹ con un mensaje muy potente de lucha contra la corrupción y reivindicación de una

1 La Coalición Compromís se crea en 2010 e integra tres partidos: Bloc Nacionalista Valencià (hoy denominado “Més Compromís”), fundado en 1997 a partir de la unión de varias fuerzas políticas valencianistas, la principal de las cuales era Unitat del Poble Valencià, creada en 1982; Iniciativa del Poble Valencià, partido fundado en 2007 a

nueva política que situaba “a las personas en el centro” y que gobernó en coalición con el Partido Socialista y València en Comú, la lista de confluencia municipalista que se articuló en València.

Alejados de los alineamientos políticos tradicionales y de las dinámicas de poder enquistado y autorreferencial que se habían vuelto hegemónicas en España y parecían imbatibles, estos movimientos municipalistas se presentaron a las elecciones con programas que enfatizaban la necesidad de promover los derechos sociales, mejorar los servicios públicos, fomentar la participación ciudadana efectiva, luchar contra la discriminación en sus diferentes expresiones y proteger el medio ambiente. Como señala Rubio-Pueyo (2017), sus programas electorales “lejos de conformar una ingenua lista de deseos, o un paquete de medidas abstractas y bienintencionadas” incluían “detallados planes de acción que definían objetivos, pasos concretos y prácticas para su cumplimiento” lo que transmitía sus posibilidades reales de aplicación práctica (p. 12). Además, estos programas se diseñaron mayoritariamente en asambleas abiertas en las que participaron activistas y miembros de diferentes organizaciones de base, así como técnicos con conocimiento experto en los diferentes ámbitos de actuación a contemplar.

A pesar de lo inesperado, novedoso y esperanzador que fue este fenómeno político, poco se ha estudiado sobre las transformaciones que estos movimientos consiguieron (o no) materializar durante los años en los que ejercieron su mandato. Un mandato que en 2019 terminó para Ahora Madrid, se mantuvo en Barcelona, y tuvo una relativa continuidad en València, con Compromís al frente de una coalición de gobierno con el Partido Socialista que ya no integraba a València en Comú ni al partido que le sucedió, Unidos Podem, ya que este no obtuvo representación municipal.

Uno de los campos en los que estas confluencias se presentaban con vocación de transformación era el de la inmigración, el refugio y la convivencia en la diversidad, ámbito que iba a ser de especial relevancia en una legislatura que se iniciaría con la denominada “crisis de los refugiados” y acabaría con la irrupción en el parlamento español, los parlamentos autonómicos y las principales ciudades del Estado de un partido político, VOX, con una clara agenda antiinmigración y antiislam.

Durante los últimos años, las ciudades han emergido como actores políticos centrales en la gobernanza de las migraciones, los procesos de inclusión y la cohesión social y han comenzado a gestionar sus propias agendas políticas en base a su forma de entender cómo debe gestionarse la diversidad presente en sus territorios (Zapata Barrero, 2017, p. 177). En conexión con esta tendencia, el proyecto político municipalista de las confluencias, bien reflejado en sus programas electorales, dedicó una atención especial (particularmente en Barcelona y València) a la inclusión de las personas migrantes y a la garantía de sus derechos en la ciudad, así como a la lucha contra la discriminación y el fomento de la interculturalidad (Mora, 2020). No podía ser de otra manera si se atiende al hecho que es en las ciudades donde se anclan los procesos de integración de los nuevos vecinos y vecinas, creándose intercambios continuados entre estos y las instituciones, los grupos sociales y las personas que habitan la ciudad. En el caso de València, además, estas políticas habían tenido un escaso desarrollo y existía una conciencia y una sensibilización especial respecto a este ámbito de acción entre varias de las personas que impulsaron la candidatura de València en Comú.

partir de una escisión de Esquerra Unida del País Valencià; y Verds-Equo del País Valencià, creado en 2014 y con un peso menor en la coalición.

Este texto analiza hasta qué punto el proyecto transformador bajo el que estos partidos accedieron a sus respectivos gobiernos cristalizó o no en cambios reales y tangibles en una de las áreas más sensibles y urgentes en el campo de la política social: la inclusión de las personas migradas y la gestión de la diversidad cultural en clave de derechos. Se trata de un objeto de investigación que no ha sido explorado hasta ahora y cuyo abordaje puede ser de especial utilidad para profundizar en las posibilidades de transformación social que la “nueva política” tiene en el campo de la inclusión y la diversidad.

2. Metodología

El análisis de las políticas de integración de los “gobiernos del cambio” que aquí se presenta se ha llevado a cabo a través de un estudio de carácter cualitativo centrado en el período de gobierno comprendido entre 2015 y 2019 que se ha basado en tres elementos:

1. La recopilación y análisis documental de los programas electorales y de aquellas normativas, planes y programas relativos a la inclusión de las personas migradas, la gestión de la diversidad cultural y la promoción de la interculturalidad que se aprobaron durante el periodo de estudio en cada una de las ciudades contempladas.
2. El desarrollo de 9 entrevistas en profundidad con representantes de tres grupos de actores claves: responsables políticos, profesionales, y sociedad civil, habiéndose entrevistado en cada ciudad a la responsable directa de las políticas de integración y convivencia; al máximo responsable técnico en este campo y a un miembro de la sociedad civil con amplia trayectoria en el campo de la lucha por los derechos de las personas migradas².

Las entrevistas se realizaron entre los meses de enero de 2019 y febrero de 2020, todas, a excepción de una de ellas, en modalidad presencial. Las personas entrevistadas, que accedieron a ser identificadas públicamente en virtud del hecho de que fueron seleccionadas precisamente por el cargo que ostentaban, fueron: en Barcelona, la Comisionada de Inmigración, Interculturalidad y Diversidad; el Director de Acogida y Atención a la Inmigración; y el vicepresidente del Consejo Municipal de Inmigración y presidente de la Asociación Catalana para la Integración de Homosexuales, Bisexuales y Transexuales Inmigrantes (ACATHI); en València, la Concejala de Cooperación al Desarrollo y Migración; el Jefe de Sección de Inmigración, Convivencia y Cooperación; y la portavoz de la Mesa de Entidades de Solidaridad con los Inmigrantes, vicepresidenta del Consejo Local de Inmigración e Interculturalidad y coordinadora de la Asociación Intercultural Candombe; en Madrid, la Delegada del Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo

2 Para asegurar una correcta selección de los responsables políticos y técnicos y, especialmente, de las voces a incorporar desde las entidades sociales, se contó con el amable asesoramiento de los expertos Carlos Giménez Romero, de la Universidad Autónoma de Madrid, y Gemma Pinyol, del *think and do* Instrategies con sede en Barcelona. Las personas seleccionadas en el ámbito de las organizaciones pertenecen a asociaciones ampliamente asentadas en las respectivas ciudades que participan o han participado activamente en órganos consultivos públicos y en plataformas de entidades que trabajan en el campo de las migraciones. En todas esas organizaciones las personas de origen migrante juegan un papel fundamental. No se han incluido otro tipo de organizaciones más informales o alejadas de las instituciones que no suelen prestar servicios ni recibir subvenciones y que están focalizadas en el activismo político crítico.

(acompañada de su asesor); el director general de Integración Comunitaria y Emergencia Social; y el presidente de la Asociación Rumíñahui.

Las entrevistas se efectuaron con un guion abierto y flexible de ámbitos temáticos a trabajar (principios y actuaciones políticas, activos y obstáculos, relaciones con las entidades sociales, transformaciones alcanzadas y retos de futuro) que se adaptaron al perfil de cada uno de los tipos de entrevistados.

3. La organización de tres seminarios de trabajo, durante el año 2019, con cada uno de los responsables políticos entrevistados, en un foro abierto a profesionales e investigadores que permitió, además, recabar información adicional o complementaria a la obtenida en las entrevistas y reflexionar colectivamente sobre las diferentes experiencias acontecidas en estas ciudades³.

El análisis desarrollado ofrece una especial atención a aquellos aspectos relacionados con la garantía de los derechos de las personas migrantes y la promoción de la convivencia intercultural, dos elementos que necesariamente van de la mano si se atiende al hecho de que, para construir la interculturalidad, es preciso garantizar la igualdad de derechos (Aguilar y Buraschi, 2018) y que el reconocimiento del “otro” en condiciones de igualdad precisa de la ruptura de los esquemas estereotipados y deshumanizantes que justifican la exclusión, algo que se consigue principalmente a través del encuentro y el intercambio que activan las políticas interculturales.

3. Los gobiernos del cambio y las principales transformaciones en el campo de la integración de la inmigración y la gestión de la diversidad cultural

Como se ha visto, los “gobiernos del cambio” llegaron al poder con un discurso transformador y especialmente focalizado en la mejora de las condiciones de vida de la gente corriente y de las personas pertenecientes a colectivos en situación de vulnerabilidad. En este apartado, partiendo de una sucinta descripción de los principales marcos regulatorios y líneas de actuación emprendidas en la legislatura objeto de estudio, se realiza un acercamiento a las valoraciones que, cerca de cuatro años después, hacen los actores seleccionados en el campo político, técnico y asociativo. Se atiende a los principios que han guiado las actuaciones de los gobiernos en este ámbito, la forma en la que se ha articulado el trabajo de los municipios con el de la sociedad civil, las transformaciones que se han producido en cada una de las ciudades y los principales retos de futuro que se atisban en cada una de ellas.

3.1. Marco general de actuación: los planes locales de integración

A la hora de analizar la estrategia política local en el campo que nos ocupa, los planes municipales pueden considerarse los documentos marco sobre los cuales suelen pivotar las diferentes actuaciones en este campo o, al menos, una buena parte de ellas, con todos los matices que la

³ A estos seminarios asistió una media de 50 personas con un perfil mayoritariamente técnico (profesionales de servicios públicos y de entidades del tercer sector) pero también académico (investigadores del campo de las migraciones, estudiantes de tercer ciclo).

experiencia acumulada durante estos años, en una infinidad de municipios a lo ancho del Estado, nos ha demostrado. Durante la legislatura que se analiza aquí, se diseñan nuevos planes municipales para las ciudades de Barcelona (Plan de Ciudadanía e Inmigración de la ciudad de Barcelona 2018-2021) y València (Plan Marco Municipal de Inmigración e Interculturalidad 2019-2022) pero no para la de Madrid, cuyo último plan (el II Plan Madrid de Convivencia Social Intercultural) finalizó en el año 2012 sin que se haya vuelto a diseñar ningún otro hasta la fecha.

Los planes de Barcelona y València, diseñados y aprobados durante la legislatura de 2015-2019, difieren, de partida, en un elemento central. En el momento de su redacción, la ciudad de Barcelona cuenta ya con una gran diversidad de medidas aprobadas para la correcta gestión del fenómeno de la inserción de las personas de origen inmigrante en diversos ámbitos, la garantía de sus derechos y la promoción de la convivencia intercultural. De hecho, la ciudad ha sido considerada pionera en el establecimiento de un completo diseño de su política intercultural a través del ambicioso Plan Barcelona Interculturalidad, que se aprobó en el año 2010 y que ha sido recientemente actualizado y renovado para el periodo 2021-2030. Así, el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2018-2021 (Ayuntamiento de Barcelona, 2018a), que se aprobó sin ser sometido a votación en el Pleno municipal, señala los tres ejes estratégicos (políticas de equidad, políticas de plena ciudadanía y políticas de diversidad-interculturalidad) para la articulación de las diferentes acciones a desarrollar en este campo y plantea algunas medidas genéricas que se basan mayoritariamente en otras ya existentes. El presupuesto y el sistema de evaluación son igualmente genéricos, alejándose del nivel de concreción que se aprecia en el resto de los planes y medidas que la ciudad aprobó en este periodo. Por su parte, el Plan Barcelona Interculturalidad, en la edición vigente en el periodo analizado en este texto, parte de una concepción que enfatiza los derechos individuales, la capacidad de elección y la igualdad de oportunidades en lugar de centrarse en una visión comunitarista de los grupos de inmigrantes que se plantea habitualmente en ese multiculturalismo que la ciudad trata de evitar (Bermúdez et al., 2018, p. 130).

València, en contraste, no ha sido especialmente prolífera por lo que respecta al establecimiento de medidas específicas en este campo, ni antes de 2015 ni tampoco durante el periodo de gobierno aquí analizado. De hecho, el último plan municipal en este ámbito (el Plan Norte-Sur, que aunaba las actuaciones en materia de inmigración y cooperación al desarrollo) finalizó en el año 2013, sin que se aprobaran otras medidas específicas en este ámbito. Por ello, el nuevo plan municipal valenciano tiene un especial protagonismo si se atiende al hecho de que es el único instrumento del que dispone el Ayuntamiento de la ciudad para la articulación de sus políticas en este campo. Este plan parte de tres principios estratégicos (enfoque basado en derechos humanos; igualdad de derechos; y diversidad como enriquecimiento) (Ayuntamiento de València, 2019), en buena medida coincidentes con los ejes estratégicos sobre los que se articula el plan barcelonés, e incluye un conjunto de medidas algunas de las cuales ya están funcionando en la ciudad mientras que otras muchas aparecen con una redacción que puede considerarse algo vaga, ambigua o demasiado generalista, sin traducirse en acciones concretas y específicas cuyo cumplimiento pueda ser efectivamente evaluado. El plan carece de presupuesto y fue aprobado con los votos favorables de los partidos de la coalición de gobierno (Compromís, Partido Socialista y València en Comú).

3.2. Medidas específicas para fomentar la inclusión, los derechos y la convivencia

Si atendemos a las medidas aprobadas a lo largo del periodo analizado, se aprecia una clara distancia entre la intensa actividad desarrollada en Barcelona y las escasas medidas aprobadas en las ciudades de Madrid y València.

En Madrid, el análisis documental y el material de campo recogido permiten concluir que no se adoptaron durante ese periodo de gobierno medidas especialmente significativas en este campo. De hecho, la medida que los responsables entrevistados señalan como más significativa es la “tarjeta de vecindad”, un instrumento de carácter más bien simbólico que habría sido utilizado básicamente para favorecer el acceso de personas inmigrantes en situación administrativa irregular a talleres de empleo. El gobierno aprobó un Plan Estratégico de Derechos Humanos 2017-2019 (Ayuntamiento de Madrid, 2017) que había de marcar un compromiso estratégico con estos derechos y que incluía una meta específica en el campo de los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas y personas en movimiento, con diferentes medidas, mayoritariamente de carácter genérico y algo vagas en su formulación, dirigidas a la lucha contra la discriminación racial institucional, la protección de las víctimas del racismo, y la garantía de los derechos de todas las personas inmigrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

En València, por su parte, además de la elaboración del Plan Marco Municipal de Inmigración e Interculturalidad 2019-2022, tras un productivo proceso de diagnóstico participado, destaca la creación del Consejo Local de Inmigración e Interculturalidad, un órgano que, tal y como se señala en su Reglamento oficial (Reglamento del Consejo Local de Inmigración e Interculturalidad del Ayuntamiento de València, 2016), se plantea para reconocer “a las personas migradas su capacidad de organización y de interlocución con el gobierno municipal para la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas de inmigración e interculturalidad en la ciudad”. El Consejo se crea tras un intenso proceso de trabajo con las asociaciones, que generó grandes expectativas y rompió con años de ausencia de canales oficiales de comunicación entre el ayuntamiento y las entidades sociales. Más allá de la creación del Plan y del Consejo, y de algunas campañas de sensibilización, no se aprobaron más medidas específicas en el campo de la integración de la inmigración y la diversidad en la ciudad.

El caso de Barcelona es, sin duda, especialmente singular, dado que la ciudad se dotó de varios instrumentos para fomentar la plena inclusión, la garantía de derechos y la interculturalidad y lo hizo con medidas bien articuladas, que, por lo general, incluían acciones concretas, sistemas de seguimiento y evaluación adecuados y presupuestos bien detallados. Estas medidas se irán enunciando a lo largo del texto, a medida que se vayan presentando los análisis correspondientes a los campos a los que estas se refieren.

Como marco general de actuación en la ciudad, que pretendía vehicular el compromiso con la igualdad que se presenta como central para el equipo de gobierno, se establece el Programa *Barcelona Ciudad de Derechos. Acciones de prevención y garantía de derechos de ciudadanía y acciones para incluir el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas*, un programa que se orienta a la realización de acciones de prevención y garantía de derechos de ciudadanía y al desarrollo de acciones para incluir el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Su objetivo general es la “promoción de un modelo de ciudad diversa, intercultural y poliédrica donde todas las personas tengan un acceso real, efectivo y en condiciones de igualdad a todos los derechos humanos reconocidos y garantizados en la ciudad” (Ayuntamiento de Barcelona, 2017a, p. 6).

3.3. Principios de actuación y responsabilidad municipal

Si nos acercamos a la forma en la que los ayuntamientos seleccionados se han aproximado a las políticas en el campo que nos ocupa durante el periodo 2015-2019 lo primero que debemos destacar es que partían de lugares muy diferentes. En València y Madrid existían ya servicios bien consolidados, como es el caso del Centro de Atención a la Inmigración (CAI) en València o las Oficinas de Información y Orientación para la Integración de la Población Inmigrante y el Servicio de Orientación Jurídica en materia de Extranjería y en Supuestos de Racismo, Homofobia y Transfobia en la ciudad de Madrid. Pero solo en la ciudad de Barcelona puede decirse, que además de servicios bien arraigados, como es el caso del reconocido Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados (SAIER), existe una sólida política de integración, construida a lo largo de los años a través de un compromiso sostenido por parte de los diferentes gobiernos que han dirigido la ciudad, hecho que, según Bermúdez y otros (2018, p. 137), ha sido clave a la hora de continuar avanzando, consolidando y expandiendo las actuaciones en ese campo durante el periodo aquí analizado.

En Barcelona, esta política estuvo guiada, según la responsable entrevistada, por la intención final de “que toda persona que viva en Barcelona sea ciudadana de primera, lo que comporta el reconocimiento de los derechos de las personas migradas, pero también de las minorías culturales o religiosas, que todos se acomoden a una ciudad más justa”. La Comisionada señala la existencia de tres grandes principios en ese periodo: la igualdad de derechos y la no discriminación; el reconocimiento de la diversidad; y el diálogo intercultural, entendido como algo que debe implicar al conjunto de la ciudadanía:

Lo que se pretende realmente es cambiar el posicionamiento de la sociedad mayoritaria hacia las minorías. Es decir, crear los espacios y empoderar a estas personas, pero con la intencionalidad de que la sociedad mayoritaria se mueva, deje un poco de espacio, también, puede ser, de espacio de privilegios, para que estas personas puedan participar como ciudadanas de pleno derecho. (Entrevista con la comisionada de Inmigración, Diversidad, e Interculturalidad del Ayuntamiento de Barcelona)

La comisionada explica que la interculturalidad se entiende como un proceso que acumula ya un largo recorrido y que, a su juicio, no es comprendido por buena parte de los actores de la ciudad. Se refiere críticamente a cómo, en algunos casos, es asociada con la mera expresión de la diversidad cultural o como una interacción superflua y efímera entre personas que son (o aparentan ser) pertenecientes a grupos culturales distintos. En otros casos, la interculturalidad, en su apuesta por crear espacios de encuentro, acabaría convirtiéndose en un proyecto *naif*, que no va a la raíz del problema, que es la desigualdad, y se focaliza en aspectos meramente folklóricos o centrados en un diálogo que se produce en condiciones asimétricas en línea con ese interculturalismo que es funcional al poder y que han cuestionado autores como Tubino (2005) y Walsh (2008).

En la ciudad de València estos principios también están presentes, aunque adaptados a una realidad que, como ya se ha visto, es diferente. La concejala del área señala tres grandes prioridades durante su mandato: pasar de un enfoque asistencial, como el que se considera que se venía practicando con gobiernos anteriores, a un enfoque de derechos; fomentar el asociacionismo en este campo; y promover la interculturalidad y la diversidad cultural “como el espacio en el que vivimos, en el que soñamos y en el que todo el mundo teje su proyecto vital en la ciudad”.

En Madrid, la delegada del área señala que el principio central es la premisa de que “todas las personas tienen derechos y, a partir de ahí, debe desarrollarse todo lo demás”, haciéndose referencia al hecho de que, con gobiernos anteriores, parecía que los derechos fueran algo graciable que podía concederse o no a las personas inmigrantes. Se entiende que debe buscarse una integración plena que se interpreta como exitosa en la medida en la que permita que la persona inmigrante “tenga una vida normalizada igual que el vecino de enfrente”, haciendo hincapié en la importancia del acceso al empleo, la vivienda, la escolarización y el ocio.

La visión de los máximos responsables técnicos de la implementación de las políticas concuerda perfectamente, en las tres ciudades, con la sostenida por las responsables políticas y se valora que esos principios han guiado, efectivamente, la actuación política en este campo. La sintonía es particularmente clara en el caso de Barcelona donde se aprecia una estrecha coordinación, coincidencia de puntos de vista y estrategias de trabajo compartidas entre la concejalía y el personal técnico.

El conjunto de las personas entrevistadas, tanto en el estamento político, como en el técnico, como en el asociativo, coinciden en afirmar la importancia de la actuación municipal en el campo de la integración y la convivencia, destacándose en Barcelona la necesidad de promover que las personas diversas puedan sentirse acogidas por la ciudad y el significativo rol que la administración puede jugar en ese particular.

Una de las cuestiones que se ha abordado con todos los actores contactados ha sido el modelo de gestión de la diversidad que se considera que persigue la ciudad. En el caso de Barcelona y València, como ya se ha mencionado, existe una apuesta clara y decidida por el modelo intercultural que, en la primera ciudad está consolidada y en la segunda parece instaurarse como tal solo durante el periodo analizado.

En València, desde el estamento técnico se considera que esa apuesta por la interculturalidad no se ha visto correspondida con la inversión necesaria y se lamenta que el trabajo intercultural ha sido fundamentalmente desarrollado a través de entidades sociales, sin que se haya asumido directamente desde la administración local.

En Barcelona, el responsable técnico establece una clara diferencia entre el modelo que la ciudad persigue en función de los actores considerados, destacándose que la apuesta municipal ha ido calando en diversos departamentos municipales, pero no tanto entre una ciudadanía que, mayoritariamente, mantendría posiciones de carácter asimilacionista. Desde el Ayuntamiento, se huye del asimilacionismo, claramente incompatible con la interculturalidad, y también de ese multiculturalismo que enajena a las personas en sus supuestos grupos culturales de adscripción tal y como ha argumentado, entre otros, Cantle (2015). El compromiso de Barcelona con la interculturalidad, además de recogerse en el potente Plan Barcelona Interculturalidad, se refleja también en su participación activa en la red Intercultural Cities del Consejo de Europa, con una buena calificación en la evaluación de su trabajo intercultural que la sitúa en la posición número 15 entre las 86 ciudades que participan en el Índice de Ciudades Interculturales, alcanzando el 100% de puntuación en indicadores como el grado de diversidad en

los barrios de la ciudad, la mediación y la resolución de conflictos y la acogida (Consejo de Europa, 2017)⁴.

En Madrid, no se explicita en ningún momento (ni en la entrevista con la responsable política, ni en la efectuada con el responsable técnico, ni en el seminario de trabajo) que la interculturalidad sea una finalidad del equipo de gobierno. Cuando se pregunta por este particular, la delegada del área explica que “la muticulturalidad es un valor que la ciudad abraza” y que se considera importante que las personas venidas de otros lugares puedan mantener su identidad y sumarla a aquello que significa ser madrileño o madrileña, sin incluir ninguna referencia más explícita al trabajo en el campo de la promoción de la convivencia y la interacción positiva que caracteriza al paradigma intercultural.

Así pues, vemos cómo el enfoque de derechos se encuentra en la base de los planteamientos de los diferentes gobiernos que, en el caso de Barcelona y València, asumen también explícitamente los principios básicos del paradigma intercultural como instrumento para la promoción de esos derechos y la buena convivencia en sus ciudades.

3.4. Relaciones con la sociedad civil

En la gobernanza de la integración y la lucha contra el racismo en las ciudades, además de las corporaciones municipales, las entidades del tercer sector vienen jugando un papel clave. La externalización de los servicios relacionados con la atención a personas migrantes, la promoción de la convivencia intercultural o el desarrollo de acciones para combatir el racismo y los factores que lo alimentan es una práctica ya habitual que se inserta en esa lógica de privatización de los recursos vinculados a la garantía de los derechos sociales, aunque también se puede fundamentar en la capacidad que las personas voluntarias tienen, por ejemplo, de brindar una acogida más cercana a las personas migrantes y refugiadas, como se valora desde el Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados en Barcelona. Desde la Dirección General de Integración Comunitaria y Emergencia Social de Madrid se considera negativo ese excesivo peso de las asociaciones en campos tan relevantes como el de la lucha contra el racismo y la promoción de la convivencia y se apuesta, tal y como se hace también desde la jefatura de sección de inmigración en València, porque sea el propio Ayuntamiento el que pilote estas actuaciones, algo en lo que no parece que se haya avanzado durante la legislatura analizada.

Las relaciones establecidas entre los gobiernos locales y las entidades sociales que trabajan en el campo de la inmigración y la diversidad marcan, en buena parte, las posibilidades de las políticas de integración y crean estructuras de oportunidad diferenciadas en función de los intereses que mueven a ambas partes, sus capacidades para entenderse y aliarse, y las formas en las que interpreta el trabajo por la inclusión, la convivencia y la garantía de derechos.

En todas las ciudades analizadas las organizaciones sociales que trabajan en el campo de la inmigración son muchas y diversas y cuentan con el reconocimiento formal de las responsables políticas del área. Se asume que sin el trabajo de estas entidades no podrían desarrollarse las líneas políticas establecidas y se apunta, en los tres casos, a la alta heterogeneidad del tejido

⁴ En los que puntúa más bajo es en los indicadores relacionados con la interculturalidad en el empleo y los negocios (20%) y en los servicios públicos (35%), así como en el campo de la gobernanza (38%), donde se destaca, en negativo, la escasa representación política de la diversidad presente en la ciudad.

asociativo y a la importancia de que existan entidades sociales críticas con la labor del ayuntamiento, que denuncien públicamente aquello que consideren que no se está llevando a cabo como corresponde y que señalen aquello que debería mejorarse. Sin embargo, se hace referencia también a cómo, en ocasiones, la denuncia parte del hecho de que se espere que estos nuevos gobiernos, que proceden en buena parte de los movimientos sociales, actúen en las instituciones como lo hacían en las entidades, algo que, explica la Comisionada de Inmigración en Barcelona, no puede ocurrir cuando se tiene que trabajar por el conjunto de la ciudadanía y no por colectivos concretos como aquellos a los que se representa desde las entidades sociales. En Barcelona, las personas entrevistadas aluden a una cierta “descapitalización” de la sociedad civil promovida por el hecho de que una buena parte de sus actores fundamentales pasaron a ocupar cargos en la administración local y eso redujo la capacidad de activismo crítico de algunas entidades.

En València, la concejala del área hace mención explícita a cómo, en parte, la tradición de denuncia constante heredada de una larga etapa de gobierno en el que la interlocución con las entidades era mínima, se arrastró a esta nueva época e impidió, en algunos casos, un trabajo más estrecho de colaboración entre el ayuntamiento y el mundo asociativo. Sin embargo, es en esta ciudad en la que se aprecia, por parte de todos los actores entrevistados, una dinámica más transformadora en el campo de las relaciones entre la administración y las entidades que puede atribuirse precisamente a esa falta de comunicación anterior (“veníamos de la nada”, explica la representante de las entidades sociales entrevistada) y al hecho, destacado desde la sociedad civil, de que la concejala y su equipo acumularan una larga experiencia previa de trabajo y activismo en los movimientos sociales de defensa de los derechos de las personas migradas:

Venían de trabajar codo a codo con organizaciones sociales, con personas que estaban sensibilizadas con el tema de la inmigración, que estaban impregnadas de lo que significa la inclusión, la diversidad... Entonces, creo que una de las cosas principales que ellos tenían muy claro eran esos principios, hacia dónde tenemos que tirar, y creo que se tomaron muy en serio el por qué, qué es lo que está faltando en esta ciudad. (Entrevista con la portavoz de la Mesa de Entidades de Solidaridad con los Inmigrantes)

Esta conexión previa con el mundo asociativo, destacada positivamente desde las asociaciones, tiene también sus efectos negativos en el caso particular de València, a juicio del responsable técnico entrevistado, pues puede hipotecar las actuaciones municipales a los designios de las entidades:

Aunque esto no es exclusivo de gobernantes con pasado laboral en el mundo asociativo, a veces daba la sensación de que en vez de ser concejales pensando en la ciudad de Valencia, se era concejal pensando en públicos muy directos de las entidades del sector, de la cooperación, de la inmigración. No quedar mal con este sector. (Entrevista con el jefe de sección de Inmigración, Convivencia y Cooperación del Ayuntamiento de València)

También en Madrid se acusa desde las entidades la falta de relación con los responsables municipales anteriores y se reconoce la relevancia que tuvo encontrar por primera vez las puertas del Ayuntamiento abiertas para las asociaciones de inmigrantes, aunque, desde la Asociación Rumiñahui, se considera que el respeto y apertura que se mostró a estas entidades no se tradujo en un apoyo real y no se crearon ni dinamizaron órganos consultivos ni otros instrumentos para articular, de manera sistemática, las relaciones entre el Ayuntamiento y las entidades tal y como se venía reclamando por parte de estas últimas.

La promoción de la participación de las entidades por parte de los consistorios se ha visto en algunos casos como algo más bien formal que no acaba de tener efectos reales y que promueve el desgaste de unas asociaciones que no quieren tan solo ser convocadas y escuchadas sino ser tenidas efectivamente en cuenta. Es algo que se menciona en Madrid y en Barcelona y que se da también en otros contextos dada la facilidad para asociar la participación con “estar” pero no tanto con “incidir”:

Se ha querido hacer un planteamiento de participación activa pero, ¿qué es lo que ha hecho eso? Se ha transformado en una multiplicidad de reuniones y de espacios de participación que no pueden ser cubiertos porque implica muchísimo tiempo de trabajo. Entonces creo que se ha entendido que participación es hacer reuniones y no tanto que la participación pasa por quizá una participación más formada, más conciliada, no sé cómo explicarlo, porque en cierta forma no es hacer un foro abierto para que todo el mundo pueda participar, no, porque realmente hay gente que cuando participa en un tema, no entiende que está participando, si tú no entiendes cómo participar en ese foro, tampoco podrás llegar a un objetivo con esa participación, hasta cierto punto el objetivo era: hagamos que la gente diga algo. Está muy bien, pero ¿con qué objetivo?, ¿cuál es el objetivo de que diga algo? El objetivo es aprobar esta ley, o aprobar esta normativa, bien, ese es el objetivo. (Entrevista con el vicepresidente del Consejo Municipal de Inmigración del Ayuntamiento de Barcelona)

En relación con la promoción de la participación de las personas migrantes en particular, se trata de algo en lo que las responsables políticas de València y Barcelona ponen especial incidencia. Fruto de esta inquietud, en Barcelona se promulgó en 2018 la *medida de gobierno para fomentar la participación de personas de orígenes y contextos culturales diversos en los canales de participación* con la que se proponía reconocer la diversidad existente en la ciudad y hacer efectivo el derecho a la participación ciudadana para todas las personas que la habitan. En el texto de esta medida se pone énfasis en el hecho de que la diversidad cultural puede comportar trabas a la hora de garantizar una participación plena si las estructuras participativas no se encuentran adaptadas a esa diversidad, si se ha normalizado la exclusión de personas con determinadas características de todos o algunos de los cauces que vehiculan la participación social y política o si la disponibilidad de recursos (tiempo, dinero, conocimiento, redes) es reducida entre las comunidades culturalmente diversas. Se constata como un hecho que la diversidad presente en la ciudad tiene muy poco reflejo en los espacios de representatividad o de poder, así como en las mismas instituciones, proponiéndose la superación de esta realidad para avanzar hacia una participación plena y diversa desde un enfoque de derechos humanos y desde la perspectiva de la interculturalidad (Ayuntamiento de Barcelona, 2018b).

De las anotaciones ya efectuadas se desprende una clara diferenciación en la forma e intensidad de las relaciones entre los “gobiernos del cambio” y las entidades sociales que viene de nuevo condicionada por la historia escrita en las etapas de gobierno anteriores. En Madrid y València, se han iniciado o restablecido unos lazos que no existían en esas etapas anteriores, pero estos no parecen haber cristalizado en proyectos concretos en la ciudad de Madrid mientras que en València han posibilitado la creación de un órgano consultivo, el Consejo de Inmigración e Interculturalidad, realmente participado en su diseño y funcionamiento inicial por las asociaciones de inmigrantes y por aquellas que trabajan con inmigrantes. En Barcelona, el tejido asociativo es especialmente potente y acumula años de relación con la corporación local, disponiendo de un órgano consultivo específico en la materia, el Consejo Municipal de Inmigración, desde el año 1997. La ciudad también cuenta con otras redes más informales

pero que implican una estrecha colaboración entre el Ayuntamiento y las entidades sociales como sería el caso de la potente Red Antirrumores⁵.

3.5. Principales transformaciones

En el campo de las políticas de inmigración e integración, las “ciudades del cambio” han experimentado algunas transformaciones, destacando la situación en València, una ciudad en la que estas se encontraban ausentes de la agenda pública y en la que ganaron un importante protagonismo durante el mandato analizado. En esta ciudad, concuerdan los diferentes actores, se otorgó importancia y visibilidad a la cuestión migratoria y a la diversidad cultural, se articularon cauces de interlocución directa y fluida entre la administración local y las entidades sociales y se impulsó el compromiso local con la interculturalidad. Dotándose de un plan que articula la acción municipal en este campo y que parte, como ya se ha referido, de un completo diagnóstico; creando un órgano consultivo para vehicular la participación de las entidades; y dando el paso de incluir a la ciudad en la red Intercultural Cities del Consejo de Europa, la ciudad de València otorgó un reconocimiento importante a estas políticas y estableció los cimientos para una nueva actuación municipal en este campo. La participación de las entidades sociales se dinamizó fuertemente durante este periodo, animada por el apoyo municipal y por la percepción de que ahora era posible incidir realmente en el curso de las políticas y conseguir avances para la garantía de los derechos de las personas migradas:

Se veía como que había mucho interés y además había mucha fuerza e incluso se acercaron mucho a las organizaciones sociales y eso fue muy importante, porque eso nos dio el empujón para decir, bueno, hay que ponerse a trabajar, hay una posibilidad y es cierto que se pusieron todas las luces y todo el foco ahí. Entonces, ese cambio se notó. Veníamos de un gobierno municipal que a la inmigración la miraba de costado o no la miraba. Las organizaciones sociales existían, porque existíamos, pero estábamos alejadas de todo lo que podían ser las políticas municipales, y por primera vez tenemos acceso. (Entrevista con la portavoz de la Mesa de Entidades de Solidaridad con los Inmigrantes)

En Barcelona, donde ya hemos visto que estas políticas sí gozaban de reconocimiento, visibilidad y consenso político en torno a su relevancia, las transformaciones se producen en aspectos más concretos que se recogen en un elevado número de medidas que se aprueban para hacer frente a los que se consideran los principales retos de la ciudad en este campo. La Comisionada de Inmigración reconoce como especialmente transformadora la integración del hecho religioso en las políticas de gestión de la diversidad de la ciudad, visibilizando la diversidad religiosa y promoviendo su presencia en el espacio público a través de la *medida de gobierno sobre la garantía del trato igualitario a las entidades religiosas en cuanto a la realización de actividades puntuales en el ámbito público*, aprobada en 2017⁶, que trató de superar una situación de estigmatización que se consideraba que obstaculizaba la buena convivencia:

⁵ Según consta en la página web del Ayuntamiento (<https://ir.uv.es/9ukHC5U>, consultada el 16 de marzo de 2022), actualmente esta red está formada por 1115 miembros, de los que 496 son entidades y 619 son personas a título individual, además del propio Ayuntamiento de Barcelona.

⁶ Ver Ayuntamiento de Barcelona (2017b).

El hecho religioso, sobre todo el que no es católico, está escondido. Y el católico también un poco. Al menos en Barcelona hay gente creyente y practicante, que va a misa y que no lo dice. Si una persona es creyente, y va a misa, y no lo dice, es que hay una cierta persecución, aunque sea ideológica, hay una discriminación. Por otra parte, enseguida que defiendes la visibilidad del hecho religioso, porque está, porque es mejor que se vea, enseguida “Ah, pero si son homófobos, si son muy no sé qué...”. Y habrá gente homófoba, y habrá gente que no. En todo caso, si existe el peligro de que en una comunidad religiosa haya más homofobia, por poner un ejemplo, o cualquier otra cosa, lo peor que podemos hacer es enterrarles en las catacumbas, no saber qué están diciendo... (Entrevista con la comisionada de Inmigración, Diversidad, e Interculturalidad del Ayuntamiento de Barcelona)

En conexión con lo anterior, cabe mencionar también la aprobación, en 2017, del Plan municipal de lucha contra la islamofobia, un plan que trata de responder al que se plantea como el “peor eje de discriminación en este momento”, según detalla la comisionada de Inmigración, Interculturalidad y Diversidad. Este Plan, que se fundamenta en la constatación de que la islamofobia es un fenómeno presente en la ciudad del que se observa una tendencia al alza durante los últimos años, se plantea tres objetivos generales: 1) visibilizar la islamofobia como una forma de discriminación; 2) contrarrestar la generalización de imágenes negativas sobre el islam y las personas musulmanas y normalizar la diversidad religiosa en la ciudad; 3) y reforzar los mecanismos de garantía contra las discriminaciones islamófobas (Ayuntamiento de Barcelona, 2017c).

La segunda línea de trabajo más destacada en la Ciudad Condal por cuanto supone de novedosa es aquella destinada a promover la regularización de las personas migrantes residentes en la ciudad. Bajo la convicción de que, en la pugna por conseguir el reconocimiento y garantía de los derechos humanos los migrantes se han convertido en uno de los sujetos excluidos por excelencia al estar sus derechos condicionados por su situación administrativa (Ayuntamiento de Barcelona, 2017d, p. 6), se aprueba la *Medida de gobierno para favorecer el acceso a la regularidad administrativa y prevenir la irregularidad sobrevenida*. Una medida que es señalada por el Director de Acogida y Atención a la Inmigración como la actuación más relevante durante este mandato, y que tiene un carácter singular dado que las competencias en materia de extranjería son de exclusiva potestad estatal.

Sin embargo, las consecuencias de la irregularidad administrativa se manifiestan específicamente en las ciudades en las que algunos de sus residentes no pueden alcanzar un estatuto de seguridad jurídica e igualdad de derechos con las consiguientes consecuencias negativas para los procesos de inserción y de convivencia en igualdad. Por ello, en relación a las situaciones de irregularidad administrativa, el Ayuntamiento asume cinco objetivos que entiende que sí puede alcanzar desde sus competencias y los articula en torno a la medida de gobierno planteada: 1) Garantizar el acceso universal a los servicios públicos municipales y promover el acceso al resto de servicios; 2) Favorecer la regularización de las personas en situación irregular que viven en la ciudad; 3) Detectar y evitar posibles situaciones de irregularidad sobrevenida; 4) Acreditar la vecindad de los vecinos y vecinas de la ciudad de Barcelona en el marco de los procedimientos de internamiento o expulsión; 5) y Promover modificaciones legislativas que

permitan la adopción de políticas inclusivas para las personas en situación irregular tanto en el Estado español como en la Unión Europea⁷.

En el marco de esta medida, una de las iniciativas que ha resultado más novedosa (y también algo polémica) ha sido el “documento de vecindad”, un informe municipal que pretende influir en las decisiones judiciales para que estas se decanten más por la sanción económica que por la expulsión y que se propone también como instrumento para evitar ingresos en Centros de Internamiento al mostrar que la persona se encuentra arraigada socialmente en la ciudad.

Por lo que refiere a la ciudad de Madrid, aquí las transformaciones que se relatan son de un calado bastante más inferior y se limitan a la ya mencionada apertura de canales de comunicación con las entidades sociales y al cambio de discurso oficial, que ahora es pública y abiertamente favorable a la inmigración y el refugio. Así lo expresa el Director General de Integración Comunitaria y Emergencia Social:

Tengo una sensación como agridulce. Que quien gobierna manifieste una actitud favorable, tiene unos efectos en sí mismo, de actitudes ciudadanas (...). Eso que debería de haber irradiado de forma integral, yo creo que se ha quedado más en el terreno del discurso más mediático, de la imagen pública, pero luego en el día a día no era algo estructural (...) Concretamente, yo creo que los servicios sociales no han sufrido el desarrollo que tendrían que haber sufrido (...). Yo creo que ahí no hay tiempo, es indudable, hubiera exigido un gobierno mejor armado y luego pues yo creo que también la propia hiperárea pues hace difícil que te centres, y las propias resistencias del sistema de servicios sociales, que son muchas, los límites presupuestarios, el tema de personal y entonces no hay una ruptura con la etapa anterior porque, fundamentalmente, la mayoría son convenios con las entidades sociales en materia social y en materia, por supuesto, de inmigración y refugio todo son convenios, algún contrato... (Entrevista con el director de Integración Comunitaria y Emergencia Social del Ayuntamiento de Madrid)

Con sus luces y sus sombras, parece evidente que las “ciudades del cambio” comportaron cambios políticos orientados a la mejor garantía de los derechos de la ciudadanía y, especialmente, de aquellos colectivos que, como las personas migradas, viven en condiciones de especial vulneración de derechos. Sin embargo, y debido a múltiples razones como las divisiones internas o la deficiente política de comunicación de los logros alcanzados, que algunos han señalado en el caso de Madrid (Lago, 2021), así como los límites administrativos, burocráticos y competenciales y la falta de conocimiento que los nuevos partidos tenían sobre las dinámicas propias de los consistorios, elementos que se han apuntado para el caso concreto de Barcelona (Bianchi, Salazar y Pera, 2021) pero que hemos visto que se han producido, de alguna manera, en los tres ayuntamientos, han dificultado la consecución de cambios particularmente radicales.

3.6. Retos de futuro

En la valoración de los retos inmediatos que enfrentan las ciudades analizadas, vuelve a encontrarse una clara sintonía en las líneas generales que se dibujan en Barcelona y València que

⁷ Para profundizar en el rol de las “ciudades del cambio” de Barcelona y Madrid en lo que respecta a la protección específica de los derechos de las personas en situación irregular véase Fernández-Suárez y Espiñeira (2021).

son las ciudades que han apostado más claramente por el establecimiento y consolidación de actuaciones en el campo de la integración y la convivencia.

El principal desafío que se señala en estas ciudades, con especial énfasis por parte de los responsables políticos y técnicos, es avanzar hacia la interculturalidad, “transversalizarla”, en palabras de la Comisionada de Barcelona, como se transversalizó la lucha por la igualdad de género. Se considera que, para ello, un activo importante es la atracción de las diversas fuerzas políticas y de la ciudadanía general hacia el paradigma intercultural, algo en lo que Barcelona ha ido avanzando de la mano del Plan Barcelona Interculturalidad y de los consensos alcanzados entre diferentes fuerzas políticas en torno a la idea de que todas las personas que habitan la ciudad deben ser consideradas como vecinas que pueden entenderse y crecer juntas. En València, se requiere de una mayor consolidación de los programas en este campo y se evidencia la necesidad de dotar de recursos a las políticas interculturales que actualmente no cuentan con el apoyo de un equipo suficiente de personas, lo que impide avanzar con la velocidad e intensidad que se desearía.

Otro de los elementos que aparecen en la mayor parte de los discursos analizados en Barcelona y València es el referente a la necesidad de avanzar en la detección del racismo y la discriminación, enfrentar el racismo institucional y luchar contra el fascismo que amenaza la convivencia y la democracia. Desde Barcelona, la Comisionada considera que esa lucha debe efectuarse con estrategia, desde un enfoque más propositivo que combativo, centrado en la creación de una sociedad alternativa más que en el enfrentamiento directo y continuo con aquellos que abrazan el ideario racista.

En Madrid, por contraste, la concejala delegada del área hace constar que no considera que exista racismo en las instituciones madrileñas ni en la ciudadanía general, sino que este tan solo se da en “alguna persona puntual, claro que sí, en los servicios públicos y en los no públicos, y en los ciudadanos y las ciudadanas, pero (el racismo) no está instalado como se quiere hacer ver alguna vez”.

Otro de los retos que han sido señalados por diferentes actores ha sido la formación de los empleados públicos para que estos puedan comprender mejor la realidad de las personas migrantes o culturalmente diversas y desarrollar mejores competencias interculturales. La incorporación a los servicios municipales de trabajadores con orígenes culturales diversos también se apunta como fundamental por parte del Director de Acogida e Integración de la Inmigración en Barcelona quien también señala la importancia de luchar contra la segregación y el asimilacionismo en las escuelas y trabajar por acabar con la dualización del mercado de trabajo. La segregación escolar se identifica también como un problema de primer orden por parte del Director General de Integración Comunitaria y Emergencia Social del Ayuntamiento de Madrid.

En la ciudad de Madrid se señala, además, como reto fundamental, el fortalecimiento del estado de bienestar, que es el que puede evitar que crezca el apoyo a fuerzas políticas de ultraderecha, y el avance hacia mejores estructuras de coordinación y asunción de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que hagan posible una mejor cobertura de las necesidades de los ciudadanos y una reducción de los enfrentamientos sociales por unos recursos que se perciben como escasos.

4. Consideraciones finales

Hemos realizado un acercamiento a las principales características de las políticas en el campo de la inmigración y la convivencia en las “ciudades del cambio”, así como a las principales transformaciones que estas han experimentado y a aquellos elementos sobre los que sería prioritario continuar trabajando en el futuro. Este acercamiento se ha realizado a partir de las visiones y percepciones de algunos actores especialmente relevantes en este campo y que han aportado sus narraciones desde los cargos de responsabilidad política, técnica o asociativa que ostentan. Los impactos reales de estas políticas, sin embargo, requerirían de un estudio diferente, que pusiera el foco en los destinatarios de las políticas, en los profesionales del sector y en el conjunto de entidades que, desde la sociedad civil, trabajan por la inclusión en la diversidad, la convivencia y los derechos. Un estudio que podría complementar lo que aquí se ha recogido y contrastarse con las visiones que las personas responsables de las políticas reflejan.

En las tres ciudades se destaca el hecho de que una sola legislatura no permite alcanzar todos los cambios deseados y algunos actores, en Barcelona y València, hacen referencia a cómo los cambios en los enfoques políticos requieren de un periodo más amplio de tiempo para permear al estamento técnico y calar en la estructura municipal. Se conviene que se han producido avances, pero también “que no son los avances que se esperaban”, como afirma el vicepresidente del Consejo Municipal de Inmigración en Barcelona. Pasadas las elecciones de 2019, solo Barcelona pudo continuar con la estrategia emprendida en el gobierno anterior ya que en Madrid el Partido Popular volvió a hacerse con la alcaldía y en València, aunque Compromís consiguió mantener el gobierno de la ciudad, Unides Podem quedó sin representación municipal y la concejalía de inmigración y cooperación pasó a manos del Partido Socialista.

A la luz de la actividad normativa desarrollada en cada una de las ciudades, de la documentación analizada y, particularmente, de los discursos recabados en las entrevistas y seminarios que se han llevado a cabo, se percibe claramente cómo las políticas estudiadas han experimentado un claro impulso en Barcelona y València, pero no en Madrid. El gobierno de Manuela Carmena anunció la puesta en marcha de un nuevo Plan director de inmigración durante su legislatura, pero, finalmente, tan solo se desarrolló un estudio preliminar que debía orientar las líneas maestras de ese plan que nunca llegó a ver la luz. Poco más parece haberse realizado en la ciudad más allá de incrementar la dotación de recursos para las acciones de acogida. En Madrid, entre 2015 y 2019, las políticas en materia de inmigración dependían de un área en la que se integraban el conjunto de las políticas sociales y de empleo, bajo el mandato de una sola concejala, y sin ninguna otra figura política relevante en ese ámbito específico, de modo que aparecían mucho más diluidas que en ayuntamientos como el de València, con una concejalía específica de inmigración y cooperación o en Barcelona, con un Comisionado de Inmigración, Interculturalidad y Diversidad, integrado en el Área de derechos de ciudadanía, participación y transparencia y orientado específicamente a esta materia.

En Barcelona, ese proyecto de integración intercultural de larga trayectoria que caracteriza a la ciudad es dinamizado durante esta legislatura bajo el mandato de una reconocida especialista en la materia y una acción coordinada entre el nivel político y técnico que permite avanzar en el establecimiento de nuevos marcos de actuación, en forma de políticas concretas. La renovación del Plan Barcelona Interculturalidad, que se adapta para hacer frente a los retos que, mediante un proceso participativo, se han señalado en este campo para los próximos diez años, expresa la continuidad del compromiso político de la ciudad con el modelo de convivencia intercultural. El hecho de que el impulso experimentado entre 2015 y 2019 se inserte en una dinámica ya asentada y que en la nueva legislatura que se inicia en 2019 estas políticas conti-

núen dependiendo del mismo partido político (Barcelona en Comú) facilita la continuidad de las mismas, algo que no ocurre en Madrid, donde esta área pasa de ser gestionada por Ahora Madrid a estar a cargo de Ciudadanos, que gobierna en coalición con el Partido Popular, ni tampoco en València, donde ahora el Partido Socialista dirige estas políticas con una orientación que no parece estar dando continuidad a las medidas aprobadas en la legislatura aquí analizada. En cualquier caso, el hecho de que esta última ciudad disponga ahora de un Plan Municipal en esta área y de un Consejo Local que reúne a buena parte de los actores relacionados con las políticas de inmigración y convivencia, implica que existe una estructura que posibilita el desarrollo de políticas responsables en esta área y ofrece mejores instrumentos para articular también las reivindicaciones de las entidades sociales.

En estos tiempos de crisis y de auge de los movimientos políticos y sociales xenófobos que apelan directa o sutilmente a la necesaria discriminación de las personas de origen migrante, los “gobiernos del cambio” mostraron un compromiso público con el derecho a migrar y a recibir asilo y con la causa de la buena convivencia, evidenciado en discursos y acciones que pueden tener importantes repercusiones en términos políticos. Como se ha visto en los casos de los consistorios que más políticas activas desarrollaron en este campo, las ciudades juegan un papel central en la garantía de derechos y en la promoción de la convivencia intercultural y disponen de un amplio margen de maniobra para, siempre que exista una voluntad clara y sostenida en el tiempo, afrontar los retos que es necesario superar para garantizar el bienestar y la cohesión social en nuestras sociedades diversas desde la garantía de los derechos de todos.

Agradecimientos

Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto de I+D+I PID2019-105018RB-100 “Racismo y discriminación: los derechos humanos bajo amenaza”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

Referencias

- Aguilar, M. J. y Buraschi, D. (2018). La interculturalidad como proyecto político, social y profesional. En A. Mora (ed.), *Mediación intercultural y gestión de la diversidad. Instrumentos para una convivencia pacífica* (pp. 75-97). Tirant lo Blanch.
- Ayuntamiento de Barcelona. (2017a). *Barcelona Ciudad de Derechos. Acciones de prevención y garantía de derechos de ciudadanía y acciones para incluir el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas*. <http://ir.uv.es/k2nrX9d>
- Ayuntamiento de Barcelona. (2017b). *Medida de gobierno sobre la garantía del trato igualitario a las entidades religiosas en cuanto a la realización de actividades puntuales en el ámbito público*. <http://ir.uv.es/yMtOtk0>
- Ayuntamiento de Barcelona. (2017c). *Pla Municipal de Lluita contra la Islamofòbia*. <http://ir.uv.es/9f5AIA4>
- Ayuntamiento de Barcelona. (2017d). *Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat administrativa i prevenir la irregularitat sobrevinguda*. <http://ir.uv.es/y0m00cN>

- Ayuntamiento de Barcelona. (2018a). *Pla de Ciutadania i Immigració de la ciutat de Barcelona 2018-2021*. <https://ir.uv.es/xr39AqT>
- Ayuntamiento de Barcelona. (2018b). *Medida de gobierno para fomentar la participación de personas de orígenes y contextos culturales diversos en los canales de participación*. <http://ir.uv.es/XULpX3y>
- Ayuntamiento de Madrid. (2017). *Plan Estratégico de Derechos Humanos*. <https://ir.uv.es/votnq3N>
- Ayuntamiento de València. (2019). *Plan Marco Municipal de Inmigración e Interculturalidad 2019-2022*. <https://ir.uv.es/W5QPn2d>
- Bermúdez, K., Crespo, R., Sanahuja, R. y Astudillo, C. (2018). Building intercultural policies and practices in the city of Barcelona. En B. W. White (ed.), *Intercultural Cities. Police and practices for a new era* (pp. 103-144). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62603-1_6
- Bianchi, I., Salazar, Y. y Pera, M. (2021). “No olvidemos nunca quiénes somos ni por qué estamos aquí”. Sobre Barcelona en Comú, movimientos sociales y cambio radical. En C. Monge, J. A. Bergua, J. Minguijón y D. Pac (dirs.), *Tras la indignación el 15M: miradas desde el presente* (pp. 149-160). Gedisa.
- Cantle, T. (2015). Implementing intercultural policies. En R. Zapata-Barrero (ed.), *Interculturalism in cities. Concept, policy and implementation* (pp. 76-93). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784715328.00011>
- Castells, M. (2015). *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Alianza Editorial.
- Consejo de Europa. (2017). *Results of the Intercultural City index. Barcelona 2017*. <http://ir.uv.es/XIZbEh2>
- Fernández-Suárez, B. y Espiñeira, K. (2021). The role of the “cities for change” in protecting the rights of irregular migrants in Spain. *Urban Planning*, 6(2), 56-67. <https://doi.org/10.17645/up.v6i2.3811>
- Gorden, R. L. (1975). *Interviewing. Strategies, techniques and tactics*. Dorsey Press.
- Lago, J. (2021). Madrid y el ciclo político del 15M. En C. Monge, J. A. Bergua, J. Minguijón y D. Pac (dirs.), *Tras la indignación el 15M: miradas desde el presente* (pp. 123-134). Gedisa.
- Mora, A. (2020). Las políticas de integración de Barcelona, Valencia y Madrid en la legislatura 2015-2019: un análisis desde los actores políticos. En A. Solanes y A. Mora (dirs.), *Políticas públicas, interculturalidad y convivencia. Las políticas de integración en Madrid, Barcelona, Valencia y Madrid* (pp. 59-105). Tirant lo Blanch.
- Reglamento del Consejo Local de Inmigración e Interculturalidad. (2016, 31 de agosto). *Boletín Oficial de la Provincia*, 168, 27-32. <https://ir.uv.es/I0gyZ51>
- Rubio-Pueyo, V. (2017). *Municipalismo en España. Barcelona, Madrid y las ciudades del cambio*. Rosa Luxemburgo Stiftung.

- Tubino, F. (2005, 24-28 de enero). La interculturalidad crítica como proyecto ético-político. *Encuentro Continental de Educadores Agustinos*. Lima.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad crítica, pedagogía decolonial. En W. Villa y A. Grueso (comps.), *Diversidad, interculturalidad y construcción de ciudad*. Universidad Pedagógica Nacional/Alcaldía Mayor.
- Zapata-Barrero, R. (2017). The intercultural turn in Europe: process of policy paradigm change and formation. En F. Mansouri (ed.), *Interculturalism at the crossroads. Comparative perspectives on concepts, policies and practices* (pp. 169-192). UNESCO Publishing.