

## **EL ROL DEL SECTOR PÚBLICO EN LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN SOCIAL:**

### **UN EJEMPLO DE LA COMUNA DE MALMÖ**

The role of the public sector in the policy of social integration: An example of the municipality of Malmö.

*Enrique Pérez<sup>1</sup>*

*Recibido: Enero, 2012 // Aprobado: Marzo, 2013*

#### **RESUMEN**

El objetivo de este artículo es discutir los nuevos desafíos del Estado de Bienestar en una sociedad multicultural y el rol del sector público, de sus instituciones centrales como la escuela, el servicio social, el sector de salud, en el trabajo de integración social. Un aspecto central en esta discusión son las características que asume la creación de capital social. Esta discusión la ejemplifico con la presentación del proyecto de los promotores sociales, el cual asocio al rol del sector público y al de los funcionarios municipales.

**Palabras clave:** Sociedad multicultural, sector público, política de integración, capital social, promotores sociales.

#### **ABSTRACT**

The objective of this article is to discuss the new challenges of the welfare state in a multicultural society and the role of the public sector and it's key institutions such as schools, social services and the healthcare sector in the integration process. Central to this discussion are the characteristics that create social capital. I exemplify this discussion with the presentation of the project regarding social promoters, which I associate with the role of the public sector and local government officials.

**Keywords:** Multicultural society, public sector, integration policy, social capital, link workers.

---

<sup>1</sup> Doctor en Antropología Social, Profesor Asociado en la Universidad de Malmö Suecia. Líneas de investigación: sector público, integración social, rol de los trabajadores sociales. Dirección: Nordenskiöldsgatan 8, SK:3016. Teléfono: 040-66 57472. E-mail: enrique.perez@mah.se

## INTRODUCCIÓN

En Suecia, hay un consenso acerca de la importancia del sector público para crear condiciones favorables y positivas de desarrollo para los ciudadanos y de la sociedad del bienestar. Así mismo, en un estudio a nivel europeo, Suecia está ubicado en los primeros lugares de todos los índices de las políticas de integración de los inmigrantes (Migrant Integration Policy Index. British Council and Migration Policy Group, 2007).

Pero en el mismo estudio se manifiesta una paradoja: Suecia es uno de los países mejor calificados en el papel, pero no en la práctica. Hay deficiencias en el trabajo concreto de implementación cuando se trata del mercado del trabajo (el desempleo afecta gravemente a la población de origen extranjero), el trabajo en contra de la discriminación, o sobre la participación política de los inmigrantes (ver también JUSEK, 2009). Asimismo, la política de integración es fuertemente criticada por las orientaciones que tiene y por los magros resultados (Westin, 2004; Pérez, 2006).

En la comuna de Malmö se desarrollan una serie de proyectos y de actividades en el marco de un esfuerzo por mejorar los resultados en la integración. Una ambición que la municipalidad tiene es la de “Desarrollar a Malmö como una ciudad multicultural con las mismas posibilidades para todos. Esto exige *nuevas formas de trabajo y nuevos empleados* que puedan desarrollar contactos entre diferentes grupos con diferentes partes de la sociedad” (las cursivas son del autor) ([www.malmo.se/integration](http://www.malmo.se/integration)).<sup>2</sup>

Según la municipalidad hay cerca de 20 personas empleadas con la tarea de “construir puentes” entre los padres de origen extranjero y la escuela, entre los arrendatarios, y los ciudadanos en general y la administración municipal. Los “constructores de puentes”<sup>3</sup> también trabajan en otros sectores de la integración y del trabajo democrático para aumentar la participación entre los ciudadanos de origen extranjero. Existe también un proyecto similar en el sector de salud denominado comunicadores internacionales de salud, donde hay

---

<sup>2</sup> La comuna de Malmö tiene una población de 298.963 al 1 de enero del 2011. De esta población 90.349 personas son de origen extranjero y 29.768 son hijos/hijas de personas de origen extranjero, pero nacidas en Suecia. En total, representan el 40 % de la población. Los distritos con mayor población de origen extranjero son Rosengård con un 87%, Fosie con un 63%, Södra Innerstaden con un 45% y Hyllie con un 43% ([www.malmo.se](http://www.malmo.se)).

<sup>3</sup> En inglés, el concepto se denomina *link workers*, que literalmente se puede traducir como “trabajadores de enlace”. Según la experiencia del trabajo social y comunitario en diferentes países de América Latina, estos “constructores de puentes” podrían ser denominados como promotores sociales. Para efecto de facilitar la lectura seguiré denominándolos promotores sociales.

10 personas empleadas (aproximadamente treinta personas de origen extranjero han sido empleadas durante un periodo de siete años).

Parece ser que las actividades del proyecto de promotores sociales es un trabajo necesario si pensamos que hay varios grupos en la sociedad, y no sólo los de origen extranjero, que arriesgan caer en la pobreza y en la exclusión social. Este proyecto se desarrolla en el campo del trabajo de integración y tiene como propósito promover la participación de la población de origen extranjero en la sociedad sueca. Pero está poco claro y poco definido hasta qué punto estos promotores sociales representan las necesidades de las instituciones públicas, de los ciudadanos, de los arrendatarios o de los padres en su relación con la escuela.

El objetivo de este artículo es discutir los nuevos desafíos del Estado de Bienestar en una sociedad multicultural y el rol del sector público, de sus instituciones centrales como la escuela, el sistema de servicios sociales, el sector de salud, en el trabajo de integración. Un aspecto central en esta discusión son las características que asume la creación de capital social. Esta discusión la ejemplifico con la presentación del proyecto de los promotores sociales, el cual asocio al rol del sector público y al de los funcionarios municipales.

El artículo está dividido en dos partes: en la primera, se desarrolla una discusión teórica sobre el papel del sector público en la creación de Capital Social (CS), luego las características que tiene la formación de CS en una sociedad multicultural y los nuevos desafíos del Estado de Bienestar. En la segunda parte, se presentan y se discuten las actividades del proyecto de los promotores sociales y algunos desafíos que enfrentan en sus funciones, sobre la base de un material de entrevistas. Finalmente se desarrolla un resumen y una discusión.

## **EL SECTOR PÚBLICO Y LA FORMACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL**

Hay una discusión relevante entre Robert D. Putnam (1993, 1996) y Bo Rothstein (2003) sobre la manera en que se conforma el CS. El libro de Putnam (1993)<sup>4</sup> trata sobre las diferencias de desarrollo entre el norte y el sur de Italia. Lo que a Putnam le interesa es cómo el compromiso de la población con el desarrollo local, “las relaciones horizontales de las personas en la ayuda mutua y en la cooperación” (1996:109), influyen en las instituciones y en el desarrollo democrático y económico de la sociedad. Su conclusión es que el rol

---

<sup>4</sup> Making democracy work 1993. En sueco: Den fungerande demokratin 1996.

de la sociedad civil es precisamente el factor que explica el desarrollo del norte de Italia a diferencia de lo que ocurre en el sur del país. El norte está más integrado, tiene una tradición histórica de participación de las organizaciones civiles y muestra un desarrollo económico positivo.

Para Putnam es el CS lo que explica las diferencias: “Con el concepto de Capital Social afirmamos los elementos que tienen las organizaciones sociales, como por ejemplo, la confianza, las normas y redes, que pueden mejorar la efectividad de la sociedad a través de facilitar las operaciones que requieren cooperación” (1996:201).<sup>5</sup> En pocas palabras, la confianza mutua sale a cuenta (vale la pena).

Bo Rothstein<sup>6</sup> es crítico de los planteamientos de Putnam en dos aspectos. Lo primero que afirma es que no todas las organizaciones de voluntarios son buenas para el “funcionamiento de la democracia” (2003: 89). No es seguro que todos los tipos de lazos fuertes en la sociedad civil operen positivamente para la construcción democrática. El otro punto crítico es que “la investigación a nivel del individuo hasta el momento no ha podido demostrar que sea la actividad en las organizaciones de voluntarios y en las redes lo que crea Capital Social en términos de confianza interpersonal (2003:89). Puede haber razones (o intereses) anteriores que hagan que los ciudadanos se comprometan en las organizaciones de voluntarios y en otros tipos de redes sociales, afirma Rothstein.

Rothstein es también crítico con la definición de Capital Social por la amplitud que tiene. Contiene muchos aspectos que además tienen una relación de causa y efecto entre sí. Puesto que las normas sociales, las percepciones sobre la realidad y las convicciones ideológicas (belief systems) están causalmente relacionadas, es desafortunado que todos esos fenómenos estén contenidos en el concepto de Capital Social (2003: 95).

A lo que Rothstein quiere llegar es al papel del Estado de Bienestar en la conformación del CS, lo que es relevante para mi propia discusión. Él afirma: “Una de las características más importantes en este modelo (sueco) fue la poca habitual cercana cooperación entre el Estado y las grandes organizaciones

---

<sup>5</sup> Todas las traducciones están hechas por el autor del texto. Para Sara Lea Rosenmeier todas las teorías sobre el CS tienen algo en común, a saber “que las redes sociales tienen un valor, en otras palabras, que las relaciones sociales pueden tratarse como una forma de capital, y por ese motivo los individuos pueden profitar al ingresar en una red de relaciones sociales (<http://www.socialkapitaliboligomraader.dk/introduktion.html>). Acentuar el aspecto económico en las relaciones sociales puede ser criticado como economicismo.

<sup>6</sup> Sociala fällor och tillitens problem SNS förlag 2003.

(asociaciones de interés común como los sindicatos, mi afirmación) en el diseño y en la implementación de las políticas públicas” (2003: 118). Él afirma que estas políticas públicas no niegan la cooperación entre las personas y el papel de la sociedad civil.

Rothstein considera además de que hay algo especial en el ejemplo de Suecia: “Lo que parece ser único en el caso de Suecia y para otros países escandinavos es el desarrollo de una cooperación muy cercana entre el Estado y los movimientos populares, sin que estos últimos hayan perdido su independencia” (2003: 123). Esta última afirmación es discutible. Berggren y Trägårdh desarrollan un argumento diferente; no solo en la derecha, sino en la propia socialdemocracia se consideraba que el Estado había tomado el control de los movimientos populares en las décadas de los 60- y 70- del siglo pasado (2007: 333- 364).

Fue en la década de 1980, cuando la discusión sobre el rol de la sociedad civil y del sector de voluntarios realmente se puso en el tapete. Este es un aspecto muy interesante para mi propia discusión sobre lo que el sector público hace y cómo lo hace para crear CS entre los grupos a los cuales están dirigidos los proyectos de integración.

Otra de las conclusiones de Rothstein es que el modelo sueco da origen a lo que él denomina un “individualismo solidario”, donde destaca la solidaridad entre los individuos: “Con el individualismo solidario afirmo que los individuos están dispuestos a colaborar solidariamente con otros individuos, pero también aceptan que estos tienen otros valores y quieren comprometerse con otras cosas” (2003:134).

Es importante detenerse un momento en esta afirmación. Podemos tomar el ejemplo de la escuela. Mi opinión es que los individuos, los padres en este caso, pueden colaborar en términos generales cuando se trata de algunas actividades que la escuela desarrolla, pero en realidad están más ocupados de sus propios intereses y de que sus propios hijos obtengan buenos resultados. Los padres no tienen ninguna identidad colectiva frente a la escuela y la escuela tampoco quiere que un grupo de padres (sobre todo si son de origen extranjero) represente los intereses de los padres (Bouakaz, 2009).

Hay al menos dos factores que apoyan estas circunstancias: el primero, es la instauración de lo que se denomina “los planes de acción individuales”, es decir, que para cada alumno la escuela debe tener un plan de acción, lo que individualiza la conducta y los resultados escolares; el segundo, es la privatización de las escuelas, la cual ha creado la situación de que los

padres y el alumno si están descontentos con la escuela comunal, cambian al alumno a una escuela privada. Este fenómeno tiene como consecuencia una mayor segregación (Sernhede, 2010, Kallstenius, 2010).<sup>7</sup> En este ejemplo, los padres no actúan solidariamente frente a la escuela, sino individualmente de acuerdo con sus propias exigencias. En mi parecer, los padres son individualistas en sus posiciones y sus elecciones, al contrario de lo que afirma Rothstein.<sup>8</sup>

¿Qué debería hacer la escuela en este caso? ¿Abogar por un compromiso solidario de parte de los padres? ¿O priorizar la atención individual y tratar de responder a las aspiraciones particulares? Los padres con recursos económicos, sociales y culturales tendrán siempre una solución a mano. Pero ¿de qué manera debe hacer la escuela pública para fortalecer a los padres de escasos recursos económicos y sociales? Y más específicamente, cómo apoyar a padres de origen extranjero que no tienen el conocimiento, ni la socialización dentro del sistema sueco. Según Bouakaz (2009) la escuela no está realmente interesada en colaborar con los padres en estos esfuerzos.

En una discusión sobre la política de integración y el rol de la escuela en los barrios segregados, afirman Axelsson y Bunar lo siguiente: “Cuando la política de integración sueca muestra su fuerza (todos sus músculos) en los barrios ‘llenos de inmigrantes’ de escasos recursos y en sus escuelas, esto ocurre con el siguiente principio rector: si no puedes sacar a la escuela del barrio, saca el barrio de la escuela” (2006:16). Una afirmación drástica para dar

---

<sup>7</sup> Hay estudios sobre el fenómeno de que los padres y/o los alumnos quieren cambiar de escuela sin tener claras las razones de por qué lo hacen. Según el modelo Shelling pequeños cambios en la composición étnica de los alumnos puede conducir a que las familias pertenecientes a la sociedad mayoritaria cambien a sus hijos de escuela (En Andersson et.al 2010) *Ethnic segregation and performance inequality in the Swedish school system: A regional perspective*. Al parecer el proceso de privatizaciones en Suecia, de las funciones que el Estado de Bienestar brinda a sus ciudadanos, ha sido motivada principalmente por factores ideológicos. En uno de los escasos estudios sobre este tema precisamente se afirma de que no hay ninguna base cierta para demostrar de que las privatizaciones en el sector de la salud, la educación y de servicios de ayuda hayan conducido a una mayor calidad de los servicios. Hartman Laura (red. 2011).

<sup>8</sup> Rothstein escribe sobre el “individualismo solidario” y acentúa el rol del estado y de los movimientos populares. Berggren y Trägårdh usan el concepto de “individualismo estatal” que ellos definen como una alianza entre el estado y el individuo (2006:10). Ellos destacan el individualismo como algo positivo para el desarrollo de la sociedad en vez de la solidaridad. Mi opinión es que el individualismo es un fenómeno que comenzó a reafirmarse en la década de los 80 con la política que impulsó la derecha (neoliberal) de “invierte en ti mismo”. Las opiniones de Berggren y Trägårdh (sobre todo las de este último) se utilizan por el gobierno actual para reinterpretar la historia de la sociedad del bienestar sueco (ver, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), fecha de consulta)

una imagen de la separación que existe entre la escuela, el barrio y los padres inmigrantes.

En este mismo marco podemos analizar la relación que tiene la administración municipal con sus habitantes. Es necesario recordar que Putnam también está interesado en estudiar qué hacen las instituciones públicas y cómo influyen en la sociedad civil. La pregunta central para Putnam es: “¿Cuáles son las condiciones para poder crear instituciones (públicas) representativas, fuertes y efectivas y que respondan a las necesidades de los ciudadanos?”. En este tema también hay diferentes opiniones entre los investigadores suecos sobre la historia del modelo sueco del bienestar.

Para Alsmark (2007) el “modelo de ingeniería social” diseñado por los tecnócratas ha influido determinantemente en la sociedad. Mientras que Berggren y Trädgårdh, en el intento sistemático de revisar y reescribir la historia del modelo sueco, afirman que “el estado del bienestar sueco no es solución desde arriba, forzado por ingenieros sociales fanáticos” (2006:76). En una perspectiva histórica afirman que “la Suecia moderna es menos un proyecto colectivo originado en una afectuosa solidaridad y más una fusión de una visión humana individualista y una fuerte tradición de igualdad” (2006: 157). Este último argumento pone “patas para arriba” el consenso que existía para analizar el modelo sueco como un resultado de los intereses colectivos y de la solidaridad como los elementos centrales de las realizaciones del Estado de Bienestar promovidas por la socialdemocracia.

## **ALGUNOS DESAFÍOS ACTUALES DEL ESTADO DE BIENESTAR**

En otro libro, una antología redactada por Jon Pierre y Bo Rothstein se plantea el problema de las dificultades del Estado de Bienestar para ponerse a tono con los cambios producidos en la sociedad: “Nosotros investigamos cómo los valores y las normas que son la base del Estado de Bienestar son desafiados por nuevos problemas e interrogantes. ¿Pueden las normas tales como la universalidad, la igualdad y la justicia mantenerse en una época de globalización, de recortes económicos, aumento de las corrientes migratorias transnacionales y mayores exigencias de efectividad y flexibilidad de los servicios públicos?” (2003: 14)

Son nuevos y diferentes desafíos los que provocan que el Estado, el sector público, “no se ponga a tono” (como dice el título de la antología) con los cambios. Esto significa, según Pierre y Rothstein, que: “Los programas del bienestar rápidamente quedan encerrados en diferentes tipos de arreglos institucionales, lo que conduce a que sea imposible promover continuamente

pequeños ajustes. (Y) cuando los cambios se producen son cambios radicales y por ese motivo rompen radicalmente con la praxis anterior” (2003: 16). No estar a tono significaría entonces que se trata de diferentes praxis.

Pero no solo se trata de aspectos institucionales y organizativos. Se trata también de cambios en la aplicación de las políticas de bienestar dirigidas a los sectores más desfavorecidos. Las instituciones que deben garantizar los beneficios que los ciudadanos deben recibir en caso de necesidad, motivados por ejemplo por la falta de trabajo, actualmente deben seguir al pie de la letra la denominada “línea de trabajo”<sup>9</sup> y aumentar las exigencias a los solicitantes de trabajo y de ayuda social, así como las medidas disciplinarias, tratamiento con el cual los usuarios se sienten ofendidos (Dahlstedt, 2009).

Estas medidas aumentan el control social de los funcionarios municipales sobre la población y acrecienta la distancia entre el servicio social y los usuarios; además, no están en sintonía con nuevas formas de trabajo comunal, que teóricamente se basan en la voluntariedad de los usuarios. Ove Sernhede plantea esta misma problemática de una manera diferente. Su ejemplo tiene que ver con los jóvenes y también con el rol de la escuela y otras instituciones del Estado de Bienestar: “Es posible ver la cultura local de los jóvenes como prácticas comunitarias, lo que constituye una *dimensión horizontal* de la vida en los suburbios.<sup>10</sup> Esta dimensión incluye las tradiciones locales, los lazos vecinales, la vida en las asociaciones de voluntarios, el compañerismo en la vida vecinal así como las comunidades multiétnicas de los jóvenes. En esta metáfora las escuelas, los jardines infantiles, las casas de actividades en el tiempo libre, los consultorios, el servicio social, representan una *dimensión vertical* que tiene la tarea de transmitir y mantener la “suequedad” (2009: 3).

Lo que Sernhede quiere decir con la “suequedad” es que las instituciones se proponen disciplinar y “normalizar” a los jóvenes de origen multicultural y a sus padres de origen extranjero, con una praxis fundada en las tradiciones suecas y una visión monolítica de la sociedad. Hay una tensión entre estas dos dimensiones, la horizontal y la vertical, que las instituciones públicas no logran resolver adecuadamente, puesto que no se abren a la posibilidad de ser influenciadas por la multifacética sociedad actual. Las instituciones están más preocupadas de mantener la disciplina entre los alumnos en la escuela, mantener el control social sobre los desocupados y vigilar las asociaciones,

---

<sup>9</sup> En inglés el concepto se denomina *workfare*.

<sup>10</sup> Ove. Sernhede ha estudiado a jóvenes con padres de origen extranjero de un barrio de la ciudad de Gotemburgo en su libro *Alienation is My Nation. Hiphop och unga män utanförskap* (2002).



antes que ser un factor de cambio activo para mejorar las condiciones de vida de la población de origen extranjero.

Hay un “déficit institucional” en las actividades comunales en los suburbios, que afecta la vida de las personas que habitan allí (comparar con Wacquant, 2004). No es solamente una cuestión de recursos, sino también que el servicio social se repliega y no tiene la ambición de resolver cuestiones sociales fundamentales y de una fuerte tendencia a criminalizar los problemas sociales. En la escuela esto se concretizó a mediados de la década de los 90 con una idea de tener “tolerancia cero” con los niños que tenían un comportamiento asocial. Todo debería denunciarse a la policía.<sup>11</sup>

Si las normas se pueden mantener o no dependen en cierto grado de decisiones que el Estado debe tomar para seguir garantizando los programas sociales, pero la crisis económica de comienzos de la década de los 90 condujo a que el gobierno redujera los gastos sociales en la salud, en el cuidado de los enfermos, en la escuela (Ankarloo, 2008). Ahrne y Papakostas hablan además en términos de “falta de voluntad” y “falta de capacidad” de las organizaciones públicas para producir cambios institucionales (2002:77).

Para Benakar se trata de un conflicto básico entre una sociedad multicultural y una institucionalidad monocultural: “Suecia no es una nación multicultural, sino un país monocultural con una cierta cantidad de grupos de extranjeros y de minorías. Detrás de la retórica pluralista cultural del Estado hay una Suecia con un aparato estatal de poder y estructuras sociopolíticas” (1994:72). Entonces, no se trata solamente de que el Estado no “esté a tono”, sino también de que el sector público no cumple las mismas funciones en relación a tratar a todos sus ciudadanos según los principios de universalidad, tratamiento igualitario y justicia.

## **EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA SOCIEDAD MULTICULTURAL**

Los investigadores están de acuerdo en que hay tres grandes grupos de personas afectadas por la crisis económica: las mujeres solas con hijos, los jóvenes (independientemente de su origen, aunque los jóvenes de origen extranjero están sobre representados en las estadísticas de cesantía, criminalidad y pobreza) y la población de origen extranjero (Social Styrelsen 2010).

---

<sup>11</sup> Para Wacquant la ideología de la tolerancia cero se originó en Nueva York y se expandió a todo el mundo (2004:22).

Una nueva característica en los efectos de la economía es que cuando se supera la crisis y la economía se recupera y crece, esto no favorece el empleo de estos grupos, porque hay una cesantía dura que es muy difícil de superar. Una pregunta central en este caso es si el gobierno está interesado en mantener los beneficios básicos del bienestar o no para evitar la exclusión de estos grupos.

Pero no se trata solamente de la lucha por los recursos públicos, se trata también de la defensa de los consumidores, de los arrendatarios, de los ciudadanos en general por sus derechos y en contra de la discriminación. Voy a ejemplificar mi razonamiento. En el barrio de Rosengård (donde la mayoría de la población es de origen extranjero) se reactualizó en el año 2008 el tema de las viviendas que son de propiedad privada y que no mantienen el estándar que exige la ley.<sup>12</sup> En estos departamentos viven principalmente personas de origen extranjero y en muchos casos el arriendo se cancela por el sistema público de beneficios de la asistencia social. Las condiciones materiales de los departamentos en muchos casos son de muy mala calidad y afectan la salud y las condiciones de vida de las personas. El hacinamiento, la humedad, los problemas de mantenimiento de la calefacción, la falta de agua caliente, las cucarachas, son algunas características que las viviendas tienen y que provocan graves problemas de salud en sus habitantes (Sydsvenskan, 2009-09-15).

Según la ley del medio ambiente y de acuerdo con las responsabilidades de la administración municipal del medio ambiente, esta situación no debería darse. Sin embargo, sucede porque la ley no es precisa en este caso sobre las consecuencias penales para los que no la cumplen. Así, los empresarios privados no cumplen sus obligaciones, porque los que habitan las viviendas no conocen sus derechos y la administración municipal no prioriza o simplemente ignora el asunto. En este ejemplo interactúan varios procesos: la privatización del mercado de las viviendas, una nueva población que no conoce sus derechos y una administración municipal que no actúa ofensivamente para aplicar la ley y controlar a los empresarios privados.

Asimismo, durante los años 2008 y 2009 se vivieron graves conflictos y enfrentamientos entre los jóvenes que habitan en el barrio de Rosengård con la policía y el servicio de rescate (bomberos). Una situación que se repite cada cierto tiempo. En un estudio sobre este conflicto se puede leer la siguiente

---

<sup>12</sup> En Suecia las municipalidades construyen y son propietarias de viviendas que se arriendan. Por lo tanto son un actor importante en el mercado habitacional. Por influencias neoliberales, el rol de las municipalidades en el mercado de las viviendas fue cuestionado a fines de la década de los 80 y su importancia disminuyó considerablemente. Muchos edificios comunales fueron vendidos entonces a propietarios privados.

conclusión: “Las autoridades tienen dificultades para coordinar sus actividades y carecen de objetivos comunes y de estrategias. Las relaciones entre la población y las autoridades se caracterizan por la falta de reconocimiento mutuo” (Hallin et al., 2010).

Un tema recurrente, pero a veces también descuidado, son las responsabilidades del sector público en diferentes procesos sociales y conflictos que los habitantes de los suburbios experimentan. En Suecia, las instituciones públicas son trascendentales en los procesos de socialización de sus habitantes y su protagonismo o no puede facilitar o empeorar la solución de los conflictos. Lo que ocurre en Rosengård es un ejemplo de un “déficit institucional” en términos de que las instituciones públicas (la escuela, la asistencia social) no logran reorganizarse para poder crear condiciones más favorables para los niños y jóvenes. Es importante que las instituciones se vean como parte del problema para que puedan ayudar más efectivamente en las soluciones.

Sobre Rosengård y otros barrios periféricos de las grandes ciudades en Suecia, hay también otra imagen de estos conflictos. La línea de la argumentación parte señalando que los extranjeros que habitan en esos barrios no quieren integrarse a la sociedad sueca, que voluntariamente aceptan la segregación y que sus propósitos son crear sus propias instituciones. Hay estudios que intentan demostrar que ciertos grupos de inmigrantes no están dispuestos a cambiar y a dejarse influenciar por la sociedad, que intentan mantener sus culturas intactas y que están dispuestos a trabajar para crear sus propios “enclaves” culturales (Carlson, 2003). Esta imagen de los inmigrantes, y más específicamente de los árabes musulmanes, refuerza la idea de verlos como una amenaza para la sociedad sueca. Una percepción generalizada entre algunos investigadores y en la opinión pública es que mientras más lejos de Suecia es el origen de los inmigrantes, tanto geográficamente como simbólicamente (por ejemplo puede ser el gran debate sobre el uso del velo y las prohibiciones para usar ciertos tipos de velo), más difícil es participar en la sociedad sueca y compartir los valores que los suecos tienen.<sup>13</sup>

En el artículo *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first century* (2007), Putnam discute cómo la inmigración y la diversidad pueden tener efectos en la creación de CS, a partir de la experiencia de los Estados Unidos. Él parece decidido en sus conclusiones: “Increased

---

<sup>13</sup> Sería necesario agregar al respecto que en el tema de la ciudadanía, cada vez más en Suecia y en Europa se ha asociado al tema valórico. Se les está exigiendo a los inmigrantes no solo cumplir con la ley, sino además conformarse a los valores de la sociedad mayoritaria, como si esta última fuera valóricamente homogénea (Ver Clavier, 2011).

immigration and diversity are not only inevitable, but over the long run they are desirable. Ethnic diversity is, on balance, an important social asset, as the history of my own country demonstrates. In the short to medium run, however, immigration and ethnic diversity challenge social solidarity and inhibit social capital” (2007: 138).

¿Se podría comparar con la situación en Suecia? Es discutible. Todo el material de evaluación de los proyectos impulsados para promover la integración de los inmigrantes de los barrios periféricos en las grandes ciudades, financiado por el Estado, muestra que el problema no reside en la participación de los habitantes de los barrios. Sin embargo, es reiterativo que se mencione que los magros resultados se deben a los engorrosos mecanismos burocráticos y las deficiencias institucionales del sector público (Lahti Edmark, 2003).

A su vez, en un estudio actual sobre organizaciones musulmanas se concluye que: “La investigación no apoya la idea de que las organizaciones suecas de musulmanes en general serían enclaves separados del resto de la sociedad. Como es el caso de otros actores del sector de voluntariado, las organizaciones musulmanas trabajan con otras organizaciones de la sociedad civil, como por ejemplo otros grupos religiosos. También el trabajo conjunto con las instituciones municipales es amplio: tienen diálogos con los políticos, están representados en organismos comunales de diferente tipo y colaboran con departamentos municipales como la asistencia social” (Borell et al, 2011:74).

Específicamente en Rosengård hay más de 100 asociaciones de voluntarios, de las cuales un tercio tiene las características de ser de carácter religioso o étnico (Hallin et al, 2010). Se puede discutir si las asociaciones de voluntarios en los barrios periféricos desafían la solidaridad e inhiben la creación de CS entre estos grupos y la sociedad mayoritaria o el Estado, pero en realidad no hay grandes ni relevantes investigaciones sobre este tema.

Además, mi opinión es que este no es el problema central, sino las condiciones socio-económicas de los habitantes que habitan estos barrios. Esas condiciones, a su vez, pueden crear diferentes situaciones que pueden promover más o menos solidaridad con la sociedad sueca mayoritaria.

El problema se debe a las condiciones socioeconómicas y a la relación de dependencia de la población con las autoridades. Este es el argumento central del informe *No son las piedras que hacen doler*, sobre los conflictos en Rosengård: “Para resumir... se trata de que la segregación y la categorización de las personas se debe a factores socioeconómicos, espaciales y/o étnicos. Esta división entre dominación y subordinación puede tener como consecuencia un

efecto estigmatizante para los que tienen una posición social subordinada en la sociedad (Hallin et al, 2010:31).

Putnam advierte que aunque en el corto plazo la migración puede desafiar la solidaridad y limitar el CS, hay que tener cuidado de sacar apresuradas conclusiones de la relación entre diferentes grupos y entre los grupos y la sociedad en general: “I believe this assumption – namely that in-group trust and out-group trust are negatively correlated – is unwarranted and may obscure some of the most interesting and expected consequences of diversity for social capital. In order to explain why, I need to remind you of an important distinction now commonly made in the field of social capital – that is, the distinction between “bonding” social capital (ties to people who are *like* you in some important way) and “bridging” social capital (ties to people who are *unlike* you in some important way)” (2007: 143).

Putnam parte del principio de que si las personas se organizan en sus propias redes y crean sus propias organizaciones, esto favorece los vínculos con la sociedad en general. Él hace una correlación entre lo que denomina como “high bonding” y “high bridging”, y entre “low bonding” con “low bridging” (ídem: 144).

Las últimas investigaciones sobre procesos transnacionales muestran resultados similares. Portes (2008) ha estudiado varios grupos de latinoamericanos en Estados Unidos. Él llega a la conclusión de que no hay un conflicto o una contradicción entre organizarse a partir de su propia nacionalidad, o referencias sociales o políticas y actuar en relación a sus países de origen y los esfuerzos por integrarse en el país receptor. Lo uno promueve lo otro, afirman Portes et al (2008:71). De cualquier manera debemos tener cuidado con las comparaciones entre Suecia y Estados Unidos. Hay diferencias relevantes entre estos dos países cuando se trata del rol de la sociedad civil. Según Berggren y Trägårdh: “... tanto Suecia como Estados Unidos están ubicados en los primeros lugares cuando se trata de la vitalidad de la sociedad civil y de CS. Pero si uno mira más de cerca las cifras, las diferencias de todos modos son enormes. En Suecia dominan los sindicatos y los clubes deportivos, mientras que en Estados Unidos son sobre todo las comunidades religiosas y las asociaciones de caridad” (2006:39).

Es dentro de ese contexto, en esa discusión, donde debemos situar los esfuerzos por buscar nuevos métodos de trabajo para promover una mayor participación de la población extranjera en la sociedad sueca. Pero, vale la pena insistir en las diferencias entre Estados Unidos y Suecia también respecto al papel del Estado y las características que tiene la sociedad del bienestar, así

como el rol del sector público. En Suecia, el sector público es activo, cuenta con un gran aparato institucional, con recursos financieros y con un gran ejército de empleados que tienen la tarea de conectar los esfuerzos del Estado con las necesidades de la población. Las actividades comunales son programadas y el trabajo de promoción y participación dirigidas por funcionarios municipales.

## **EL ROL DEL FUNCIONARIO MUNICIPAL**

Según mi opinión no podemos discutir el rol de las instituciones públicas sin tomar en cuenta el rol y la práctica del funcionario público. Según Isabell Schierenbeck (2003) la importancia que tienen las autoridades y los funcionarios es relevante para los resultados de los diferentes proyectos y programas de integración. De lo que ella está preocupada es que los investigadores no han puesto suficiente atención al “espacio de acción” (y discreción) que los trabajadores sociales tienen para decidir por sí mismos en relación a los valores democráticos de tratamiento igualitario de los ciudadanos: “Desde un punto de vista los resultados son altamente preocupantes. La investigación ha demostrado que los atributos culturales de los nuevos ciudadanos no son tomados en cuenta e incluidos en el colectivo del Estado de Bienestar y que los usuarios de origen extranjero no obtienen el mismo tratamiento que otros usuarios. El trabajo (en los proyectos) de bienestar que tiene su base en la sociedad mayoritaria es inefectivo en el contacto con algunos usuarios que provienen de grupos con origen extranjero. El resultado muestra una problemática básica... la dificultad de reunirse (dialogar) sin exigencias previas” (2003: 215, 216).

Aquí se manifiesta una cuestión básica en el trabajo social en Suecia: ¿Es posible trabajar con los usuarios sin imponer condiciones, cuando son las instituciones las que deciden bajo qué circunstancias se realiza el encuentro con los usuarios? En el trabajo social hay una idea básica en que el encuentro entre el trabajador(a) social y el usuario es central para poder resolver diferentes tipos de necesidades y conflictos (Billquist, 1999). Las eventuales intervenciones deben (en el mejor de los casos) llevarse a cabo con la aceptación del usuario. Algo que raramente se cumple. La pregunta es: ¿De qué manera hacen los funcionarios municipales en los barrios donde se realizan proyectos de integración para tomar en cuenta lo que los habitantes opinan y tomar las decisiones adecuadas?

Varias profesiones que actúan en el servicio de atención al público están de alguna manera cuestionadas, o al menos en discusión sobre su papel: la legitimidad pública para los policías, los profesores, los trabajadores sociales,

para nombrar algunas, es importante - no sólo para las profesiones - sino también para el desarrollo del sector público (Fransson y Fryklund, 2006).

En parte, el tema de la legitimidad tiene que ver con los tratos discriminatorios que sufren las personas. En el diario local del 23 de septiembre de 2008, había un artículo que informaba que a los padres de origen extranjero se les obligaba a firmar un certificado para asegurar que trabajaban, documento que deberían entregar a los funcionarios de La Casa del Tiempo Libre, donde los niños realizan actividades recreativas después de las clases. Esta exigencia se fundamentaba con el argumento de que había algunos padres que engañaban a los funcionarios. La cuestión es que en ninguna otra parte de Malmö se exige un certificado de este tipo. Durante el 2009 se publicaron diversos artículos en diferentes diarios acerca de cómo la policía discrimina en el trato a diferentes grupos, ya sea por su orientación sexual, su origen o su estado de salud. Varias expresiones discriminatorias y ofensivas usadas por policías, durante los disturbios en Rosengård fueron grabadas. Una de ellas era “monos de mierda”, para referirse a los jóvenes de origen extranjero.

Estos estereotipos que se usan en contra de las personas de origen extranjero existen también dentro del servicio público y tienen una consecuencia más grave todavía para los afectados. Agneta Hedblom afirma que las mujeres musulmanas son discriminadas en Rosengård, porque algunos funcionarios afirman de que no quieren trabajar y quieren quedarse en la casa cuidando a los hijos (2004: 180). La pregunta es entonces ¿de qué manera los funcionarios de las instituciones centrales del Estado de Bienestar ayudan a solucionar o empeorar los conflictos que afectan a ciertas personas por su identidad?

En una serie de encuentros organizados por el programa de investigación y acción *Los desafíos de la inmigración*, que la Universidad de Malmö organizó con investigadores, funcionarios y trabajadores de campo, durante la primavera del 2008, concluyeron que un tema relevante en la competencia profesional es precisamente el encuentro entre el paciente y el personal de salud: “Al mismo tiempo todos los encuentros deben ser con respeto mutuo, y es importante reflexionar sobre cuál es la forma del trato que el personal tiene con los pacientes de origen extranjero. El personal es experto en su propio campo y en su profesión, pero esto no significa que sepan qué es lo mejor para cada paciente. Es importante reflexionar sobre su propio comportamiento y su origen cultural – sobre todo en el encuentro con inmigrantes ([www.mah.se/hälsa](http://www.mah.se/hälsa) och [samhälle/migrationens](http://samhälle/migrationens) utmaningar).

Es a partir de las situaciones y los ejemplos dados que, según mi opinión, ha surgido la necesidad de emplear a personas que van a actuar como promotores sociales (“constructores de puentes”) para poder disminuir los conflictos, pero no basta con emplear a estas personas si es que no hay alguna idea o modelo de cómo el trabajo se va a realizar y desarrollar dentro de las instituciones para que no quede como un hecho aislado. Es lo que discutiremos a continuación.

## **LAS FUNCIONES DE LOS PROMOTORES SOCIALES: EL ASPECTO PEDAGÓGICO**

Las actividades del proyecto de promotores sociales, desde la perspectiva del trabajo de integración, se pueden traducir como el intento de la municipalidad de Malmö de contrarrestar la segregación y la exclusión social construyendo “puentes” entre diferentes grupos de extranjeros y las instituciones públicas, creando una nueva comunidad en la sociedad. También puede ser interpretada simbólicamente como la forma de “derribar muros” entre diferentes grupos de diversos orígenes y los ciudadanos con las instituciones. O en una interpretación más pragmática, encontrar soluciones rápidas a problemas concretos que surgen en los ambientes multiculturales de la sociedad, muchos de los cuales se presentan en la escuela. La idea es promover la participación de los padres y de los ciudadanos en diferentes tipos de proyectos sociales. El proyecto parte de dos ideas centrales de la política de integración a nivel nacional: la diversidad y la participación.

El proyecto tiene dos tipos de intervenciones: una de ellas, que es la principal, está dirigida a diferentes grupos de personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad en su relación con las instituciones públicas.<sup>14</sup> La otra, está dirigida hacia el interior de las instituciones, es decir, hacia la propia organización.

Voy a comenzar con la primera. En el barrio de Hyllie hubo una idea desde el comienzo de la implementación del Programa Nacional de Inversión en las Grandes Ciudades, de conectar a los grupos más grandes de inmigrantes con promotores que tuvieran el mismo bagaje cultural e idiomático. Estas personas fueron denominadas como “integradores” (Liedholm y Lindberg 2006; Andersson et al, 2003). Anne Schmid-Behrens, la jefa de la sección local, explica la estrategia de la siguiente manera: “Nosotros comenzamos con una

---

<sup>14</sup> Algunos estudios demuestran que en los barrios periféricos, como por ejemplo Rosengård, los ciudadanos de origen extranjero no demandan los servicios públicos en la medida que lo necesitan.



educación para analfabetos y empleamos profesores afganos que hablaban el mismo idioma del grupo objetivo. Funcionó muy bien. Poco después creamos los talleres de estudio en la escuela donde los alumnos podían al mismo tiempo aprender sueco a partir del idioma árabe, pahsto y albanés”.<sup>15</sup>

Fue una estrategia que posibilitó una buena base para iniciar diferentes intervenciones en el barrio. El trabajo principal de los promotores sociales es promover la participación por la vía de informar a los padres en su propio idioma - desde explicar cómo funciona la reunión de padres en la escuela hasta aclarar de qué se trata la “conversación sobre el desarrollo” del alumno para percatarse de los resultados-, socializar los conocimientos sobre la sociedad sueca y facilitar los contactos con la escuela y otras instituciones públicas.

En un Centro de salud familiar del barrio de Rosengård, la jefa Anette Wirdebo, explica cómo entregan ellos la información: “Es importante que todos los padres reciban la misma información. Y es a través de nuestros promotores de salud que nosotros trasmitimos la información a los albanos y árabes parlantes. Ellos ayudan a reducir la distancia que existe entre la sociedad sueca y sus países de origen” (idem: 63).

En una sociedad moderna y compleja es difícil para muchos ciudadanos entender cómo funcionan las instituciones centrales del sector público. Kymlicka (1995) denomina “culturas societales” a aquellas sociedades donde la socialización se produce principalmente a través de las instituciones públicas. Esto significa que se requiere de un largo tiempo de socialización para poder entender básicamente a qué se dedican las diferentes instituciones. En sociedades altamente reguladas, como la sueca, se requiere de un aprendizaje permanente. Es evidente que esto representa una dificultad para las personas que provienen de otras sociedades y que requieren de un proceso de aprendizaje acelerado para poder acceder a las oportunidades y beneficios que la sociedad ofrece. Es esto a lo que se refiere Wirdebo cuando habla de la distancia entre la “sociedad sueca y la sociedad de origen”.

Por ejemplo, si los responsables de la escuela no convocan y conectan a los padres, puede ser complicado para cada uno de los padres saber qué hacer para poder recibir la información. En general, la relación entre la escuela y los padres es problemática y no hay estrategias ni maneras de proceder claras y consecuentes de parte de la escuela (Boukaz, 2008).

---

<sup>15</sup> Todas las citas del material de entrevistas provienen del mismo libro editado por la municipalidad de Malmö: *Nya möten. Om kulturella brobyggare*. (2009:59)

Este tipo de actividades de información yo las defino como la tarea pedagógica de los promotores sociales: deben de una manera satisfactoria poder interpretar, explicar y comunicar a los padres lo que la escuela requiere de ellos de una manera adecuada. Hazrat Mohmand, que trabaja en la escuela de Lorensborg lo explica así: “Los padres que vienen de otro país están acostumbrados a otro tipo de sistema escolar, a otro tipo de pedagogía. En el mundo occidental es diferente. Puesto que, además, no entienden el idioma obtienen una imagen bastante difusa de cómo funciona la escuela” (idem: 25).

Pero no se trata únicamente de si los padres entienden el idioma sueco o no, sino también si la escuela es clara en su idioma en la relación con los padres. Se necesitan directrices claras y directas de parte de la escuela para saber si desean o no tener a los padres cerca de las actividades. El tema de la claridad de los mensajes se manifiesta en el siguiente ejemplo: muchos promotores relatan que los padres de origen extranjero tienen mayores expectativas de la escuela. De acuerdo con su propia experiencia en la escuela, no sólo se aprenden conocimientos, sino también normas básicas de conducta y valores. La escuela sueca no está organizada pensando en formar a los alumnos en los valores y la conducta, no es la tarea prioritaria. Pero en la escuela, la mala disciplina de los alumnos es un grave problema. ¿Cómo solucionar este nudo gordano?

Muchos profesores reclaman que los niños están mal criados en la casa, lo que conduce a que los profesores y los padres se acusen mutuamente, en vez de encontrar soluciones constructivas. Mi percepción es que los niños son expertos en relacionarse de diferente manera dependiendo de los medioambientes y de las personas con las cuales tratan. Parece ser que los niños actúan de diferente manera si se encuentran en un ambiente público o en uno privado. Como Eman Alkhamisi dice en la entrevista: “En la casa los jóvenes pertenecen a la familia y se comportan como la familia quiere. Fuera de la casa son suecos y se comportan como sus amigos lo hacen. Tienen dos identidades y no se sienten bien en esa situación” (idem: 52).

En estas circunstancias, un promotor social puede hacer una gran intervención. En primer lugar, un promotor que es conocido (y respetado en su propio grupo de origen) puede ser un modelo positivo para los alumnos. En segundo lugar, simbólicamente hablando, es importante que los padres se sientan representados en la escuela a través del promotor. En tercer lugar, los alumnos saben que los promotores son capaces de enfrentar las discusiones o conflictos que tienen que ver con la relación entre la esfera privada y pública. En cuarto lugar, el promotor sabe ambos idiomas y de esa manera puede entender las situaciones de una manera más rápida y efectiva. En quinto lugar,

el promotor puede contribuir al control social en ciertas situaciones problemáticas que tienden a descontrolarse aumentando la violencia en los conflictos. Todas estas características pueden, a su vez, aumentar el nivel de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones.

Braem Sager, quien trabaja en los servicios de rescate (bomberos, entre otros), explica así su rol de mediadora con algunos de los grupos de inmigrantes con los cuales trabaja: “Mi idioma materno y mi cara me permite hablarles en términos plurales de nosotros. Al mismo tiempo mi educación profesional de trabajadora social y mi uniforme despiertan estima. Esto permite que me escuchen” (ídem, 19).

### **LAS FUNCIONES DE LOS PROMOTORES SOCIALES: EL ASPECTO DE JUSTICIA**

Un aspecto más problemático de las tareas de los promotores sociales es lo que denomino como la “cuestión de la justicia social”. ¿Cuáles son los derechos que los padres tienen respecto a la escuela y en general respecto al servicio social? ¿Deben los promotores sociales también informar y promover los derechos sociales? Un ejemplo de este tipo proviene del distrito Södra Innerstaden.

Allí, en una de sus unidades, hay varios empleados (6) con la tarea de promover el desarrollo local. Ellos tienen un amplio trabajo de formación de redes, crean espacios públicos para promover el diálogo y la comunicación entre diferentes actores y tienen un local en uno de los barrios más segregados y empobrecidos. En ese local hay dos empleados que trabajan informando a la población de origen árabe. Ibrahim Al-Khamisi afirma que “el objetivo es lograr que más personas participen activamente en la sociedad y que más personas tengan influencia en el desarrollo del barrio” (ídem, 46).

Una parte importante del trabajo consiste en reforzar a los habitantes del barrio para que exijan mejorar sus condiciones de vida. Una pregunta relevante, y permanente, se relaciona con las malas condiciones de los departamentos en las casas que tienen propietarios privados, vale decir, el mismo problema que se presenta en el barrio de Rosengård. Puesto que la mayoría de los que habitan estos departamentos son extranjeros, que no conocen sus derechos, y sus arriendos en la mayoría de los casos son cancelados por la asistencia social, no se presentan soluciones a estos graves problemas. En estos casos, las personas son tratadas como ciudadanos de segunda clase.

Lo que puede hacer la diferencia para crear mejores condiciones en las viviendas son ciudadanos activos que se organizan para exigir a los dueños de las viviendas las mejoras necesarias. No obstante, el departamento de gestión ambiental de la municipalidad actúa solo en los casos en que hay reclamos por escrito; las leyes son poco claras en los casos en que los dueños de las viviendas no cumplen los requisitos; y se puede después de un largo proceso judicial quitarles la gestión de las viviendas a los privados, pero es un proceso costoso.

En este ejemplo, los promotores propiciaron un trabajo de redes institucionales con el departamento de gestión ambiental para organizar visitas de control y una estrategia de “convencimiento” con los dueños de las viviendas que no dio resultados. En este caso un promotor social debe tener un buen conocimiento de las condiciones de vida de los arrendatarios, saber cuáles son las atribuciones que tienen las instituciones públicas para fiscalizar y conocer qué dicen las leyes. Además, deben ser capaces de trabajar en la construcción de redes y ser buenos negociadores para poder satisfacer las necesidades de las instituciones. Todo esto no basta si es que no son capaces al mismo tiempo de activar y promover la organización de los arrendatarios, única manera de poder iniciar acciones efectivas que logren soluciones. Un trabajo en sí mismo bastante complejo si tomamos en cuenta que en estos edificios viven personas con distintos orígenes y sin una identidad común.

### **LOS PROMOTORES SOCIALES EN SU PROPIA ORGANIZACIÓN: UNA RELACIÓN FRÁGIL**

Los promotores sociales no sólo tienen, según mi opinión, la tarea de activar, conectar y promover la participación social, sino también de influenciar en su propia institución. Este es un tema al que no se le ha otorgado la significación que tiene.

Amina Aweidah lo explica de esta manera: “Yo quiero trabajar como promotora entre mis usuarios y la sociedad sueca. Pero yo podría también ser promotora entre los funcionarios aquí. Yo creo que hay muchos que tienen prejuicios en contra de los musulmanes y yo espero que pueda contribuir a superarlos. Muchos se asustan por el velo y creen que nosotras las mujeres musulmanas no somos independientes, que somos analfabetas, que tenemos un montón de críos y que nuestros maridos nos oprimen y no nos dejan salir a la calle” (ídem, 31-32).

La presencia de Amira en su propia organización puede contribuir a reducir la segregación mental que existe entre los funcionarios y los usuarios. Pero los promotores deben balancearse en un complicado equilibrio en sus

lugares de trabajo. No tienen la tarea fácil. Anne Schmid-Behrens jefa del distrito de Hyllie lo explica así: “Son empleados del distrito pero deben tener unas capacidades variadas. Es importante que entiendan correctamente sus funciones y no representen sus propios intereses en algunos de los grupos. Ellos representan a las instituciones de la sociedad sueca y al mismo tiempo deben representar los intereses de los usuarios. No es fácil” (idem, 59).

El distrito de Hyllie fue bien evaluado justamente por tener una estrategia clara en la relación con los diferentes grupos de ciudadanos, pero es relevante estar conscientes de los riesgos que hay en este trabajo y de las dificultades de mantener el equilibrio justo. En esto hay varias interrogantes que los distritos deben responder cuando emplean promotores: ¿De qué manera la institución apoya el trabajo de los promotores? ¿Cuáles son las funciones que desempeñan? ¿Cómo se capacita a los promotores?

Hay otra problemática. Si las funciones de los promotores se reducen a “construir puentes” entre el distrito municipal y los ciudadanos, entre la escuela y los padres, y no tienen el mandato (recursos propios), la legitimidad y la independencia para actuar como promotores sociales, su influencia será bastante limitada. Construir puentes en la arena sin una sólida base no conducirá a ninguna parte, el puente se caerá.

El rol de los promotores no es nada de fácil si pensamos en las dos funciones que tienen. Una promotora con mucha experiencia me lo expresaba de la siguiente manera: “Es un trabajo duro, levantar una piedra y llegar a la cima para volver a caer para volver a levantarse.” A lo que ella alude es que se requiere de un trabajo continuado que exige cambios organizativos e institucionales. En este caso, los promotores pueden contribuir a institucionalizar otras formas de trabajo.

Lo que a menudo falla es que las instituciones no tienen una idea clara acerca de la trascendencia que tienen las funciones de los promotores para la manera de organizar el trabajo social, para el desarrollo de nuevos métodos y para iniciar una labor de reorganización. En un workshop (2009-01-27), los promotores me manifestaron sus preocupaciones en este terreno: “aumentar la comprensión de lo que hacemos en nuestros lugares de trabajo”, “tener un reconocimiento de largo plazo” (por ejemplo cuando se trata de las condiciones en que están empleados) y “una integración mutua”.

Las actividades de los promotores también pueden interpretarse como un aspecto que tiene que ver con la falta de diversidad<sup>16</sup> en los lugares de trabajo. La diversidad significa en este caso que, por una parte, el bienestar debe ser también referido a la multiculturalidad de la sociedad (la tarea externa de la municipalidad); y por otra, relacionarse al desarrollo institucional (la tarea interna). La diversidad significa implícita y explícitamente un trabajo de transformación de las organizaciones públicas, donde las estructuras, las culturas, las normas y las rutinas en todos los niveles organizativos deben ser examinadas, revisadas, cuestionadas y en el largo plazo transformadas desde la homogeneidad a la heterogeneidad (Schölin, 2006). Las actividades de los promotores, así como las interrogantes que despiertan sus quehaceres, en realidad brillan por su ausencia dentro de las actividades regulares de los distritos municipales.

Los promotores sociales tienen varios desafíos que enfrentar. Las actividades de los promotores están ubicadas en la periferia de la organización y muchos no están claros de sus contribuciones. Los promotores se usan para actividades de corto plazo sin tener una perspectiva de más largo alcance; a menudo en actividades de emergencia, para “apagar conflictos”. Existe también el riesgo que sean usados como una excusa o coartada para demostrar que la municipalidad emplea personas de otro origen que el sueco. Además, están empleados en proyectos y arriesgan ser despedidos tan pronto los proyectos se acaban. Otro problema es que en varios casos los propios promotores han debido formular sus planes de trabajo, sin que la organización asuma su propia responsabilidad. El desafío mayor consiste en cómo las actividades de los promotores se van a legitimar y consolidar dentro de las instituciones para poder contribuir más efectivamente a la formación de capital social entre los grupos objetivos.

## **RESUMEN Y DISCUSIÓN**

El sector público ha mostrado sus limitaciones para integrar a personas que provienen de otros países en calidad de inmigrantes. Como ya se ha mencionado, existe una paradoja entre los derechos que teóricamente a los ciudadanos en una sociedad del bienestar les asisten y cómo en la práctica una serie de problemas sociales tales como la cesantía, la segregación, la discriminación, afectan a las personas de origen extranjero.

---

<sup>16</sup> La diversidad se asocia normalmente con el tema de que las instituciones tengan entre sus empleados personas con distintos orígenes e identidades. La municipalidad de Malmö utiliza el método de contar a sus empleados de acuerdo con su origen étnico o nacional para afirmar que cerca de un 20 % tienen otros orígenes que los suecos.

Dentro de esa paradoja es necesario aclarar que el sistema social sueco en general ayuda a las personas que tienen carencias, pero no logra resolver la integración de personas que normalmente estarían dispuestas a incorporarse en el mercado del trabajo y resolver sus necesidades económicas por sí mismas. Por otro lado, las diferencias en el desarrollo económico y social suecas, respecto al origen de algunos grupos de familias inmigrantes, pueden entorpecer o demorar la comprensión de cómo funciona la sociedad sueca. De allí que la política de integración se rija por dos ideas centrales: el de la participación y la diversidad.

En mi opinión, el sector público tiene fuertes limitaciones para poder cumplir las expectativas que Rothstein (2003) le atribuye en la conformación del CS, en grupos vulnerables como son algunos grupos de extranjeros. Si seguimos el razonamiento de Putnam (1996; 2007) en la conformación del CS, pragmáticamente se podría decir que en la práctica en una sociedad moderna con un sector público, que siendo dominante y tiende a reducirse, el aporte de las organizaciones de voluntarios, así como de las propias organizaciones de inmigrantes debería ser bienvenido. Las investigaciones de Portes (2008) demuestran que las asociaciones de inmigrantes de una misma nacionalidad en la sociedad norteamericana favorecen la integración en la sociedad mayor o dominante.

En Suecia esto es una dificultad, a pesar de que está expresado explícitamente en la política de integración. La pregunta es: ¿En dónde reside el impedimento? Uno de los impedimentos, según mi opinión, es la dificultad del sector público no sólo para adaptarse a los cambios en la sociedad, sino también para producir su propia transformación. La sociedad es multicultural y no sólo por la migración internacional, sino también por la globalización, pero con un Estado y un sector público monocultural (Banakar, 1994). El modelo de ingeniería social dominante durante la construcción del Estado y la sociedad del bienestar, sigue siendo predominante en la política de integración (Alsmark, 2007). La política se aplica de arriba hacia abajo, la administración municipal tiene el control de los recursos y del proceso y tienen dificultades para cambiar sus prioridades. Los funcionarios municipales siguen siendo determinantes en la ejecución de los proyectos sin permitir una participación efectiva de la población (Schierenbeck, 2003). La diversidad cultural de la sociedad no se expresa verdaderamente en las instituciones públicas.

A partir de las diferentes evaluaciones que se han hecho de los distintos proyectos de integración, se pueden vislumbrar dos tendencias dentro de las organizaciones municipales que dirigen los proyectos de integración: una en la que predomina mantener el poder y el control sobre los recursos y sobre

los ciudadanos que viven en los sectores poblacionales donde estos proyectos se desarrollan; y otra tendencia marginal a darle a los ciudadanos una cierta influencia o de darle a los padres una posibilidad real de participar e influir en las actividades de la escuela (Andersson, et al, 2003; Andersson, et al, 2002; Bevelander, et al, 2004; Boukas, 2008). Es en ese contexto que se ha impulsado el proyecto de promotores sociales en la municipalidad de Malmö.

Sin embargo, el proyecto de los promotores sociales está enfrentado a tres tipos de desafíos. En primer lugar, el proyecto se mueve entre una idea poco clara de que la sociedad multicultural plantea nuevas exigencias al sector público en la escuela, en el trabajo social y en el sector de salud, al mismo tiempo que no hay ninguna ligazón entre la nueva sociedad multicultural y cómo las instituciones centrales del Estado de Bienestar van a organizar su trabajo. En segundo lugar, no hay una ligazón clara entre los diferentes proyectos que se desarrollan en el sector de la integración y cómo el sector público organiza sus intervenciones, ya que hay un alto grado de independencia en cada uno de los distritos municipales de la comuna de Malmö acerca de las prioridades en el trabajo de integración. El tercer desafío es que el proyecto está ubicado en la periferia y es marginal respecto a las actividades que las instituciones normalmente desarrollan y las condiciones de empleo para las personas que trabajan como promotores sociales son muy inestables. Las dificultades para incorporar el proyecto en las actividades normales de las instituciones son enormes.

Hay otro tipo de desafío. Es necesario reflexionar y discutir sobre el concepto de promotor social (en este caso “constructores de puentes”) y las actividades que desarrollan. La denominación de “constructores de puentes” puede implícitamente dar asociaciones engañosas. En primer lugar, pareciera ser que las distancias de los diferentes grupos entre sí y con la administración municipal son tan grandes que se necesita de un tipo de promotor dedicado a (re)unirlos en un contexto determinado. En segundo lugar, construir puentes es problemático por dos razones. Ya he descrito que las actividades y el rol de los promotores sociales están ubicados en la periferia de la organización y la consecuencia de esto puede ser que los puentes se construyan sobre la arena, es decir, sin arraigo en la organización; otro problema se puede presentar si se intenta construir puentes sobre bases sólidas sin asegurar las vías de comunicación, lo que puede aumentar las distancias entre los grupos y la administración municipal.

Otra manera de continuar el trabajo de los promotores sociales es seguir discutiendo el concepto en sí mismo. Hay diferentes propuestas que los propios promotores sociales han planteado, tales como: experto en diversidad,



coordinador de programas de integración, promotor (o trabajador) comunitario, trabajador social o comunicador social. Los promotores sociales tienen diferentes actividades y por eso puede ser clarificador seguir discutiendo el concepto más apropiado o seguir esclareciendo el concepto actual.

Otra metáfora que puede graficar mejor las tareas de los promotores sociales es “derribar muros”, por los efectos que tienen la segregación social, económica y cultural, en diferentes grupos (y no solo inmigrantes) en la sociedad. La metáfora indica que es necesaria la integración en el sentido de crear una nueva comunidad multicultural (Kymlicka, 1995), sobre todo si pensamos que el espíritu de la política de integración es la de estar dirigida a toda la sociedad y no solo a ciertos grupos. La escuela, es en este caso, un lugar de trabajo privilegiado para realizar la integración o experimentar la frustración, justamente porque no se logran buenos resultados en las relaciones con los padres de origen extranjero.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andersson, B., et al (2003). *Fyra stadsdelar - fyra vägar mot integration*. Malmö stad.
- Andersson, B., et al (2002). *Demokrati och delaktighet? Delrapport om storstadssatsningen i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden*. Sociologiska Institutionen. Lunds Universitet.
- Andersson E.; Östh J.; Malmberg, B. (2010). Ethnic segregation and performance inequality in the Swedish school system: A regional perspective. *Environment and Planning A* 2010, volume 42, pages 2674 – 2686.
- Alsmark, G. (2007). ”Integrationspolitik på svenska”. En: *Migration och tillhörighet: inklusions- och exklusionsprocesser i Skandinavien*. (red.) Alsmark G.; Kallehove, T.; Moldenhawer, B. Göteborg, Makedam förlag i samarbete med Centrum för Danmarksstudier vid Lunds Universitet.
- Ankarloo, D. (2008). *Marknadsmyster. En kritisk betraktelse av nyliberala påståenden*. Stockholm, ETC förlag.
- Ahrne, G.; Papakostas, A. (2002). *Organisationer, samhälle och globalisering*. Lund, Studentlitteratur.
- Benakar, R. (1994). *Rättens dilemma. Om konflikthantering i ett mångkulturellt samhälle*. Lund, Bokbox förlag.
- Berggren, H.; Trägårdh, L. (2009). *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*. Stockholm, Norstedts.

- Bevelander, P., m. fl. (2004). *”Variationer på framtidsmelodi. Storstadsstatsningen i Malmö. Utvärdering av lokalt arbets- och utvecklingscentra”*. Malmö Stad.
- Billquist, L. (1999). *Rummet, mötet och ritualerna. En studie av socialbyrå, klientarbetet och klientskapet*. Göteborg, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
- Borell, K.; Gerdner, A.; Sällström, A.; Nordlander, J.; Lundkvist, E. (2011). *Muslimska församlingar i lokalsamhället: Samverkan eller isolering?* Socialvetenskapligt tidskrift.
- Boukaz, L. (2008). *Parental involvement in school: What promotes and what hinders parental involvement in an urban school*. Malmö: Malmö studies in Educational Sciences. Malmö högskola, Lärarutbildningen.
- Bunar, N. (2001). *Skolan mitt i förorten – fyra studier om skola, segregation, integration och multikulturalism*. Eslöv: Symposium.
- Carlbom, A. (2003). “The Imagined versus the Real Other. Multiculturalism and the Representation of Muslims in Sweden. Lund, Lund Monographs in Social Anthropology”. Clavier, Berndt (2011), Medborgarskap och värdegrund. En: *Vägar till medborgarskap*, Bevelander, P.; Fernández, C.; Hellström, A. (edit.) Lund, A.; förlag. Dahlstedt; M. (2009), *Aktiveringspolitik. Demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium*. Malmö, Liber.
- Fransson, O.; Fryklund, B. (2006). *Migration och professioner i förändring*. Malmö högskola.
- Hallin, P.; Jashari, A.; Listerborn, C.; Popoola, M. (2010). *Det är inte stenarna som gör ont. Röster från herrgården, Rosengård – om konflikter och erkännande*. Malmö högskola MAPIUS 5.
- Hartman, L. (2011). *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag.
- Hedblom, A. (2004). *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av Differentiering, Inklusion och Marginalisering*. Lund, Dissertations in Social Work.
- Kallstenius, J. (2010). *De mångkulturella innerstadsskolorna – om skolval, segregation och utbildningsstrategier i Stockholm*. Stockholms studies in Sociology. Acta Universitatis Stockholmiensis.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of minority Rights*. Oxford University Press.
- Lahti Edmark, H. (2003). *Fängslande bilder, fängslande verklighet – Om utsatta bostadsområden och interventioner – Meddelande från Socialhögskolan 2003:5*. Lunds Universitet.
- Liedholm, M.; Lindberg, G. (2006). *Brobyggare mot skolor – en satsning i invandratäta bostadsområden*. Malmö: Malmö stad.

- Liedholm, M.; Lindberg, G. (2006). *Sevedssatsningen – ett försök med nätverksstyrning*. Storstadssatningen i Malmö. Utvärdering av Sevedssatsning. Malmö: Malmö stad.
- Malmö stad (2009). *Nya möten. Om kulturella brobyggare i Malmö*. Stadskontoret, avdelning för integration och arbetsmarknad.
- Pérez, E. (2006). ”Det lokala utvecklingsarbetet mellan den mångkulturella politikens retorik och praktik”. *Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU2006:73.
- Portes, A.; Escobar, C.; Arana, R. (2008). “¿Lealtades divididas o convergentes? Informe sobre la incorporación política de inmigrantes latinoamericanos en los Estados Unidos”. En: *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. (Coordinadores) Solé, C.; Parella, S.; Cavalcanti, L. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. Gobierno de España. Ministerio del Trabajo e Inmigración.
- Putnam, R. (1996). *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm, SNS förlag. En inglés Making democracy work 1993
- (2007). *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture*. Journal compilation. Nordic Political Science Association.
- Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS förlag. Sandstedt Bodil & Ström Britta (2005) *Rapport Internationella hälsokommunikatörer*. Malmö stad, Region Skåne.
- Sernhede, O. (2010). ”Ett tvärvetenskapligt forskningsprojekt om ungdomars lärande och mötet mellan den lokala kulturen och skolan i mångkulturella förorter”. En: *Omvärlden och skolan*. Resultat Dialog 2010. Vetenskaprådets rapportserie 15:2010.
- (2009). *Territoriell stigmatisering, ungas informella lärande och skolan i det postindustriella samhället*. Utbildning & Demokrati, vol. 18, Nr 1.
- (2002). “*Alienation is My Nation. Hiphop och unga mäns utanförskap*” i *Det nya Sverige*. Stockholm, Ordfront förlag.
- Schierenbeck, I. (2003). *Bakom välfärdstatens dörrar*. Umeå: Boréa bokförlag.
- Schölin, T. (2007). *Etnisk mångfald som organisationsidé: chefs- och personalpraktiker i äldreomsorgen*. Malmö: Malmö högskola. IMER och Fakulteten Hälsa och Samhälle.
- Socialstyrelsen (2010). *Social Rapport*.
- Wacquant, L. (2004). *Fattigdomens fångelser*. Eslöv, B. Östlings bokförlag, Symposium.

Westin, C. (2004). "Mångfald, nationell identitet och samhörighet." I *Kategorisering och Integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag*. Statens Offentliga utredningar SOU 2004:48