

**Immigració i govern local.  
Experiències i reptes.  
IV Seminari Immigració i Europa.**

Presentació.  
Narcís Serra

**Narcís Serra**

*President de la Fundació CIDOB*

Cada any, l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona i el Programa Migracions de la Fundació CIDOB celebren el Seminari Immigració i Europa amb la voluntat de lligar els debats europeus i els debats nacionals i locals amb relació al fenomen de la immigració. En l'edició del IV Seminari, celebrat els dies 14 i 15 de desembre de 2006, centrarem la nostra anàlisi en la dimensió que afecta al món local respecte als temes d'immigració. Cal destacar el paper que tenen les ciutats i municipis a l'hora de definir les polítiques de gestió i integració de la immigració.

Encertadament, aquest seminari sempre ha rebut el nom "Immigració i Europa". Europa és un àmbit de solucions on la qüestió de la immigració ha de ser examinada des del vessant *glocal*, és a dir, com un fenomen que té les seves arrels en l'àmbit internacional però que afecta el món local. El fenomen de la immigració s'està produint a una velocitat tan gran en el nostre país que sovint els fets van per davant de la nostra capacitat d'anàlisi i de proposta de polítiques. La immigració és un fenomen que es presta sovint a ser objecte d'estudis descriptius o sociològics que, val a dir, són imprescindibles, però a la vegada cal també donar un pas més i analitzar el fenomen a través d'un enfocament normatiu. Així doncs, aquest seminari i la seva publicació tenen com a objectiu donar solucions a problemes que ens afecten en el dia a dia i en tots els municipis del nostre país.

La intervenció del món local per fer front a la immigració és essencial perquè els pobles i les ciutats són el primer punt de contacte amb el fenomen. Per tant, en aquest àmbit cal una aplicació plena del principi de subsidiarietat, tot i que això no significa que des d'altres instàncies de gestió pública no s'hagi d'actuar. Les polítiques públiques en matèria d'immigració, decidides i implementades a les ciutats, defineixen el model de societat d'acollida que volem. El fet que molts municipis de Catalunya i de la resta d'Espanya hagin adoptat plans integrals d'immigració és conseqüència de la necessitat d'establir un marc de gestió eficient del fenomen migratori i d'integració de la població nouvinguda.

No obstant això, podem córrer el risc de quedar-nos amb la lamentació certa i fonamentada que són només els ajuntaments els qui s'enfronten amb aquests problemes sense tenir les competències o els recursos adequats. Sortosament, però, aquesta constatació no ha paralitzat la recerca de solucions per part del món local. Certament, la responsabilitat de la cohesió social rau fonamentalment en l'àmbit local.

Barcelona és un bon lloc per parlar sobre aquest fenomen. El volum de la població immigrant a Barcelona és proper al d'altres ciutats europees. Però el que és extraordinari del cas de Barcelona és la rapidesa amb què s'han assolit aquestes xifres. L'exemple de convivència, diversitat, cosmopolitisme i tolerància que representa la nostra ciutat ens podria fer plantejar l'existència o no d'un *model Barcelona* d'integració.

Una manera de contribuir a la integració de la immigració és el diàleg. Davant de problemes com el que tractem en aquest seminari, els únics instruments al nostre abast són el diàleg i l'intercanvi d'experiències. Cal trobar mecanismes sòlids per tal de comparar experiències, d'integrar-les en les nostres societats i de destil·lar solucions aplicables cas per cas. I sens dubte, aquest és l'objectiu de la publicació que aquí presentem. És per això que, amb la col·laboració de la Diputació de Barcelona, podrem aconseguir un espai de trobada dels actors implicats en la gestió d'aquest fenomen que poden aportar noves idees i, a poc a poc, anar creant camps de consens. Mitjançant les aportacions d'experts i acadèmics, hem de fer un esforç de creació de discurs i pensament que permeti dotar els actors locals dels *inputs* necessaris per realitzar la seva tasca diària de gestió d'aquest fenomen *glocal*.

Finalment, vull agrair el suport que ens dóna cada any l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona per a la celebració d'aquest seminari i l'edició de la publicació que teniu a les vostres mans.

# Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.

La dimensió local de la immigració a Europa i Espanya: dades  
bàsiques.  
Albert Serra

## LA DIMENSIÓ LOCAL DE LA IMMIGRACIÓ A EUROPA I ESPANYA: DADES BÀSIQUES

---

**Albert Serra**

Programa Migracions  
Fundació CIDOB

*“Podem ser diferents i viure junts, i podem aprendre l’art de viure amb la diferència, respectant-la, salvaguardant la diferència d’un i acceptant la diferència de l’altre. Aquest aprenentatge pot fer-se dia a dia, imperceptiblement, a la ciutat.”*

*Zygmunt Barman*

A l’hora de reflexionar entorn del fenomen de la immigració, hi ha dues maneres bàsiques, complementàries però diferenciades, d’enfocar el tema, segons quines siguin les utilitats que s’esperen obtenir d’aquesta anàlisi. La primera perspectiva és la dels analistes i investigadors. La segona és la dels dissenyadors i dels gestors de polítiques públiques.

Els analistes tendeixen a buscar el màxim de profunditat i amplitud de la seva mirada, d’acord amb el seu objectiu i funció: identificar totes les perspectives possibles del tema objecte d’anàlisi. Els *practitioners*, en dissenyar o implementar polítiques, s’orienten a identificar, amb la major claredat i simplicitat possible, els aspectes centrals del tema que tracten amb l’objectiu de poder compartir el diagnòstic i focalitzar les seves actuacions. Aquesta aportació es basa en la visió dels *practitioners*, sens dubte alimentada continuadament pels analistes i investigadors.

Des d’aquesta perspectiva, i conscients, per tant, que es tracta de focalitzar ancoratges que permetin centrar les actuacions, es poden identificar dos reptes principals que planteja la immigració i que se situen, a més, en dues escales ben diferenciades de tractament i d’institucionalitat.

El primer repte se situa en la dimensió global del fet migratori i se centra en la necessitat de **gestionar els fluxos migratoris globals**. Les migracions no són altra cosa que moviments estructurals de població arreu del planeta. Es fa imprescindible per als països receptors i també per als emissors dissenyar models de gestió d’aquesta mobilitat a escala global i trobar mecanismes de regulació d’aquesta. Es tracta, mentre n’hi hagin i segurament va per llarg, de gestionar les fronteres, en aquest cas per a la immigració econòmica. La gestió de la mobilitat global estructural és, per a la política migratòria, el problema pendent des de l’esfera global.

El segon gran repte se situa en la dimensió oposada. Les migracions són moviments globals que neixen i aterren en algun lloc ben concret. Allà on aterren ja hi ha societats en marxa, sovint ben diferents i complexes. En aquests llocs, a escala local, el repte que es planteja és el de **construir la convivència** des de la diversitat d'origen, de cultura, de biografia personal i d'objectius vitals.

El fenomen global de la immigració esdevé, finalment, un fet absolutament local. Tan local com és una escala de veïns on viuen persones de diferents orígens, nacionalitats i cultures i on s'ha de construir un model de convivència en què la diferència no sigui un problema i en què existeixi la possibilitat, no només de viure o de sobreviure, sinó de convidaure i de crear comunitat.

Evidentment, aquest és un problema que o es resol en el seu escenari natural –el local– o simplement no es resol. Des de l'escala global, o estatal, es poden posar els mitjans per facilitar o entorpir aquesta construcció de la convivència, però és a escala local on es fa o es desfà la possibilitat de comunitat convivencial.

En aquest sentit, doncs, el grau d'aterratge local del problema global de la immigració és realment molt concret. La immigració és un exemple evident de la interacció entre el fet global i el local, una interacció cada cop més intensa i més significativa per a la vida col·lectiva local i global.

## La gestió de la diversitat

Com ja apuntàvem més amunt, la convivència es construeix en l'àmbit local, però també és cert que si no hi ha un escenari global que en gestioni i en marqui els criteris i aporti condicions, aquesta convivència és de gestió impossible. Es podria parlar, en aquest punt, de drets de ciutadania, de drets socials i econòmics, de finançament de les polítiques públiques, de models d'integració i de reconeixement, del dret a vot i d'altres qüestions que, evidentment, són de dimensió, almenys nacional o estatal, i que tenen un impacte decisiu en les possibilitats reals de l'èxit de la convivència quotidiana. Finalment, però, és a escala local on aquestes aportacions han de fer-se efectives. I depèn de la seva gestió en l'àmbit local.

El procés migratori a Espanya i Catalunya ha provocat una transformació considerable de les nostres ciutats, que en menys de deu anys han passat de tenir 10 o 20 nacionalitats en el seu territori a tenir-ne més de 100. És el cas de la major part de les ciutats i pobles catalans inclosa la capital, Barcelona. En pocs anys s'ha viscut una transformació protagonitzada per un procés migratori amb una velocitat de creuer molt alta tot i que no desconeguda, perquè aquests processos són habitualment ràpids. El canvi social, en el nostre cas, ha estat molt significatiu, ja que estàvem en una situació de partida d'alta homogeneïtat interna. El gran repte per a l'Estat és la gestió dels fluxos, però serà a escala local on es dirimirà el futur: aprendre a convidaure en la diversitat.

Per situar-nos en aquest marc, voldria proporcionar quatre dades globals que em sembla que cal tenir en compte a l'hora d'abordar la immigració des de la perspectiva local, i que expliquen l'estructura del seminari que ara comencem.

El *Population Reference Bureau* de Nacions Unides publica un *rellotge demogràfic* que registra el creixement de la població mundial, seguint els naixements i les defuncions que es produeixen, i perfilant l'evolució demogràfica del planeta. Segons aquest rellotge, cada minut neixen unes 153/154 persones, de les quals **dues i mitja** ho fan als països desenvolupats i **151** en els països en vies de desenvolupament. Sembla força evident que, segons aquestes xifres, hi ha d'haver algun flux compensatori per aquesta demografia tan fortament descompensada respecte del lloc on estan els recursos. Xina necessita un tracte especial en aquest escenari perquè aquest país tot sol multiplica per pràcticament 10 el creixement de tots els països desenvolupats junts.

Tot i així, hi ha una dada rellevant que ajuda a treure ferro a l'assumpte: **la població immigrada internacionalment està al voltant del 3% del total de la població**. Tenint en compte les xifres anteriors, no sembla que hi hagi una mobilitat estructural especialment significativa respecte del conjunt de la població. Aquesta xifra variaria molt si, efectivament, comptéssim les migracions internes (la migració del camp a la ciutat que s'està produint a Xina, per exemple), però respecte a la immigració internacional estem al voltant del 3%, probablement el 4% o 4,5% si comptem tota la immigració no controlada. Però, tot i les primeres impressions, no estem parlant d'una xifra escandalosa, sinó que parlem de 300 o 400 milions sobre 6.500 milions de persones. Si en lloc de preocupar-nos per la immigració internacional ens preocupéssim per la migració del camp a la ciutat, que no ens atabala gaire perquè no ens afecta, segurament parlariem de fets molt més rellevants a Amèrica Llatina, Xina, Índia o Àfrica, on les ciutats de més de 5 i, fins i tot, 10 milions d'habitants són cada cop més grans.

Rellotge mundial de la població				
	Món	Països desenvolupats	Països en desenvolupament	Països en desenvolupament (menys la Xina)
<b>Població</b>	<b>6.555.336.000</b>	<b>1.216.198.000</b>	<b>5.339.138.000</b>	<b>4.027.722.000</b>
<b>Creixement natural per</b>				
Any	80.614.726	1.121.740	79.492.987	71.768.747
Dia	220.862	3.073	217.789	196.627
Minut	153	2	151	137

Font: Population Reference Bureau, 2006 *World Population Data Sheet*.

Així, doncs, és cert que estem parlant d'una xifra important, però que és proporcionalment petita. L'espècie humana és una espècie territorial, i si no té motius importants per moure's, tendeix a quedar-se allà on està, on ha nascut, on ha creat arrels i on té la seva història cultural, econòmica, etc. Això vol dir que quan es produeixen fluxos migratoris –amb l'excepció dels moviments temporals o els protagonitzats per aquells aventurers genètics que realment estan disposats a moure's– el motiu fonamental es troba en els factors *push*. Aquesta empenta provocada pel risc de mort, la impossibilitat de supervivència, la falta de futur i de present, la pobresa absoluta i la gana que es pateix en el lloc d'origen força l'emigració poques vegades desitjada. Des d'aquest punt de vista, per tant, sembla evident que hi ha una política global que cal desenvolupar per amortir la migració per causes obligades: si es creen les condicions de desenvolupament locals la migració es converteix en un fenomen gairebé anecdòtic, i fins i tot desitjable, i només es converteix en un veritable drama i en un risc per a les societats receptores quan les condicions de desenvolupament són inexistents en una part, actualment massa gran sens dubte, del planeta.

## La immigració en l'escenari europeu

En aquest moment Europa és el principal receptor d'immigrants. A Àsia hi ha una mobilitat interna molt important, tant a Xina com pel que fa als fluxos interns entre l'Índia, Pakistan, el Sud-est Asiàtic, etc. A Amèrica del Nord, Estats Units continua sent el país amb més immigració, amb uns 20 milions de persones dels 300-400 milions que es mouen per tot el planeta. Els últims 15 anys, l'evolució dels 20 països amb més immigració ha estat espectacular. Les dades d'Europa són ben significatives: des del 1960 fins al 2005 s'ha multiplicat per tres pràcticament la població immigrada a Europa. Estats Units, per exemple, ha passat de 23 a 40 milions d'immigrants i Espanya ha passat, de no estar inclosa a la llista durant la dècada dels noranta (amb una immigració inferior a l'1,4% de la població) a ser, a hores d'ara, el desè país receptor d'immigració, amb unes xifres al voltant del 5%. Aquesta és una dada rellevant, perquè Espanya ha passat, en molt poc temps, de ser un país emissor a ser un país receptor de població. Aquest és un canvi molt sobtat, del qual segurament ara estem pagant les conseqüències. El fet que s'hagi produït tan ràpidament fa difícil adaptar el sistema social, i molt més encara el sistema públic, a la nova situació i a la nova demanda. Davant d'aquesta nova pressió social, el repte, en part, l'està pagant el món local, que es troba amb la necessitat d'encaixar aquest procés migratori i aquests fluxos de població sense disposar de més recursos i capacitats dels que ja tenia.

L'impacte de la immigració està, doncs, molt relacionada amb l'àmbit local. Zuric, Frankfurt, Munic, Berna, Viena, Madrid, Copenhaguen, Barcelona, Berlín i Amsterdam són ciutats de forta immigració. Quina característica tenen aquestes ciutats en comú? Són les ciutats més desenvolupades d'Europa, les ciutats on segurament, si hom pogués escollir, hi aniria a viure, i tenen entre el 12% i el 30% de la població d'origen immigrant.

La reflexió que podem extreure d'aquesta dada és ben òbvia, però convé recordar-la: els immigrants van allà on hi ha qualitat de vida i condicions de desenvolupament, allà on hi ha llocs de treball. Gairebé m'atreveria a assegurar que existeix una correlació directa i clara entre el nivell de desenvolupament i la taxa d'immigració. Per entendre'ns, si tens una taxa d'immigració baixa, probablement tens algun problema, i no a l'inrevés. Malgrat que la immigració pugui ser un problema, crec que aquesta és la lectura que hauria de prevaler, perquè, finalment, la immigració es belluga en direcció a les oportunitats de desenvolupament personal i col·lectiu. Quan hi ha immigrants, com a mínim hi ha una dada de partida que és clara: les coses van bé i probablement es necessita gent perquè les coses encara vagin millor. Caldria ressaltar aquest aspecte a l'hora de parlar de l'aterratge local de la immigració.



Població estrangera d'algunes ciutats europees				
Ciutats	Any	Total població	Estrangers	%
Zuric	2005	366.809	110.892	30,2
Frankfurt	2005	630.423	168.146	26,7
Munic	01/12/2005	1.288.307	300.129	23,3
Berna	2004	127.352	27.235	21,4
Viena	2005	1.651.437	309.184	18,7
Madrid	01/01/2005	3.155.359	447.345	14,2
Copenhaguen	2005	502.362	69.869	13,9
Barcelona	01/01/2005	1.593.075	219.941	13,8
Berlín	01/12/2005	3.395.189	460.555	13,6
València	01/01/2005	796.549	82.013	10,3
Oslo	01/01/2006	538.411	55.335	10,3
Estocolm	01/12/2005	771.039	68.672	8,9
Goteborg	01/12/2004	481.410	40.572	8,4
Milà	01/12/2004	1.299.448	143.125	11,0
Roma	2004	2.823.201	223.879	7,9
Bologna	01/12/2005	373.743	28.112	7,5
Hèlsinki	01/01/2006	560.905	30.770	5,5
Gènova	01/04/2005	620.316	32.848	5,3
Sevilla	01/01/2005	704.154	20.722	2,9

Font: Departament d'Estadística. Ajuntament de Barcelona

Una segona dada que em sembla rellevant és **la implantació heterogènia de la immigració en el territori urbà**, una qüestió clau especialment a l'hora de parlar de competències. Normalment els fenòmens socials en societats mínimament homogènies es reparteixen també amb homogeneïtat pel territori. Però ja hem vist que en el cas de la immigració, això no és així. Zuric té un 30% d'immigrants i Barcelona supera ja el 15% i, amb pocs dubtes, passarà del 20%. En cap dels dos casos, les xifres són similars als índexs d'immigració del conjunt dels països respectius. Si a les dades espanyoles hi afegíssim els correctors, parlariem d'una immigració propera al 20%, però amb una distribució desigual, perquè ciutats com Madrid i Barcelona acumulen percentatges entre el 15% i el 20% mentre ciutats com Sevilla o Còrdova, que no es poden qualificar de subdesenvolupades, no arriben al 3% d'immigrants.

Comparació de la població estrangera. Alguns municipis d'Espanya 2003-2005									
	2003			2004			2005		
	Total població	Estrangers	%	Total població	Estrangers	%	Total població	Estrangers	%
Madrid	3.092.755	356.050	11,50	3.099.834	388.387	12,50	3.155.359	447.345	14,20
Barcelona	1.582.738	172.935	10,90	1.578.546	188.373	11,90	1.593.075	219.941	13,80
València	780.653	57.505	7,40	785.732	67.584	8,60	796.549	82.013	10,30
Sevilla	709.975	14.973	2,10	704.203	16.553	2,40	704.154	20.722	2,90
Saragossa	626.081	32.901	5,30	638.799	42.362	6,60	647.373	52.111	8,00
Màlaga	547.105	18.379	3,40	547.731	21.685	4,00	558.287	29.717	5,30
Múrcia	391.146	27.384	7,00	398.815	33.227	8,30	409.810	41.621	10,20
Las Palmes Gran Canària	377.600	23.878	6,30	376.953	23.639	6,30	378.628	26.863	7,10
Palma de Mallorca	367.277	42.543	11,60	368.974	46.151	12,50	375.773	54.423	14,50
Bilbao	353.567	11.096	3,10	352.317	13.049	3,70	353.173	16.215	4,60
Còrdova	318.628	3.974	1,20	319.692	4.309	1,30	321.164	5.436	1,70
Valladolid	321.143	7.489	2,30	321.713	9.347	2,90	321.001	11.747	3,70
Alacant	305.911	24.384	8,00	310.330	28.908	9,30	319.380	35.588	11,10

Nota: Dades oficials de població referides a l'1 de gener de cada any.

Font: Departament d'Estadística. Ajuntament de Barcelona. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya.

Cal assenyalar també que, a les ciutats, la immigració no es distribueix homogèniament en el territori i que es produeixen descompensacions importants. Aquest fenomen és decisiu a l'hora de discutir les competències del govern local en l'àmbit de la immigració, ja que cada govern local té una situació diferent. Els governs locals necessiten llibertat de maniobra per poder afrontar aquest repte, que no és homogeni ni igual arreu, i que requereix, per tant, un important grau de llibertat política i de llibertat de gestió per tractar el fenomen migratori. Hi ha aquí, per tant, un argument rellevant pel que fa a un tractament específic de les competències del govern local en el tema de la immigració.

#### Evolució de la població estrangera als districtes de Barcelona (2001-2006)

	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
<b>BARCELONA</b>	<b>74.019</b>	<b>100</b>	<b>113.809</b>	<b>100</b>	<b>163.046</b>	<b>100</b>	<b>202.489</b>	<b>100</b>	<b>230.942</b>	<b>100</b>	<b>260.058</b>	<b>100</b>
1. Ciutat Vella	15.513	21	22.517	19,8	30.834	18,9	35.165	17,4	38.045	16,5	40.952	15,7
2. Eixample	13.386	18,1	19.780	17,4	27.741	17	34.568	17,1	39.616	17,2	44.366	17,1
3. Sants-Montjuïc	8.585	11,6	13.572	11,9	20.002	12,3	24.969	12,3	28.352	12,3	32.717	12,6
4. Les Corts	3.320	4,5	4.339	3,8	6.060	3,7	7.370	3,6	8.340	3,6	9.359	3,6
5. Sarrià-Sant Gervasi	5.939	8	7.709	6,8	10.519	6,5	13.208	6,5	14.949	6,5	16.318	6,3
6. Gràcia	4.805	6,5	7.164	6,3	10.206	6,3	13.302	6,6	15.326	6,6	17.156	6,6
7. Horta-Guinardó	4.850	6,6	7.949	7	11.538	7,1	14.558	7,2	16.688	7,2	18.998	7,3
8. Nou Barris	4.961	6,7	8.494	7,5	12.575	7,7	16.491	8,1	19.307	8,4	22.812	8,8
9. Sant Andreu	4.057	5,5	6.503	5,7	9.703	6	12.085	6	14.135	6,1	16.433	6,3
10. Sant Martí	7.019	9,5	11.350	10	17.179	10,5	21.702	10,7	25.639	11,1	29.745	11,4
no consta	1.584	2,1	4.432	3,9	6.689	4,1	9.071	4,5	10.545	4,6	11.202	4,3

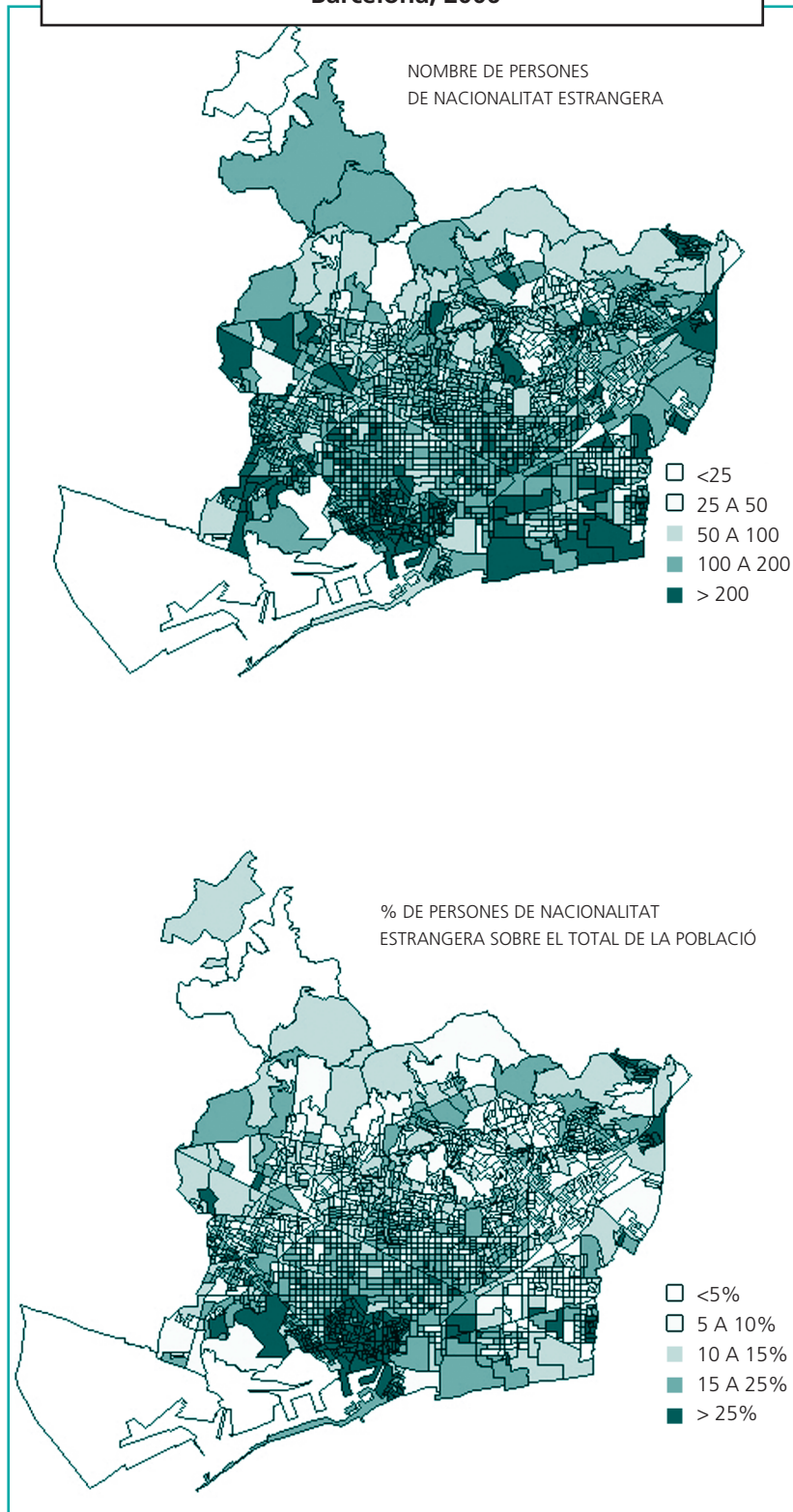
Font: Departament d'Estadística. Ajuntament de Barcelona

#### Població estrangera en algunes ciutats de Catalunya. 1 de gener 2006

Municipi superiors a 50.000 hab.	Total	Espanyols	Estrangers	%
Barcelona	1.606.868	1.361.332	245.536	15,3
L'Hospitalet	256.121	206.511	49.610	19,4
Badalona	220.727	191.855	28.872	13,1
Sabadell	200.464	181.408	19.056	9,5
Terrassa	198.897	176.644	22.253	11,2
Tarragona	132.391	115.650	16.741	12,6
Lleida	127.488	108.379	19.109	15,0
Santa Coloma de Gramenet	119.243	98.651	20.592	17,3
Mataró	118.634	101.720	16.914	14,3
Reus	103.162	87.667	15.495	15,0
Girona	90.168	75.552	14.616	16,2
Cornellà de Llobregat	85.345	73.391	11.954	14,0
Sant Boi de Llobregat	81.451	75.038	6.413	7,9
Sant Cugat del Vallès	74.940	65.215	9.725	13,0
Manresa	72.228	62.840	9.388	13,0
Rubí	69.562	61.120	8.442	12,1
El Prat de Llobregat	62.989	58.136	4.853	7,7
Vilanova i la Geltrú	62.743	55.475	7.268	11,6
Viladecans	61.773	57.386	4.387	7,1
Granollers	58.949	49.611	9.338	15,8
Castelldefels	58.644	46.525	12.119	20,7
Cerdanyola del Vallès	57.305	52.359	4.946	8,6
Mollet del Vallès	51.725	45.184	6.541	12,6

Font: Institut d'Estadística de Catalunya

**Població de nacionalitat estrangera per districtes.  
Barcelona, 2006**



En el cas de la població immigrada a Catalunya, també cal assenyalar la seva distribució desigual, especialment en l'àmbit urbà. Hi ha ciutats catalanes amb un 20% o més de població immigrada com L'Hospitalet o Castelldefels; altres que gairebé arriben al 10%, com el Prat de Llobregat o Cerdanyola, entre d'altres. Malgrat que Catalunya és un territori molt més homogeni, des del punt de vista de la distribució de la immigració, el cert és que presenta una realitat molt diferent de la que es pot trobar, per exemple, a Andalusia o al País Basc, un fet que des del punt de vista de les competències caldria tenir en compte.

A l'hora de parlar de la immigració en l'escenari europeu, és important fer una matisació: la diferència entre immigració i diversitat. En el cas espanyol, encara hi ha molta coincidència entre ambdós termes, és a dir, ara per ara, els nostres immigrants són pràcticament la nostra diversitat. Aquest és un cas encara una mica peculiar a Europa, on societats com l'anglesa, la francesa o l'holandesa afronten problemes diferents. D'una banda, el problema de la immigració i, de l'altra, el de la diversitat cultural i ètnica del país formada per immigrants i també per nacionals. A nosaltres encara ens falta més d'una generació per arribar a aquest punt, en la mesura que nacionalitzar-se és un procés lent. En aquest sentit, però, potser sí que podríem pensar en avançar-nos al problema que ara afronten aquestes societats europees, i ser capaços de construir un model de convivència que eviti la sensació de no pertinença per evadir el que està passant a París, on un nombre de ciutadans se senten exclosos de la societat francesa malgrat que tenen passaport francès. Segurament un problema molt més greu que el fet que siguis estranger i que et sentis estranger, que probablement té la seva lògica. Aquest és un repte significatiu i que cal tenir en compte a mig termini.

La combinació d'aquests dos elements –la diversitat de la realitat local de la immigració i la construcció de la nova convivència– són els eixos bàsics d'aquest IV Seminari Immigració i Europa. Des de la perspectiva de la construcció de la nova convivència, de la diversitat i de la immigració, cal apuntar que aquesta es farà en l'àmbit local. Si els estats o la Unió Europea ho posen més fàcil, es podrà anar més de pressa; si es resolen, per exemple, els problemes del dret a vot en l'àmbit local o l'accés als drets de ciutadania entre d'altres, segurament serà més fàcil fer discursos de drets i deures. Quan els drets ho siguin realment i quan no hi hagi diferències entre estranger i nacional, serà més fàcil plantejar els deures.

És un problema seriós optar per ser massa exigents des de determinats punts de vista sense reconèixer drets bàsics; un fet del qual el nostre sistema es vanagloria de ser-ne el defensor universal. Aquesta és una discussió que sobrepassa l'àmbit local, però que durant el dia a dia esdevé efectivament un problema a escala local. I local no únicament en referència a la ciutat i a l'espai públic, sinó en escenaris tan propers com la comunitat de veïns i de convivència quotidiana. Molts alcaldes catalans i espanyols ja han descobert que allà on es construeix o destrueix la convivència és, en primer lloc, a la comunitat de veïns, a l'escala. I després a l'espai públic, al carrer i a la plaça. I més enllà a l'escola, al lloc de treball, als bars i als mercats i les botigues.

També cal destacar en aquesta reflexió l'heterogeneïtat dels models de ciutat i dels models d'immigració. Les xifres genèriques es poden assem-

blar, però si aprofundim en l'anàlisi de la població estrangera, per exemple a Palma de Mallorca o a Barcelona, ens trobem que malgrat que les xifres percentuals són similars, la realitat de la immigració no té res a veure. A Mallorca més de la meitat de la nova població són benestants que gaudeixen del bon clima i que més aviat generen negoci en lloc de problemes. Un fet que, evidentment, no és pot comparar amb el cas del districte barcelonès de Ciutat Vella. D'aquesta darrera evidència se'n desprèn la rellevància de les condicions locals com a condició par a la gestió de la immigració i de la convivència.

## Les competències del govern local en matèria d'immigració

Finalment, la raó de ser d'aquest seminari és compartir i fer aportacions al treball que estan fent els ajuntaments i la Diputació per avançar en la identificació de les capacitacions i les capacitats competencials necessàries per tal que el Govern local pugui afrontar aquests reptes ben difícils. I voldria insistir en la necessitat de capacitats competencials i de recursos, però també en la necessitat de capacitacions dels tècnics i dels polítics adaptades per poder fer front a un repte que és nou per a tothom i que ningú no sap molt bé com s'ha de plantejar i abordar.

En aquest sentit, voldria concloure amb dues reflexions. La primera fa referència a les polítiques locals, sobre les quals s'han avançat molts elements conceptuals des del Servei de Diversitat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona. Sembla que podríem parlar de quatre grans polítiques des de l'àmbit local:

- En primer lloc, la política de suport humanitari. A Catalunya comença a haver-hi ciutats que ja no estan en condicions d'absorbir més immigració, ciutats que ja no tenen oferta de treball i on, quan l'immigrant hi aterra, probablement haurà de tornar a emigrar perquè no hi trobarà una bona sortida. Convindria començar a pensar en aquest immigrant transitori, que està funcionant en base a segones *pasteres*, i plantejar quin tipus de servei se li ha de donar i com fer-ho per tal de ser exigents en termes de drets humans; però, alhora, també realistes amb relació a l'assentament poblacional. És aquesta una reflexió molt dura de fer, però que crec que és imprescindible.
- Un segon àmbit l'ocupen les polítiques d'acollida i assentament dirigides a aquelles persones que realment necessitem i ens necessiten, i amb qui podem trobar un acord estratègic de convivència. En aquest punt, cal plantejar quin és el procés inicial a partir del qual es poden trobar en condicions d'entendre, ràpidament, de què va aquesta història, i que es puguin situar el més aviat possible, dominar els mecanismes de convivència i dotar-se, per tant, d'una plataforma de desenvolupament personal suficientment garantida.
- En tercer lloc, hi ha les polítiques de cohesió i inclusió. Són les polítiques a llarg termini destinades a mantenir un Estat del benestar que sigui compatible amb una pressió que ve de sota. No és el mateix créixer demogràficament gràcies al fet que totes les classes socials tenen fills, que créixer a través de la immigració. Tota la immigració és fortament consumidora de serveis públics i això suposa un repte, perquè hi ha un increment de la demanda des de les rendes baixes, que són consumi-

dors intensius de serveis públics, i cal evitar que es produeixi una competició ferotge pels recursos escassos entre rendes baixes autòctones i rendes baixes immigrades. Si hem optat per créixer a través d'un model d'importació de recurs humà, hauríem d'entendre que cal finançar-lo i trobar la manera d'aportar recursos per tal de fer-ho bé.

- En quart lloc hi ha les polítiques de canvi social per a la convivència. En general, es diu que són per a tothom, però crec que són bàsicament per als autòctons, que han de deixar d'estar espantats davant del fet que hi ha gent diferent i que han d'entendre que això no és dolent, que no passa res i que, sovint, probablement hi ha més malentesos que confrontacions. Segurament, és qüestió d'iniciar el diàleg perquè això pugui funcionar.

La segona reflexió, i amb aquesta acabo, va lligada a la dimensió de la gestió, on hi ha una peculiaritat que crec que és important remarcar. Des de l'Administració pública pensem que som molt complicats, que cal simplificar-nos per posar les coses fàcils al ciutadà, i tenim grans obsessions en coses del tipus *la finestra única*. Crec que, en el tema de la immigració, la finestra única és una molt mala idea ja que justament es tractaria de fer exactament el contrari, és a dir, convertir tota la ciutat en una finestra perquè aquesta serà l'única manera d'aconseguir realment uns nivells d'integració i de convivència satisfactoris i sostenibles. Cal, en primer lloc, aconseguir una Administració molt oberta, i em refereixo al sistema sanitari, el sistema educatiu, la policia, els mediadors de carrer, els serveis socials i esportius... Tots aquests són sistemes d'acollida, i tots han d'operar com a tal. No podem pensar que una oficina d'informació al ciutadà al costat de l'oficina d'empadronament sigui el mecanisme d'acollida i d'integració social. En aquest sentit, doncs, hauríem d'apostar clarament per moltes finestretes amb la condició que, totes amb més o menys intensitat, enviïn el mateix missatge. El gran desastre és quan hi ha moltes finestretes i cadascuna explica una cosa diferent; aquí sí que el grau de desconcert que podem crear a l'immigrant és espectacular. Aquest fet obliga l'Administració a dotar-se d'una coherència interna molt forta i a generar coherències fortes no solament en l'àmbit local, sinó en totes les administracions que cooperen en un mateix territori, siguin o no locals.

Crec, en definitiva, que hauríem d'avançar –de fet hi ha experiències força interessants en aquest sentit a Catalunya– cap a la ciutat connectada. La nova convivència no hauria de ser un problema únicament de l'Administració, sinó també de la ciutadania organitzada, de totes les organitzacions de la ciutat i també dels ciutadans individuals, de les persones. Per mantenir aquest tipus de relació quotidiana on es construeix la convivència, el refrany castellà *el roce hace el cariño* pot semblar banal, però potser és l'estratègia fonamental per a la creació de convivència en l'àmbit local.

Per acabar –i amb relació a la cita inicial– vull acabar amb la frase del sociòleg polonès Zygmunt Bauman, que recull perfectament el sentit de tota la meva intervenció: **la ciutat és el lloc de convivència** i, en aquest sentit, és evident que la construcció de la convivència i de societats cohesionades es produeix bàsicament en l'àmbit urbà i ciutadà, amb independència que, efectivament, unes condicions globals en puguin facilitar o dificultar el procés.

## **Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.**

**El paper dels governs locals en les polítiques d'immigració a Europa.**

**La participació dels governs locals en les polítiques d'immigració:  
Les competències municipals en matèria d'immigració.  
Ignasi Camós Victoria**



### Ignasi Camós Victoria

*Professor titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social  
de la Universitat de Girona.  
Membre de la Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania*

#### **L'Administració local com a administració gestora del fet migratori: la proximitat com a factor catalitzador**

La immigració té, avui, una dimensió global que no planteja dubtes de cap tipus. Els moviments de població per a la recerca d'una oportunitat que no existeix en el país d'origen ha adquirit una rellevància transcendental en el procés de mobilitat del capital humà des del tercer i/o quart món cap a les societats benestants. És difícil entendre una gran part dels canvis esdevinguts en aquests països, ja siguin emissors o bé receptors, sense tenir en compte el pes dels fluxos migratoris<sup>1</sup>.

Sovint ens trobem davant d'un moviment que va acompanyat d'un drama extrem. Així, no són poques les vegades en què la mort apareix en el trànsit dels qui, desconexors del significat del terme "frontera", s'aventuren en la recerca d'una suficiència ja sigui pròpia o per als seus ascendents o descendents.

La dimensió global de la qüestió migratòria no exclou que en la seva concreció ens trobem davant d'un fet que té una dimensió eminentment local, que es projecta en la seva gestió i comporta una important transformació no solament pel que fa al nivell social i econòmic de l'entorn, sinó també respecte dels canvis en la gestió municipal d'alguns dels recursos i serveis prestats per aquesta administració. Es pot considerar, amb propietat, que els municipis són l'administració als quals es dirigeixen les migracions.

L'Administració local, com a administració més propera al ciutadà, malgrat que no disposa del ressort normatiu apropiat i de les competències corresponents, ni tampoc dels recursos necessaris, es troba, sovint, davant de la necessitat de resoldre demandes plantejades per la immigració. No poques vegades l'actuació d'aquesta administració té la seva causa en la passivitat de l'administració competent, ja sigui autonòmica o, principalment, estatal.

És, doncs, indubtable que les administracions locals s'han convertit en les administracions gestores del fenomen migratori i el repte que aquestes assumeixen és, certament, considerable ja que "tienen que gestionar un cuerpo social cada vez más diversificado y el cumplimiento de los objetivos de estas (administraciones) requiere una sofisticación creciente de sus sis-

1. Per a una major profunditat en els canvis esdevinguts amb motiu de la immigració a escala mundial i l'encaix d'aquesta en les societats benestants, vegeu, encara que sigui limitat als països de l'OCDE: *Perspectives des migrations internationales 2007*, així com la sèrie d'aquest mateix organisme que porta per títol: *Tendances des migrations internationales - édition 2002* i següents.  
[www.oecd.org/topic/0,3373,fr\\_2649\\_33931\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37415,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_33931_1_1_1_1_37415,00.html)



*temas de detección de necesidades, de diseño de políticas, de toma de decisiones (estructuración de servicios y actuaciones) y de modelos y técnicas de gestión*"<sup>2</sup>. S'assumeixen riscos considerables, molt especialment pel que fa a la possibilitat de ser víctimes de situacions no desitjades de conflictivitat social que distorsionin, en major o menor mesura, la convivència veïnal i puguin fer perillar la cohesió social.

Tenint en compte el factor de proximitat que té l'Administració local envers el ciutadà, l'èxit o fracàs d'una determinada política d'immigració, dependrà, en gran mesura, de com aquesta administració sigui capaç de gestionar el fenomen migratori. Tot i que aquesta és una tasca comuna per a totes les administracions (estatal, autonòmica i local), és en l'àmbit local on calen cercar respostes ràpides i efectives per donar respostes al repte que planteja la immigració.

La gestió local del procés migratori s'ha convertit el repte principal de l'Administració local a començament del segle XXI, ja que ha esdevingut el principal agent de gestió dels processos d'integració de la població tant per als autòctons com per als nousvinguts estrangers.

Un dels grans dèficits de l'actual model migratori és precisament que, de vegades, els municipis han d'afrontar un conjunt de responsabilitats, especialment en l'àmbit de la prestació de determinats serveis, sense tenir les competències necessàries ni els recursos suficients per garantir aquests serveis i la seva qualitat. El fet que les administracions locals s'excedeixin estrictament de la seva actuació i la molt limitada distribució de competències establertes en matèria d'immigració s'han convertit en les característiques o notes definitòries d'aquest procés.

Les característiques socials, culturals, econòmiques dels nousvinguts generen un impacte considerable en les societats d'acollida i provoquen importants transformacions, a ritmes molt ràpids, en la conformació de la població dels municipis receptors d'immigració. Per aquest motiu cal adaptar els serveis municipals a aquesta nova realitat, a la dinàmica i a la transformació que comporta l'arribada de nous ciutadans, sense que això suposi dirigir aquests serveis exclusivament cap als nousvinguts, sinó tot el contrari, s'han d'integrar dins dels col·lectius destinataris dels serveis partint del principi que qualsevol actuació o política desenvolupada en l'àmbit municipal ha d'abastar tota la població i evitar, d'aquesta manera, els riscos d'exclusió, ja sigui respecte dels nousvinguts o dels autòctons.

Cal tenir en compte, però, que l'impacte de la immigració en l'àmbit municipal no afecta totes les administracions locals de la mateixa manera. Això és, en gran part, pel nombre d'immigrants que arriben a un determinat municipi, així com per la freqüència amb què aquests arriben o al volum que representen respecte del total de la població resident. La taxa de creixement, l'origen, la llengua dels nousvinguts, les formes d'arribada i de convivència, i fins i tot el temps de previsió d'estada, són altres factors que cal tenir en compte a l'hora d'analitzar les diferències que pot tenir l'impacte del fet migratori en municipis diferents.

Per tot això, si bé les actuacions municipals poden diferir en un municipi respecte d'altres a causa de l'especificitat local que es manifesta en els diversos plans municipals d'immigració, ha de mantenir-se un disseny

2. CRID (Consorti de Recursos per a la Integració de la Diversitat). Municipi i diversitat. Estratègies, polítiques i serveis municipals per a la integració de persones immigrants no comunitàries, p. 16.

comú pel que fa a la gestió de l'impacte del procés migratori i de la gestió de la diversitat. L'Administració local exerceix un paper essencial en l'objectiu final de facilitar la integració social dels immigrants que arriben al municipi, amb el desenvolupament d'una política encertada de recepció, d'acollida i d'acompanyament que garanteixi la cohesió social i la convivència intercultural dins del territori.

En moltes ocasions, la gestió local del fenomen migratori, en especial quan existeix un model d'integració i una política dissenyada amb aquesta finalitat, pot reduir-se a un tema d'ordre financer, ja que l'increment de costos en la gestió d'aquest fenomen exigeix un augment dels recursos disponibles per fer front a l'increment de població que resideix dins del municipi i que fa ús dels serveis que aquest ofereix. No hem d'oblidar un fet important: les característiques pròpies dels col·lectius d'immigrants converteixen aquests en destinataris potencials dels serveis municipals, i generen, per tant, un notable increment de la demanda d'alguns d'aquests serveis.

Així doncs, des del punt de vista financer, cal apostar per un decidit increment dels recursos disponibles i vincular-lo a l'increment de població resident i de les seves necessitats. Cal apostar, també, per una revisió o reorientació del finançament dels serveis deficitaris i per la recerca de recursos extraordinaris, i abandonar la idea que la gestió dels fluxos migratoris pot efectuar-se amb el mateix pressupost amb què es gestionaven els serveis municipals abans de l'arribada massiva de nous conciutadans, ja que el risc d'exclusió de sectors desfavorits, autòctons, principalment, pot, sens dubte, dificultar de forma considerable la percepció que aquests tenen dels nousvinguts.

Malgrat els importants dèficits existents pel que fa a les competències i recursos i la necessitat de reivindicar una major corresponsabilitat financera i un avanç significatiu en la descentralització competencial, el paper que desenvolupa l'Administració local davant del fenomen migratori és, sens dubte, cada cop més transcendental. Aquesta assumeix tasques que s'estenen més enllà de les seves estrictes i difuses competències, i n'és un clar exemple, l'actual normativa en matèria d'estrangeria en què queda palès el paper atribuït, en determinats àmbits, als municipis, en permetre que superin l'estricta, però important, tasca administrativa de l'empadronament i la prestació de determinats serveis, mitjançant l'atribució de tasques com ara l'elaboració d'informes on es deixi constància, entre d'altres coses, del grau d'inserció social dels estrangers a efectes de la concessió de les autoritzacions inicials de treball.

Cal tenir en compte tres qüestions –no menors– a l'hora d'abordar l'important paper que tenen els municipis en l'objectiu final de la política d'immigració com és la integració social dels ciutadans nousvinguts.

1. La necessitat de considerar la immigració com una de les prioritats en l'agenda política. Cal actuar amb valentia i responsabilitat, i de manera proactiva, per evitar l'ús partidista que es pot fer i es fa de la immigració, especialment per part de col·lectius i sectors d'extrema dreta.
2. Cal apostar, tal com hem subratllat, per un increment dels recursos destinats a reforçar els serveis públics ja que sovint la percepció de la ciutadania és que s'ha produït una disminució dels beneficis per als usuaris

autòctons en favor dels nousvinguts. Per justificar el redimensionament de recursos cal que el seu increment estigui vinculat a l'increment de població usuària d'aquests (autòctona o no). Cal evitar el risc d'exclusió i/o substitució de la població autòctona per la nousvinguda.

3. La legislació d'estrangeria ha viscut sempre d'esquena al paper que desenvolupa l'Administració local. Potser una excepció ha estat el RD 2393/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'Estrangeria, ja que, tot i que només sigui una forma parcial, ha atorgat rellevància als governs locals pel que fa, entre d'altres i de forma molt significativa, a l'arrelament social o l'adequació d'habitatge per al reagrupament familiar.

### El règim de competències de les administracions locals en matèria d'immigració

El règim vigent de competències locals amb relació a la immigració es manifesta a partir d'un complex entrecruament de títols competencials com també a través de la transversalitat d'alguns conceptes, com ara "integració social" i "cohesió social", que donen lloc a una certa presumpció de competència a favor dels ens locals que el legislador sectorial, ja sigui estatal o autonòmic, ha de respectar com a conseqüència de la garantia constitucional de l'autonomia local<sup>3</sup>. Així, sobretot quan ens trobem davant d'assumptes que afecten directament el cercle d'interessos de l'Administració local, és a dir, tasques o funcions que es manifesten i poden ser resoltes dins de l'espai territorial del municipi, sense que la simple projecció d'aquest fora de l'àmbit de les fronteres supranacionals el converteixi, sense més, en supralocal, tal com s'estableix a la STS de 21 de maig de 1997 (RJ 1997, 594)<sup>4</sup>.

La capacitat d'incidència que té l'Administració local en matèria d'immigració és important des del punt de vista pràctic, ja que es tracta d'una administració molt implicada directament en la gestió del fenomen migratori; potser la que més. No obstant això, la seva capacitat d'influència en la política d'estrangeria és menor ja que es tracta d'una competència, en principi, exclusiva de l'Estat, d'acord amb el que disposa l'article 149.1. 2 de la Constitució espanyola, en què es reserva a l'Estat la "competència exclusiva" sobre: "2ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo". Val a dir que s'ha produït un important silenci en la legislació d'estrangeria sobre el paper que hi té o ha de tenir l'Administració local, la qual cosa dificulta enormement la delimitació de l'àmbit d'actuació d'aquesta davant del fenomen migratori.

La participació de les entitats locals en la legislació d'estrangeria s'ha limitat fins ara a la seva presència en òrgans de participació com ara el Consell Superior de Política d'Immigració, òrgan creat l'any 2001 pel Reial Decret 344/2001, de 4 d'abril, modificat pel Decret 507/2002, de 10 de juny; o el Fòrum per a la Integració Social dels Immigrants, òrgan regulat pel Reial Decret 367/2001, de 4 d'abril.

Reprement el tema de les competències locals en matèria d'immigració, l'article 25 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de la LBRL (Llei de Bases reguladora de Règim Local), estableix, en el seu apartat primer, que el municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències,

3. AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç. "L'aplicació del marc jurídic de la immigració a les administracions locals: un primer balanç (II)". *Quaderns de Dret Local*, núm. 1 (2003). P. 85

4. SOSA WAGNER, Francisco. *Manual de Derecho Local*. Pamplona: Ed Aranzadi, 2000. P. 61.

*“puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.*

L'abast d'aquesta clàusula general de competències, malgrat la important força expansiva que té i pot exercir sobre l'àmbit de la política d'immigració i malgrat que es consideri, tal com abans esmentàvem, com una mena de presumció de competències a favor del municipi, no està exempta de serioses dificultats pràctiques atesa la seva consideració com a concepte jurídic indeterminat i la impossibilitat, en molts casos, d'atribuir-se competències no pròpies, vinculades a la gestió del fenomen migratori sobre la base essencial de contribuir a satisfer les necessitats i aspiracions veïnals.

El mateix article 25 de la LBRL inclou un llistat, en el seu apartat segon, de les competències dels municipis en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, en què si bé no s'inclou cap competència expressament vinculada a la immigració ni cap referència a la coordinació amb altres administracions, sí que hi figuren competències que tenen rellevància clara pel que fa a la gestió del fenomen migratori. Com a competències dels municipis se citen, entre d'altres: “[...] a) seguridad en lugares públicos; d) [...] promoción y gestión de viviendas [...]; h) protección de la salubridad pública; i) participación en la gestión primaria de la salud; j) cementerios y servicios funerarios; k) prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social [...]; m) actividades e instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre [...]; n) participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, la construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”.

És important destacar que ni a l'article 25 de la LBRL ni en cap altre article d'aquesta llei es defineix l'abast d'aquestes competències. De fet, l'apartat tercer d'aquest mateix article es limita a establir que: *“Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2”.*

La manca d'una garantia directa de competències municipals és una de les característiques de la LBRL. No obstant això, és possible defensar que les remissions que fan els articles 2 i 25 de la LBRL poden ser complides sense necessitat d'atribuir als municipis competències pròpies ja que, en el marc d'un sistema de relacions administratives clar, pot assegurar-se la intervenció de l'Administració local sense necessitat de ser titular de competències, o mitjançant l'exercici de competències delegades que es poden exercir sense autonomia<sup>5</sup>.

La transcendència que les competències esmentades a l'article 25 de la LBRL tenen cap a una adequada i eficaç gestió del fenomen migratori és indubtable, però la manca de concreció del seu contingut i el fet que la gran majoria d'aquestes competències estan subjectes a un règim de competència concurrent entre Estat i comunitats autònomes són seriosos obstacles per al seu desplegament adequat en l'àmbit municipal així com per estendre la seva aplicació davant del conjunt de ciutadans que integren el municipi.

5. Vegeu amb més detall en aquest sentit, les reflexions de MIR, Josep. “Las competencias de los entes locales”. *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Oñati (1998). P. 254 y ss.

Com podem observar, l'abast de les competències pròpies és, per raons diverses, molt limitat, i la projecció d'aquestes davant del fenomen migratori no està exempta de certa complexitat a causa de la manca d'un títol competencial exprés i el difícil encaix de la nova realitat de la immigració davant d'unes normes massa rígides.

Per tot això, tant l'article 27 de la LBRL com l'article 2 d'aquesta mateixa llei tenen una rellevància especial. En aquests articles, a grans trets, es permet la delegació de l'exercici de competències –no la titularitat– en matèries que afecten els interessos propis del municipi sempre que amb la delegació s'assoleixi una millora en l'eficiència de la gestió pública i s'obtingui una major participació ciutadana; es parla també de garantir el dret a intervenir en aquells assumptes que afectin directament el cercle dels interessos del municipi, atribuint-ne les competències que calguin segons l'activitat pública i la capacitat de gestió de l'entitat local, de conformitat amb els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans.

Així doncs, més enllà del difícil marc legal, des del punt de vista formal, de distribució de competències a favor de les administracions locals que en el cas de la immigració, incloent-hi la clàusula general de competència, s'ha d'entendre, necessàriament, a partir de la premissa que estem davant d'una competència exclusiva de l'Estat, les possibilitats de delegació i/o intervenció municipal haurien de permetre ordenar millor l'actual marc de competències en aquest àmbit sobre la base de l'interès propi i real de l'Administració local per a la gestió més directa i eficaç d'allò que gira al voltant del fenomen migratori i que incideix molt especialment sobre la cohesió social i la integració dels immigrants en la societat d'acollida.

Indubtablement, la integració social dels immigrants entra dins dels interessos propis de les administracions locals ja que són una garantia per a la convivència i la cohesió social de la població que viu en el municipi. Caldria, doncs, donar un pas endavant i superar la concepció, fins ara mantinguda, que la immigració és una competència exclusiva de l'Estat que només ateny a aquest. Cal tenir en compte que l'efectivitat dels drets socials en què es basa la integració depèn de l'aplicació de competències sectorials que s'atribueixen a les comunitats autònomes i als ens locals<sup>6</sup>.

S'imposa, així doncs, la necessitat de clarificar l'abast i incidència de les competències atribuïdes a cada Administració pública, i molt especialment a l'Administració local, ja que l'estat actual de situació caracteritzat per una important duplicitat i concurrència d'actuacions provoca un cost excessiu dels serveis públics. A més a més, en ocasions, es tracta de l'assumpció, per part d'una administració (generalment la local) d'una prestació i de l'oferta d'uns determinats serveis sense, emperò, títol competencial directe o indirecte i, per tant, sense recursos. En definitiva, es trenca el principi de racionalitat i eficàcia que ha d'estar present en l'exercici de les competències administratives.

Aquesta clarificació permetria, per la seva part, identificar, de forma més precisa, l'Administració responsable de cada servei davant del ciutadà.

Un dels dèficits del nostre marc jurídic en matèria d'immigració és, precisament, les dificultats de definició legal, que no tant real, del marc d'actua-

6. Vegeu al respecte AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç, per a qui hi ha una altra raó per defensar aquesta superació del caràcter de competència estatal de la immigració com és el fet que la integració comença per un règim adequat d'entrada i permanència que és, en definitiva, la clau d'altres drets. "L'aplicació del marc jurídic de la immigració..." Op, cit. P. 85.

ció dels governs locals en la gestió del fet migratori. No hi ha una delimitació d'espais d'actuació ni de les corresponents responsabilitats. L'Administració local sovint actua, malgrat la manca de competències i davant la passivitat d'altres administracions, com a Administració de proximitat, per tal de fer front a les necessitats de la població resident en el seu municipi.

El marc legal de competències genera un fet inqüestionable: disfuncionalitats entre la capacitat d'incidència del món local en el disseny de les polítiques d'immigració (estatals i, en menor mesura, autonòmiques) en trobar-nos davant d'una competència exclusiva de l'Estat, tal com està reconeguda a l'article 149.1.2 de la CE (Constitució espanyola), amb relació a l'article 138 de l'EAC (Estatut d'Autonomia de Catalunya), i la gestió pràctica del fet migratori, *delegada* als governs locals.

La normativa d'estrangeria, per la seva part, distingeix entre serveis i prestacions socials generals i bàsiques que es reconeixen a tots els estrangers, i els serveis i prestacions específiques que sembla només reservat als estrangers residents.

Deixant de banda els nombrosos problemes d'interpretació que ha generat aquesta distinció, en el cas de Catalunya, el Decret 188/2001 de 26 de juny estableix de forma clara en el seu article 9. 2 que els estrangers que visquin o es trobin a Catalunya, sigui quina sigui la seva situació administrativa, tenen dret a accedir, en les mateixes condicions que la resta de ciutadans, als serveis bàsics d'atenció primària, als serveis d'atenció domiciliària, als serveis de menjador, als serveis residencials d'estada limitada, als serveis de centres oberts per a infants i adolescents i a les ajudes d'urgència social atorgades per les administracions públiques de Catalunya.

També determina que els ajuntaments i els consells comarcals competents en matèria d'assistència social primària són els encarregats de vetllar per tal que els treballadors temporers amb permís de treball siguin allotjats en condicions d'higiene i dignitat adequades, i promoure l'assistència dels serveis socials adequats per tal de garantir la seva atenció social durant la temporada o campanya.

Així, la pressió que exerceixen els nouvinguts sobre les àrees de serveis socials d'àmbit municipal és cada cop més gran, tant en termes quantitatius com qualitius, ja que són moltes les necessitats que cal atendre en una primera etapa de recepció i acollida i, en un segon estadi, dirigida a la integració social d'aquests. Atencions que afecten a àmbits cada cop més diversos, més enllà de la condició de ciutadà immigrant davant del risc, molt present, en la gran majoria de casos, de marginació o exclusió social que cal prevenir i sobre el qual es fa imprescindible actuar per tal d'eliminar o, si més no, atenuar els múltiples dèficits que hi presenten.

Més enllà d'aquestes matèries, l'actuació municipal està estretament i necessàriament vinculada a la situació administrativa de l'estranger i té un paper essencial en aquest àmbit l'acte de l'empadronament com a títol reconeixedor de la gran majoria de drets esmentats i d'altres situacions essencials per a l'immigrant i la seva integració social com ara l'arrelament laboral i/o social al qual ens referirem en la segona part d'aquest informe.

Tot i tractar-se d'una eina essencialment estadística ja que el padró és, d'acord amb l'article 16 de la LBRL, un registre administratiu on consten els veïns del municipi, permet, a partir de les dades incloses en aquest, no només conèixer quina és la població d'un determinat municipi i d'aquesta manera poder planificar i programar serveis que requereixen una certa previsió, sinó també incideix molt directament sobre els recursos que rep el municipi ja que del nombre d'inscrits depèn la participació dels ajuntaments en els pressupostos generals de l'Estat. L'empadronament afecta, de forma essencial, la situació jurídica de l'estranger i els ajuntaments representen en aquest àmbit un paper essencial en trobar-nos davant d'una competència municipal bàsica ja que tal com s'estableix a l'article 17 de la LBRL correspon a l'Ajuntament la formació, manteniment, revisió i custòdia del padró municipal.

No hem d'oblidar que les seves dades constitueixen, tal com s'estableix a l'article 16 abans citat, prova de la residència en el municipi i de domicili habitual; de fet, les certificacions que s'emeten tenen caràcter de document públic i feient per a qualsevol efecte administratiu, sobre la base de l'existència d'una obligació d'inscriure's en el padró adreçada a tots els que visquin a Espanya, els quals hauran d'empadronar-se en el municipi on resideixen habitualment.

Les modificacions introduïdes en els articles 16 i 17 de la LBRL per part de la LO 14/2003, de 20 de novembre de reforma de la Llei orgànica d'estrangeria, que afecten la necessitat de renovar la inscripció en el padró de forma periòdica (cada dos anys) per part dels qui no disposen d'una autorització de residència permanent, o a la cessió de dades del padró a altres administracions públiques que ho sol·licitin sense necessitat d'autorització prèvia per part de l'interessat i, fins i tot, el controvertit accés de la Direcció General de la Policia, tal com s'estableix en la nova Disp. addicional setena de la LBRL –l'exclusiva finalitat de l'exercici de les competències establertes en la LOE sobre control i permanència dels estrangers a Espanya–, no han modificat els efectes que l'empadronament té amb relació a la situació jurídica dels estrangers que amb la reforma del Reglament d'estrangeria i la incorporació de l'arrelament laboral i/o social com a via per a la regularització transitòria i permanent ha revifat la seva importància més enllà del seu valor estadístic o d'accés a determinats serveis com a mecanisme per acreditar la seva estada i inserció social.

Cal tenir en compte que l'avantprojecte de Llei Bàsica del Govern i l'Administració local de 3 de maig del 2006<sup>7</sup> estableix en el seu article 24 que té com a rúbrica: "*competencias municipales reconocidas por las Leyes estatales y autonómicas*" que, amb l'objectiu de garantir l'elaboració i execució de polítiques pròpies, correspon als municipis, en el marc que com a mínim comú fixin les normes amb rang de Llei de l'Estat i de les comunitats autònomes, la potestat normativa entre, d'altres matèries, en: (...) f) immigració.

L'avantprojecte de Llei Bàsica del Govern i l'Administració local atribueix als municipis potestat normativa limitada en matèria d'immigració. Aquesta qüestió és de difícil concreció i execució pel fet d'estar supeditada al mínim comú que fixin les normes amb rang de Llei de l'Estat i de les comunitats autònomes.

7. Es pot consultar l'avantprojecte a: [www.map.es/iniciativas/nueva\\_agenda\\_territorial/reforma\\_gobierno\\_local/parrafo/03/document\\_es/ANTEPROYECTO\\_DE\\_LEY\\_BASICA\\_DEL.pdf](http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local/parrafo/03/document_es/ANTEPROYECTO_DE_LEY_BASICA_DEL.pdf)



Ens trobem davant d'un concepte jurídic indeterminat amb els nombrosos problemes d'interpretació i concreció que aquests generen.

## El règim de competències en matèria d'immigració i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

L'aprovació, en referèndum, el dia 18 de juny del 2006 del vigent Estatut de Catalunya que és la norma institucional bàsica on es defineixen els drets i deures de la ciutadania de Catalunya, les institucions polítiques de la nacionalitat catalana, les seves competències i les relacions amb l'Estat i el finançament de la Generalitat de Catalunya, ha suposat un salt qualitatiu pel que fa al tractament autonòmic de la immigració, en haver-se optat per una lectura més adequada a la realitat autonòmica que és la que defensa el professor Santolaya Macheti<sup>8</sup>.

Així, d'acord amb el que s'estableix a l'article 138 de l'Estatut de Catalunya

- 1) Correspon a la Generalitat en matèria d'immigració:
  - a) La competència exclusiva en matèria de primer acolliment de les persones immigrades, que inclou les actuacions sociosanitàries i d'orientació.
  - b) El desenvolupament de la política d'integració de les persones immigrades en el marc de les seves competències.
  - c) L'establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrades i per a llur participació social.
  - d) L'establiment per llei d'un marc de referència per a l'acolliment i la integració de les persones immigrades.
  - e) La promoció i la integració de les persones retornades i l'ajuda a aquestes, i l'impuls de les polítiques i les mesures pertinents que en facilitin el retorn a Catalunya.
- 2) Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria d'autorització de treball als estrangers la relació laboral dels quals s'acompleixi a Catalunya. Aquesta competència, que s'exerceix necessàriament en coordinació amb la que correspon a l'Estat en matèria d'entrada i residència d'estrangers, inclou:
  - a) La tramitació i la resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè.
  - b) La tramitació i la resolució dels recursos presentats amb relació als expedients a què fa referència la lletra a i l'aplicació del règim d'inspecció i sanció.
- 3) Correspon a la Generalitat la participació en les decisions de l'Estat sobre immigració que tinguin una transcendència especial per a Catalunya i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació del contingent de treballadors estrangers mitjançant els mecanismes que estableix el títol V.

Segons el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat (núm. 261, de 1 de setembre del 2005), es tracta d'una competència integrable dins del títol de "treballs i relacions laborals". D'una competència de caràcter purament administrativa, en què la Generalitat es limitarà a la tramitació

8. Vegeu: "Extranjería y Nuevos Estatutos de Autonomía". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4, 2007. P. 169 i següents.



dels expedients corresponents en aplicació, no només de la Llei Orgànica 4/2000 d'estrangeria reformada, sinó també de la normativa reglamentària estatal, que podrà definir el seu abast i limitar-la, per exemple, a autoritzacions atorgades exclusivament per al seu territori.

A l'hora d'abordar el tema de la Constitució i el dret d'estrangeria, hem de tenir en compte dues qüestions: d'una banda, que l'estrangeria ha estat un tema poc abordat des de la perspectiva constitucional<sup>9</sup> i, de l'altra, que la immigració ha estat considerada generalment com una qüestió o matèria pròpia de la sobirania de l'Estat. S'ha optat, doncs, per l'establiment, en nom de la salvaguarda de la seguretat i l'ordre públic, com també de la defensa del treballador nacional, d'una sèrie de controls, requisits i autoritzacions per poder instal·lar-se en territori nacional i és, per això, que encara que la CE no aborda de forma directa el tractament de la immigració ni reconeix el dret a instal·lar-se a Espanya per treballar, això no suposa que el marc constitucional resulti indiferent per al tractament de la immigració, i s'opta, en aquest text, per establir una distinció entre la immigració i l'estrangeria .

Així, el punt de partida, des del punt de vista constitucional, pel que fa als drets dels estrangers és, sense cap mena de dubte, l'apartat 1er i 2on de l'article 13 de la CE, on expressament s'estableix que: "els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats públiques que garanteix el present Títol en els termes que estableixin els tractats i la llei". S'afegeix en el segon apartat que: "només els espanyols seran titulars dels drets reconeguts a l'article 23 (sufragi i accés a càrrecs públics), llevat que, atenent criteris de reciprocitat, pugui establir-se per tractat o la llei per al dret a sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals" .

Centrant-nos en l'examen del primer dels apartats de l'article 13 de la CE, tal com s'ha apuntat per part de la doctrina, la formulació d'aquest primer apartat genera una "tensió entre la primera i la segona part d'aquest precepte", ja que, si bé s'inclou a la primera part d'aquest apartat, un reconeixement exprés de la titularitat dels drets i llibertats continguts en el Títol I de la CE a favor dels estrangers, en la segona part es remet a allò que es disposa als tractats i a la llei amb relació a les condicions per a l'exercici d'aquests drets.

El legislador constituent va optar per una constitucionalització dels drets i llibertats dels estrangers sense que pugui interpretar-se que la remissió que aquest precepte efectua als tractats i la llei impliqui una desconstitucionalització. Tal com s'estableix en el fonament jurídic 3er de la STC 107/1984, de 23 de novembre, la remissió que aquest article fa als tractats i les lleis, "no suposa, tanmateix, la previsió que s'hagi volgut desconstitucionalitzar la posició jurídica dels estrangers relativa als drets i llibertats públiques, ja que la Constitució no diu que els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats que els atribueixin els tractats i la llei, sinó de les llibertats "que garanteix el present títol en els termes que estableixin els tractats i la llei", de manera que els drets i llibertats reconeguts als estrangers continuen sent drets constitucionals i, per tant, dotats –dins de la seva regulació específica– de la protecció constitucional, però tots són, sense excepció pel que fa al contingut, drets de configuració legal".

L'EAC representa, tal com s'ha apuntat anteriorment, un salt qualitatiu, en reconèixer que Catalunya té la competència exclusiva en matèria de

9. A Espanya el dret a la immigració es reconeix, de forma expressa, per primera vegada a la Constitució espanyola de 1812, si bé el referent històric més rellevant és el de la Constitució de la Segona República de 1931 on s'estableix en el seu article 31 que: "el derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la Ley establezca".

No va ser, però, fins a la Constitució espanyola de 1978, en concret en l'article 13, on s'estableix que: "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la ley i amb l'entrada d'Espanya dins de la UE (abans Comunitat Econòmica Europea) quan es va aprovar la primera norma específica en matèria d'estrangeria, la Llei 7/1985, d'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya, norma que si bé defensava el reconeixement del gaudiment de drets en termes amplis pels estrangers, limitava aquest reconeixement als estrangers que es trobessin legalment a Espanya.

primer acolliment i integració de les persones immigrades i retornades<sup>10</sup>, així com la competència executiva en matèria d'autorització de treball als estrangers, la relació laboral dels quals s'acompleixi a Catalunya, que inclou: la tramitació i la resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè, com també la tramitació i la resolució dels recursos presentats amb relació als expedients abans citats i l'aplicació del règim d'inspecció i sanció.

Es reconeix també el dret de la Generalitat de Catalunya a la participació en les decisions de l'Estat sobre immigració que tinguin una transcendència especial per a Catalunya i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació del contingent de treballadors estrangers.

Per la seva part, l'article 84 de l'EAC inclou un apartat específic (que constitueix una novetat) pel que fa a les competències locals pròpies que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjectes només a control de constitucionalitat i de legalitat.

Així, d'acord amb aquest article 84 de l'EAC, els governs locals de Catalunya tenen competències pròpies sobre les matèries següents, en els termes que determinin les lleis:

- a) L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local.
- b) La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.
- c) L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat.
- d) La regulació i la gestió dels equipaments municipals.
- e) La regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i en locals de concurrència pública. La coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces presents al municipi.
- f) La protecció civil i la prevenció d'incendis.
- g) La planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar.
- h) La circulació i els serveis de mobilitat i la gestió del transport de viatgers municipal. La regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i foment de l'ocupació.
- i) La regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i foment de l'ocupació.
- j) La formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible.
- k) La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i promoció d'activitats.
- l) La regulació de l'establiment d'infraestructures de telecomunicacions i prestació de serveis de telecomunicacions.
- m) La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants.

10. En aquest sentit, la Generalitat de Catalunya, mitjançant la Secretaria per a la Immigració del Departament d'Acció Social i ciutadania ha impulsat l'elaboració de la Llei d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya a partir d'unes bases i d'un procés participatiu. Vegeu: [www.gencat.net/benestar/societat/convivencia/immigracio/acollida/index.htm](http://www.gencat.net/benestar/societat/convivencia/immigracio/acollida/index.htm)

- n) La regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya.

La distribució de les responsabilitats administratives en les matèries a les quals fa referència l'apartat 2 de l'article 84 de l'EAC, entre les diverses administracions locals ha de tenir en compte llur capacitat de gestió i es regeix per les lleis aprovades pel Parlament, pel principi de subsidiarietat, d'acord amb el que estableix la Carta europea de l'autonomia local, pel principi de diferenciació, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal, i pel principi de suficiència financera.

Per la seva part, l'article 84 estableix que és la Generalitat qui ha de determinar i fixar els mecanismes per al finançament dels nous serveis derivats de l'ampliació de l'espai competencial dels governs locals.

Tot i l'existència d'aquest precepte, continua mancant una referència expressa a la competència que en matèria d'immigració exerceixen els municipis i cal, doncs, omplir-la de contingut, tal com ha succeït fins ara, amb altres matèries de caràcter més transversal i/o complementari que dificulten la concreció tant pel que fa a la seva execució, com pel que fa als recursos necessaris i el repartiment de responsabilitats.

## Com a conclusió o síntesi final

Constatat l'impacte que la immigració té sobre el món local, l'evolució de la normativa en matèria d'estrangeria hauria de recollir, amb major precisió, l'abast de les competències que els governs locals han d'exercir per tal de garantir la cohesió social i, al mateix temps, afavorir la integració social de la població estrangera que resideix en el seu territori.

La manca de títols competencials no ha estat obstacle per tal que des dels governs locals s'actui amb gran diligència i es tracti de cercar solucions a les dificultats que l'arribada, en termes generals, d'un nombre considerable de ciutadans d'origen estranger, i en un termini molt ràpid ha plantejat i, encara, òbviament, planteja, sense tenir en compte, en molts casos, els obstacles derivats de la situació regular o irregular de molts d'aquests ciutadans.

La previsió *ad futurum* d'un creixement constant en l'arribada de persones provinents d'altres països obliga a ordenar, d'una manera més efectiva, el repartiment de competències, responsabilitats i recursos entre les administracions implicades, atribuint a l'Administració local un paper més predominant en el disseny de l'estratègia general tenint en compte la dimensió local d'aquest fet.

En el cas de Catalunya la recent aprovació de l'EAC ha suposat un pas endavant en la descentralització de les competències en matèria d'immigració, però encara és necessari aprofundir en aquest àmbit ja que el pas ha estat tímid i ha quedat limitat a la primera acollida, integració i gestió executiva d'alguns documents administratius en matèria d'estrangeria. A l'espera de veure com es concreten aquestes competències, cal valorar com altament positiu el fet que s'hagi optat per atribuir un paper més rellevant al Govern de Catalunya.

La realitat del fet migratori i especialment el seu impacte sobre els municipis ha dibuixat el risc, generalment imaginari, d'amença latent sobre la relació autòctons-nouvinguts en l'accés a serveis públics essencials com ara l'educació, la sanitat, els serveis socials. Davant d'aquest fet, els poders públics es troben en l'obligació no només de fer-ne front a partir d'un disseny més realista de l'administració competent i responsable, sinó també amb la dotació de més recursos a l'Administració local per poder satisfer les necessitats dels nous usuaris i dissipar aquesta suposada amenaça i l'ús que alguns en poden fer.

## **Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.**

El paper dels governs locals en les polítiques d'immigració a Europa.

Ciutadania Europea, protecció social i dependència: L'impacte en el món local.

Vicenç Aguado i Cudolà

## Vicenç Aguado i Cudolà

*Professor Titular de Dret Administratiu,  
Universitat de Barcelona*

### Plantejament general

La meua intervenció pretén ser una reflexió general sobre l'impacte que pot tenir en l'Estat del benestar una sèrie de factors rellevants: la progressiva configuració i universalització d'uns nous drets de ciutadania, el progressiu envelliment de la població, els desequilibris generats per la mobilitat de persones a la Unió Europea (atracció de ciutadans europeus de la tercera edat i exportació de ciutadans espanyols altament qualificats), l'augment de fluxos migratoris originaris de tercers països i el creixement del nombre de persones en situació de dependència.

Aquests factors tenen una incidència molt rellevant en els governs i administracions locals que són els que han de fer front a les noves necessitats que els demana la societat. Com he assenyalat en anteriors treballs<sup>1</sup>, els ens locals es troben que han d'assumir una sèrie d'obligacions que estableix la legislació tant a escala estatal com a escala autonòmica sense que es tingui en compte la incidència que aquestes obligacions poden tenir en els serveis públics municipals.

El meu enfocament serà fonamentalment des d'una perspectiva jurídica, però pretén tenir en consideració tota una sèrie d'elements socials que condicionen òbviament l'actuació dels ens locals. Val a dir que, en l'actualitat, qualsevol estudi o anàlisi jurídica de la realitat de la immigració no pot realitzar-se sense tenir en compte les dades sobre el funcionament i les tendències dels fluxos migratoris al nostre país. La simple modificació de les lleis no permet donar solucions si no existeix realment una política clara i definida sobre com donar resposta al nou escenari que planteja la recepció de fluxos migratoris.

La immigració és un dels temes estructurals que afecta actualment la nostra societat. Davant d'aquesta nova realitat, cal preguntar-nos si realment sabem quina és la immigració que volem o simplement ens limitem a acceptar-la sense més. Quan es prenen decisions relatives als fluxos migratoris, es valora realment quin és l'impacte en les comunitats locals? Es valora què suposa en costos per als nostres ajuntaments?

Dissortadament predomina majoritàriament una sensació d'improvisació, encara que el fenomen de la immigració ja fa uns anys que el comencem

1. Vid. V. AGUADO I CUDOLÀ: "La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las administraciones locales: un primer balance (I) y (II)". *QDL Quaderns de Dret Local*, O i 1 (octubre 2002-febrer 2003).

a percebre en els carrers i en els barris dels nostres municipis. No obstant això, els ajuntaments estan realitzant un esforç considerable, no sempre prou reconegut, per donar respostes adequades a aquesta nova realitat.

## Els condicionaments socials i demogràfics

La recepció de fluxos migratoris ha estat una constant al nostre país les darreres dècades. La immigració extracomunitària, que ha crescut de forma pràcticament exponencial, prové bàsicament d'Amèrica del Sud, Àfrica (especialment marroquins i subsaharians) i dels països de l'Europa de l'Est. Aquest tipus d'immigració té, fonamentalment, motivacions econòmiques adreçades a millorar el nivell de vida de les persones que vénen cap a Espanya i de les seves famílies. Cal dir que aquesta immigració és la que ha rebut tota l'atenció tant dels polítics com dels especialistes.

La principal problemàtica que tenen els ciutadans extracomunitaris és inicialment la de la regularització de la seva estada al nostre país. Des de la primera Llei d'Estrangeria de l'any 1985, el Govern espanyol ha realitzat de forma constant processos de regularització que sempre s'anuncien com el darrer i definitiu. La importància del nombre de persones en situació d'irregularitat crea una greu disfuncionalitat. D'una banda l'expulsió o la mesura d'allunyament no sempre es poden executar; de l'altra, en romandre al nostre país en situació irregular no poden accedir al mercat de treball. Això fa que aquests immigrants es vegin abocats a l'economia submergida per tal de poder sobreviure, i esdevinguin uns usuaris potencials dels serveis socials. Val a dir que en no accedir al món laboral tampoc no poden contribuir al finançament dels serveis dels quals es beneficien.

Un altre problema rellevant és la seva integració social. Sovint es presenta la immigració d'origen llatinoamericà com la que pot integrar-se més fàcilment pel fet de compartir una llengua comuna, el castellà. Aquest tòpic, però, no sempre és cert. Malgrat que l'idioma que parlen és un dels cooficials a Catalunya, els referents culturals, familiars no necessàriament coincideixen. D'altra banda, el fet de parlar una de les llengües, el castellà, fa que no considerin necessari l'aprenentatge de l'altra llengua cooficial que, a més, és la pròpia del país, el català. En aquest sentit, altres col·lectius immigrants, per exemple els que provenen dels antics països de l'Est, tenen una major facilitat o disponibilitat per aprendre la llengua catalana i comparteixen com a europeus uns referents culturals similars.

També trobem des de fa temps com des del nord i centre d'Europa hi ha una altra immigració que respon a d'altres motivacions. Aquests països perceben el nostre país com un *holiday country*, com un país de vacances i, per tant, són la nostra principal font de turisme. Aquest turisme es torna definitiu quan aquestes persones es jubilen i volen viure en un clima millor al nostre país. En aquest sentit, Espanya s'ha convertit en un focus d'atracció de jubilats procedents del nord i del centre d'Europa.

Des de la incorporació d'Espanya a la Unió Europea el 1986, la lliure circulació de persones ha possibilitat un moviment de fluxos de persones que, en el cas de Catalunya, té una certa presència en les zones costaneres turístiques i en l'àrea pròxima a Barcelona. El creixement econòmic i el benestar

han fet que Espanya sigui una destinació preferida dels ciutadans europeus tant per treballar<sup>2</sup> com per fixar la seva residència quan arriben a la jubilació<sup>3</sup>. Amb vista a la jubilació, els ciutadans europeus valoren l'existència de bons serveis socials i de salut, tot i que no sempre tenen les mateixes prioritats; mentre que per a alguns els aspectes de l'habitatge és un punt prioritari, en altres casos predomina la preocupació per viure amb persones que tenen la seva mateixa nacionalitat<sup>4</sup>.

Segons dades de l'INE del 2006, l'Estat espanyol supera els 45 milions de persones a 1 de gener del 2007, dels quals 4,48 milions de persones són estrangeres i d'aquestes 1,7 milions són comunitàries<sup>5</sup>. Si a 1 de gener del 2006 les nacionalitats més nombroses eren d'Amèrica del Sud, l'any següent són majoria les de la UE-27. El canvi és per l'entrada de Romania i Bulgària a la UE.

A Catalunya, sobre la base de les xifres del padró del 2006 proporcionades per IDESCAT, podem afirmar que hi ha uns 913.757 estrangers (100%), dels quals 132.850 són de la UE (15%), 101.145 de la resta d'Europa (11%), 248.753 d'Àfrica (27%), 48.458 d'Amèrica del Nord i Central (5%), 292.784 d'Amèrica del Sud (32%) i 89.767 d'Àsia i Oceania (10%). La població total de Catalunya és de 7.134.697 de persones.

La presumpció d'un aparent benestar econòmic dels ciutadans europeus que resideixen a Catalunya amaga una sèrie de problemàtiques: la manca d'integració social i el corresponent aïllament que esdevé especialment greu en casos de necessitat, manca de xarxa familiar de suport, invisibilitat d'aquesta població per a les administracions públiques que poden no tenir en compte la seves problemàtiques concretes.

Quan aquests ciutadans europeus arriben a la tercera edat es va produint una congelació de salaris. Trobem també una falta de vincles familiars per proporcionar ajuda, ja que una part important s'ha quedat en el seu país d'origen. Aquests factors comporten una pèrdua de qualitat de vida. Entre aquestes persones és freqüent l'elecció de residències privades quan no poden valer-se per si mateixes.

En molts casos aquesta immigració d'origen comunitari esdevé invisible per als poders públics ja que no s'empadronen per tal d'evitar perdre les pensions en els seus països d'origen i, a més a més, no sempre utilitzen la xarxa pública de serveis, sinó que fan servir l'assistència privada. Els ciutadans europeus d'altres països que s'instal·len al nostre país acostumen a formar les seves pròpies colònies o comunitats en urbanitzacions o llocs aïllats, la qual cosa dificulta la seva integració amb la resta de la població. Aquest fet fa que no sempre creguin necessari aprendre cap de les llengües cooficials a Catalunya. Val a dir que els serveis socials municipals detecten les necessitats d'aquesta població immigrant normalment en situacions d'emergència quan estan en greu procés de deteriorament.

D'altra banda, no podem dir que l'emigració hagi desaparegut. És força freqüent que ciutadans espanyols amb titulació universitària tinguin només dues opcions: malviure en el nostre país com a *mileuristes* i on difícilment tenen accés a un habitatge propi, o bé provar sort en altres països d'Europa, on se'ls valora més. Dissortadament, l'accés als estudis universi-

2. Segons una enquesta elaborada per l'empresa FT Harris i publicada pel Financial Times, Espanya és el país favorit dels europeus si haguessin de treballar fora dels seus països d'origen. Segons el sondeig, el 17% dels europeus consultats situa Espanya com el millor país per anar a treballar, mentre que un 15% prefereix el Regne Unit i un 11%, França. Vid. la notícia apareguda en el diari *La Vanguardia* de 19 de febrer del 2007: "España es el destino favorito para los europeos que quieren emigrar a otro país de la UE".
3. Vid. la notícia "España es el destino favorito de jubilados procedentes de Alemania y Reino Unido, según afirma King Sturge". Aquesta informació estava disponible en el moment d'elaboració d'aquest treball en la següent adreça electrònica: <[http://www.urbanoticias.com/noticias/hemeroteca/6087\\_espana-es-el-destino-favorito-de-jubilados.shtml](http://www.urbanoticias.com/noticias/hemeroteca/6087_espana-es-el-destino-favorito-de-jubilados.shtml)>.
4. En aquest sentit, els alemanys tendeixen a estar més preocupats sobre el temps i un ritme de vida més tranquil. Aquest col·lectiu estan interessats, més que els britànics, a viure amb altres alemanys. Per la seva banda, els britànics estan més interessats a conèixer les regles del mercat immobiliari de la seva destinació (britànics: 42%; alemanys: 26%). Aquest fet és, probablement, pel major percentatge de propietaris immobiliaris al Regne Unit que a Alemanya.
5. Vid. la notícia apareguda a *La Vanguardia* de 11 de juny del 2007: "España supera los 45 millones de habitantes gracias a la inmigración, que ya llega al 10%. La mayoría de los no nacidos en España proceden de países miembros de la UE-27. Sólo la Comunidad Valenciana y Andalucía superan el aumento de habitantes de Catalunya en 2006, con más de 62.000." Aquesta informació està disponible en el moment d'elaboració d'aquest treball en la següent adreça electrònica: <<http://www.lavanguardia.es/lv24h/20070611/51360506872.html>>.



taris per a tothom, que és un gran fet positiu en si mateix, ha comportat paradoxalment una certa desvalorització de la cultura de l'esforç i de l'aprenentatge, per substituir-la per la dels diners fàcils.

Això provoca que Espanya sigui un dels països de la Unió Europea que té un percentatge més alt de *fugues de cervells*. És força paradigmàtic el cas dels metges i infermers espanyols que van al Regne Unit. Es produeix, per tant, una situació increïble ja que ens passem anys i anys gastant diners públics per formar una persona i quan finalitza el seu període de formació, en comptes de rendibilitzar la inversió, el que fem és –en no valorar-la– situar-la en una posició que suposa a la pràctica que hagi de marxar del nostre país. De la nostra inversió pública, amb diners públics espanyols, acaben aprofitant-se altres països europeus. Per contra, hem d'assumir les despeses dels jubilats d'aquests mateixos països que s'instal·len a Espanya quan han finalitzat la seva edat productiva.

La immigració en si mateixa es considera un fet altament positiu ja que possibilita la mobilitat de persones i l'intercanvi i la proximitat entre cultures. Ara bé, aquestes disfuncionalitats que es produeixen entre els fluxos migratoris plantegen o poden plantejar seriosos problemes. Cal, per tant, buscar una política migratòria clara amb uns objectius precisos de manera que el marc jurídic permeti, en la mesura del possible, la seva consecució.

Entre aquests problemes que poden plantejar-se hi trobem el de l'impacte d'aquests fluxos migratoris en el nostre Estat del benestar. A diferència de la resta de països europeus, especialment del nord i centre d'Europa, el nostre Estat del benestar està en procés de construcció. Es dona la paradoxa que quan encara aquest Estat del benestar no està prou consolidat, predomini la idea de crisi del benestar i que aquests fluxos migratoris condicionin els serveis que han de rebre els nostres ciutadans<sup>6</sup>. Els ciutadans irregulars que no tenen possibilitat d'accedir al mercat de treball, i per tant contribuir al sistema, poden beneficiar-se d'un gran nombre de prestacions socials. Això podria arribar a comportar un cert col·lapse de les nostres infraestructures socials i sanitàries que repercuteixi en la qualitat del servei.

Un altre dels problemes que poden plantejar aquestes disfuncionalitats en els fluxos migratoris és el de les dificultats en la convivència i cohesió social. Quan hi hagi una crisi en el turisme o en el sector de la construcció, les persones que s'han dedicat a aquesta feina, veuran que no tenen la preparació adequada i que persones d'altres països millor preparades els passen al davant. Aquestes situacions són dissortadament una font de conflictes entre la població autòctona i la població immigrant que recentment ha arribat o fins i tot de segona generació. Només cal tenir presents els conflictes que van succeir a França fa escassament un any.

Al tema de la immigració cal afegir un altre dels condicionaments socials i demogràfics rellevants com és el procés d'envelliment de la població europea. Aquest procés està tenint, i tindrà més en el futur, unes conseqüències molt importants en la nostra societat.

Segons dades de la Comissió Europea en el seu informe *La situació social a la Unió Europea 2004*. L'any 2003 trobem 74 milions de persones més grans de 65 anys a la UE-25. Aquestes persones representen el 16% de la

6. Vid. E. MALARET I GARCIA: "Administración pública y servicios públicos: la creación de una red de servicios sociales a los ancianos en la transformación del Estado del Bienestar". A: J. TORNOS MAS (Ed.): *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, Ed. Tirant lo Blanch, València, 2002. P. 270-271.

població total. Segons aquest mateix estudi hi ha previsió que cap a l'any 2010 el percentatge creixi fins al 27%. A això cal afegir un factor molt rellevant, a causa de la major esperança de vida, que és l'anomenat "envelliment de l'envelliment". Això significa que les persones més grans de 80 anys s'han incrementat significativament a la UE-15. Val a dir que la situació i les necessitats de les persones de 65 anys que acaben de jubilar-se no són les mateixes que una persona que ja hagi assolit els 80 anys. L'edat en si mateixa no comporta automàticament una situació de dependència. Tanmateix, però, a mesura que augmenta l'edat augmenten també les probabilitats d'aquesta dependència.

Ara bé, el fet que creixi l'esperança de vida no es tradueix necessàriament amb una major qualitat de vida. Si bé l'esperança de vida a Espanya és una de les més altes d'Europa, aquest liderat es perd quan el paràmetre que es valora és el de l'esperança de vida lliure de dependència.

Un altre dels factors demogràfics i socials rellevants són els canvis en els models familiars. La família tradicional extensa que caracteritzava la societat espanyola i catalana fa uns anys ha donat lloc a noves estructures familiars. Podem constatar una certa davallada en la importància dels matrimonis. Cada vegada hi ha menys matrimonis i cada vegada la gent es casa més tard. També hi ha moltes ruptures matrimonials. Les relacions familiars i les formes de cohabitació són cada cop més informals i variades, fins i tot dins de les parelles del mateix sexe.

Aquest canvi en els models familiars ha evolucionat vers una família nuclear on, moltes vegades, a causa de trencaments en l'àmbit familiar (separacions i divorcis) resulta freqüent que solament hi hagi un dels progenitors que convisqui habitualment amb els fills. També resulta força freqüent el fet que les persones grans visquin soles. S'ha passat d'uns llaços familiars propis de la família extensa a uns llaços més difuminats propis de les noves estructures familiars.

En el nostre règim de l'Estat del benestar l'assistència ha descansat tradicionalment sobre les famílies i especialment sobre les dones. El paper econòmic de la dona a la família ha canviat i ha adquirit una major rellevància. La incorporació de la dona al mercat de treball ha suposat un canvi progressiu en els papers dels diferents membres de la família. L'Estat (com a conjunt de les diverses administracions amb responsabilitats en l'àmbit social) ha tingut un paper secundari. Aquest canvi obligarà a replantejar el paper de l'Estat en aquest àmbit.

En definitiva, tots aquests nous condicionaments plantegen nous reptes a les administracions i, especialment, als ajuntaments. El fet d'afrontar adequadament aquests reptes esdevé una responsabilitat que els poders públics han de compartir de forma coordinada.

### **Ciutadania europea i drets socials**

A la Unió Europea es parteix de la distinció bàsica entre ciutadans de la Unió Europea i els nacionals de països tercers. Els primers tenen directament la lliure circulació en l'Espai Europeu de Llibertat, Seguretat i Justícia; els segons tenen reconeguda la lliure circulació si compleixen amb els requisits legals.

La incorporació de la noció de ciutadania en el Dret europeu és el resultat d'un llarg procés que comença l'any 1974 i culmina amb el Tractat de Maastricht el 1991. La noció de ciutadania europea forma part de la legitimació del procés de construcció europea i d'apropar les institucions europees a la població. Aquesta particular evolució explica que la ciutadania europea es defineixi com a complementària de la ciutadania de cada Estat Membre. Així doncs, la ciutadania europea no reemplaça aquestes últimes. La persona que té la nacionalitat d'un Estat Membre de la UE és un ciutadà de la Unió. Per tant, les lleis de cada Estat i els tractats internacionals estableixen les vies per accedir a la ciutadania de la Unió.

El Dret comunitari ha de procedir a estendre l'estatus de ciutadans als familiars dels ciutadans europeus. La raó és possibilitar la lliure circulació de persones. Quan els treballadors es mouen per Europa necessiten fer-ho amb la seva família, amb independència de la seva nacionalitat.

Trobem també un procés de progressiva equiparació amb nacionals de tercers estats que són residents de llarga durada. En aquest sentit, trobem la Directiva 2003/109/CE del Consell de 25 de novembre del 2003 relativa a l'estatut dels nacionals de països tercers residents de llarga durada. Aquest estatut el tenen els nacionals de països tercers que hagin residit legalment i intermptudament en el seu territori durant els cinc anys immediatament anteriors a la presentació de la sol·licitud corresponent. Aquests residents de llarga durada gaudeixen del mateix tracte que els nacionals amb relació a temes com educació, prestacions socials, accés a béns i serveis, com també a procediments per accedir a l'habitatge.

Hi ha un corrent d'opinió que està a favor d'estendre a aquestes persones la condició plena de ciutadà. Per tant, es tractaria de deslligar el concepte de ciutadà del de nacionalitat. No obstant això, encara no s'ha assolit aquesta fita tot i que gaudeixen pràcticament d'una equiparació en matèria de drets socials amb els ciutadans de la UE.

La idea de ciutadania denota la pertinença a una comunitat política i comporta un estatus de drets i obligacions dels ciutadans. En el Dret europeu existeixen, des dels seus inicis, uns drets fonamentals que deriven de les llibertats comunitàries: la lliure circulació de persones, béns i capitals.

Un pas per reforçar l'estatus de ciutadà ha estat la Carta Europea de Drets Fonamentals. Aquesta Carta no es va incorporar a Niça però va ser proclamada solemnement amb una declaració. Per tal de reforçar el seu valor jurídic va ser incorporada al Tractat per una Constitució per Europa. Com ja sabem els fracassos en els referèndums de França i Holanda han produït una certa situació d'*impasse* en aquest tema. Val a dir, però, que amb independència d'aquest procés de ratificació de l'anomenat Tractat Constitucional, podem parlar, segons el meu parer, d'una Constitució *material*. Això queda justificat en dues consideracions: a) l'existència de drets fonamentals que es despleguen amb tota la seva força com són la llibertat de circulació de persones; b) la consideració dels drets de la Carta com a principis generals del Dret comunitari i, per tant, no estan mancats de força jurídica tal com testimonia la jurisprudència del Tribunal de Justícia. Entre aquests drets podem esmentar, per exemple, els drets de les persones grans i la integració de les persones amb discapacitats. En aquest

sentit, es proclama que la Unió reconeix i respecta el dret de les persones grans a portar una vida digna i independent i a participar en la vida social i cultural. També es disposa que la Unió reconeix i respecta el dret de les persones discapacitades a beneficiar-se de mesures que garanteixin la seva autonomia, la seva integració social i professional i la seva participació en la vida de la comunitat.

L'article 94 de la Carta de Drets Fonamentals de la UE estableix diverses disposicions relatives a la Seguretat Social i l'ajuda social. En aquest sentit, s'estableix que la Unió reconeix i respecta el dret d'accés a les prestacions de la Seguretat Social i als serveis socials que garanteixen una protecció en casos com la maternitat, la malaltia, els accidents laborals, la dependència o la vellesa, així com la pèrdua d'ocupació; aquest dret s'estableix, però, segons les modalitats establertes pel Dret de la Unió i les legislacions i pràctiques nacionals.

Com a desenvolupament de les previsions dels tractats, trobem la Directiva 2004/38/EU relativa al dret dels ciutadans de la Unió i dels membres de les seves famílies a circular i residir lliurement en el territori dels Estats Membres

En aquesta directiva es preveuen diversos límits de llibertat de circulació que poden establir els Estats Membres. Entre aquests límits trobem, d'una banda, el fet de convertir-se en una càrrega irraonable per al sistema d'assistència social de l'Estat Membre durant el període inicial de residència i, de l'altra, que el dret de residència (més de tres mesos) es podria subjectar a alguns requisits (generalment una assegurança de salut). La finalitat d'aquesta limitació és la d'evitar que el dret de residència pugui ser usat pel *turisme social*. Tanmateix, en la fixació d'aquests límits caldrà tenir molt en compte el principi de proporcionalitat o adequació als fins. En qualsevol cas, aquests límits no poden suposar una privació de la lliure circulació de persones que esdevé, com hem assenyalat, un dret fonamental que es deriva de la constitució material que existeix a la Unió Europea.

La jurisprudència del Tribunal Europeu de Justícia ha tingut ocasió de pronunciar-se en diverses ocasions sobre la lliure circulació de persones i els drets socials. En concret trobem les següents sentències: *Rudy Grzelczyk* (2001), *D'Hoop* (2002) *Collins* (2004) *Michel Trojani* (2004) y *Dany Bidar* (2005).

D'aquesta jurisprudència trobem que el Tribunal, sobre la base de la prohibició de discriminació basada en la nacionalitat i el concepte de ciutadania europea, ha anat donant un contingut social als drets dels ciutadans que es mouen per la Unió Europea. El Tribunal ha assenyalat que el Dret comunitari comporta l'existència d'un cert grau de solidaritat entre nacionals de l'Estat d'acollida i nacionals d'altres Estats Membres. Per gaudir d'aquests beneficis socials la persona ha d'estar instal·lada en l'Estat d'acollida. Aparentment no necessita un document formal (per exemple targeta de residència), sinó que depèn dels vincles i del grau d'integració en l'Estat d'acollida. D'acord amb aquesta jurisprudència, sembla que els Estats Membres no poden aplicar automàticament la denegació d'accés als seus serveis socials sinó que han de valorar la instal·lació d'aquesta persona i la seva integració a la societat de l'Estat d'acollida.

## Els serveis socials i l'atenció a les situacions de dependència

### La titularitat del dret als serveis socials

El dret dels immigrants als serveis socials es regula amb caràcter general a la Llei Orgànica 4/2000 de drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (LODILE), modificada per les lleis orgàniques 8/2000 i la 14/2003. Val a dir, per tant, que és el legislador estatal qui defineix qui és el titular d'aquest dret. Tanmateix, la LODILE omet qual-sevol consideració sobre els mitjans i el finançament necessari per garantir i fer efectiu aquest dret. Seran, per tant, les comunitats autònomes les que hauran d'assumir les conseqüències de la declaració efectuada pel legislador estatal.

Com es regula la titularitat d'aquest dret als serveis socials? Pel que fa als estrangers amb permís de residència, aquests s'equiparen a les persones amb nacionalitat espanyola; es considera que tenen les mateixes condicions que els espanyols. Pel que fa a la resta d'estrangers (inclosos els estrangers en situació irregular), solament tenen els drets i prestacions socials bàsiques (inclosos en situació administrativa irregular). Val a dir que aquesta llei és d'aplicació per als estrangers comunitaris en allò que els sigui més favorable. En aquest punt cal tenir en compte la prevalença del Dret europeu i, per tant, cal aplicar-lo.

La inscripció en el padró municipal és un mecanisme necessari per al coneixement de la població municipal i la planificació de les polítiques públiques. Al mateix temps, la inscripció al padró es configura com la via d'accés als serveis socials, que alguns ajuntaments utilitzen necessàriament per accedir a la seva xarxa de serveis. No obstant això, existeix l'absència d'una cobertura legal específica per exigir aquest requisit amb caràcter general. La LODILE permet a totes les persones amb independència de la seva nacionalitat i de la seva situació administrativa l'accés als serveis socials bàsics que són majoritàriament de competència municipal. La importància d'aquests serveis bàsics és força evident, ja que són la porta als de caràcter especialitzat, així com a la resta de serveis públics municipals.

Davant les mancances que presenta el nostre Estat del benestar, durant aquesta legislatura s'ha aprovat recentment a les Corts Generals la llei per a la promoció de l'autonomia personal i l'atenció a les situacions de dependència. Per la seva banda, el Govern català ha aprovat recentment el Projecte de Llei de Serveis Socials per tal que s'aprovi durant aquesta legislatura.

Entre els requisits que estableix la llei estatal de dependència per tal de ser titular dels drets i prestacions, hi trobem els següents: a) que existeixi una situació de dependència; b) tenir tres anys o més (els menors de tres anys tenen un règim específic); i c) residència al territori espanyol durant cinc anys, dels quals dos han de ser immediatament previs a l'accés a les prestacions. Els estrangers es regeixen per la llei 4/2000 i pels tractats i acords internacionals. Val a dir també que es preveu que el Govern estableixi polítiques públiques a favor dels ciutadans espanyols que visquin a l'estranger.

Davant d'això, ens podem preguntar: El requisit de la residència en el territori espanyol (cinc anys dels quals dos han de ser previs) és contrari al Dret europeu? És contrari al dret fonamental a la llibertat de circulació de persones en la Unió Europea? D'acord amb la jurisprudència constitucional, el dret fonamental a la lliure circulació de persones pot tenir límits d'acord amb el principi de proporcionalitat.

Formalment, es podria pensar que és una limitació a l'accés als serveis socials de dependència però no a la llibertat de circulació. Ara bé, materialment, el límit d'accés als serveis socials pot ser un element dissuasiu per a l'exercici de la mobilitat de persones a la Unió Europea. Val a dir que després d'examinar la jurisprudència europea sobre drets socials, segons el meu parer, es pot concloure que existeix una possible contradicció entre l'aplicació automàtica d'un període de residència que exigeix la legislació espanyola sobre dependència amb l'estatus de ciutadania europea que configura el Dret comunitari.

Els estats han endegat mecanismes defensius dirigits a limitar l'accés a determinades prestacions i serveis socials. En aquest sentit tant la regulació del PIRMI com la de les prestacions de la Llei de dependència estableixen requisits entorn del fet de la residència. Aquesta possibilitat ha de ser examinada des de la lògica del principi de proporcionalitat i evitant aplicacions automàtiques que poguessin ser contràries al dret fonamental a la lliure circulació dels ciutadans europeus. La necessitat d'establir mecanismes compensatoris entre els estats seria un instrument òptim per fer efectiu el dret fonamental, al mateix temps que evitaria una sobrecàrrega dels serveis socials. A diferència dels sistemes de Seguretat Social en què els ciutadans accedeixen a les prestacions econòmiques en funció del país on han cotitzat, pel que fa a les prestacions tant econòmiques no contributives com materials, l'Estat ha de fer-se càrrec de l'atenció a una persona que no ha aportat recursos durant el període actiu de la seva vida.

A més, s'ha d'atendre la situació econòmica de l'usuari, establint fórmules de copagament dels serveis en el cas que el nivell econòmic del destinatari de les prestacions li permeti fer-se'n càrrec. L'assumpció del cost del servei o part d'aquest, ja sigui pel propi usuari quan disposi de recursos suficients o bé a través de fórmules compensatòries entre els Estats Membres de la Unió Europea, permetria als municipis poder assumir en millor condicions la prestació dels serveis i procedir a una universalització efectiva.

### **Les característiques principals del sistema de serveis socials, en especial l'atenció a les persones en situació de dependència**

El desenvolupament dels serveis socials a l'Estat espanyol ha estat condicionat per la seva evolució històrica que gira al voltant de la beneficència. La seva consideració com una simple obligació moral de l'Estat que es prestava de forma discrecional, ha comportat que tingués un desenvolupament molt limitat fins a èpoques relativament recents. L'assumpció de competències en matèria de serveis socials per part de les comunitats autònomes ha permès superar aquesta visió i l'ha configurada progressivament com un dret, si bé enfocada essencialment als col·lectius en risc

d'exclusió social. En l'actualitat, el repte plantejat és superar una visió merament assistencialista dels serveis socials i projectar la seva aplicació a la ciutadania en general.

Una nota important que ha caracteritzat els serveis socials és el seu caràcter de *calaix de sastre* on solen incloure tota una sèrie d'actuacions d'índole molt diversa. En aquest sentit creiem que cal diferenciar els serveis socials dels serveis i programes d'acollida que es presten de vegades des dels serveis socials. L'acollida consisteix, bàsicament, en un seguit d'accions (empadronament, assessorament legal, facilitar informació sobre com accedir als servis generals d'educació i sanitat, llengua...) que no tenen relació amb serveis socials. L'objectiu de l'acollida és que l'immigrant pugui desenvolupar-se de forma autònoma en la nostra societat en un curt període de temps per facilitar la seva integració. Tots els immigrants, independentment de la seva renda o ingressos, són subjectes de l'acollida (per exemple proporcionar classes de català o informar sobre l'empadronament). Amb l'acollida es tracta, per tant, de normalitzar l'accés als immigrants als serveis públics. Val a dir que, en l'actualitat, s'està procedint, amb major precisió, a distingir en la normativa entre els serveis d'acollida i els serveis socials. En aquest sentit, la primera acollida dels immigrants es recull a l'Estatut d'Autonomia entre les competències en matèria d'immigració (art. 138), mentre que les competències en matèria de serveis socials tenen un tractament específic (art. 166).

Les reformes legislatives que s'estan produint plantegen un horitzó d'un nou sistema de serveis socials. En aquest sentit, l'aparició d'un nou dret de ciutadania per a la promoció de l'autonomia personal i l'atenció de les persones depenents (tercera edat i persones amb discapacitats greus) requereix la implantació d'un sistema de l'autonomia personal i les situacions de dependència d'acord amb els principis d'universalitat i caràcter públic dels beneficis socials, l'accés en igualtat de condicions i la participació de diferents nivells d'administracions. Aquests serveis de dependència s'han considerat el quart pilar de l'Estat del benestar que completa els altres tres pilars (salut, pensions i educació). Les principals característiques d'aquest sistema segons la Llei són les següents:

El caràcter públic i universal de les prestacions. Aquest caràcter públic vol dir que les administracions assumeixen com a pròpies aquest tipus de funcions. Aquest caràcter públic no implica que el sector privat no pugui participar-hi. Habitualment en l'àmbit dels serveis socials la gestió és assumida directament o bé a través de la figura del consorci. Encara més, aquesta participació pot comportar la creació d'un gran nombre de llocs de treball que fins ara es prestaven informalment.

El caràcter universal resulta relativitzat per una sèrie de factors. En primer lloc, pel tema de la immigració que queda condicionada fonamentalment als serveis bàsics en el cas dels no residents i que a més la Llei de dependència exigeix una residència temporal concreta de cinc anys (dos dels quals han de ser immediatament anteriors). Aquest caràcter universal queda condicionat també pel tema de la gratuïtat. Hem d'aclarir que aquest caràcter universal no vol dir necessàriament la gratuïtat en la prestació dels serveis. En aquest sentit es tindrà en compte el patrimoni de l'usuari del servei.



Com a tot servei de responsabilitat públic, l'accés en condicions d'igualtat i no discriminació. Ara bé, fins que el servei no estigui creat i implantat, hi ha un marge molt ampli de discrecionalitat de l'Administració que es pot refugiar en qüestions de caràcter pressupostari per defugir les seves responsabilitats.

El sistema es caracteritza per la promoció de l'autonomia personal. En aquest sentit es parteix del principi que les persones han d'estar en el seu propi context, i té una extraordinària importància els serveis d'atenció domiciliària que són de responsabilitat.

Un altre dels principis fonamentals és el de la col·laboració entre serveis sanitaris i socials, públics i privats. Cal entendre que les situacions de dependència s'han d'abordar des d'una perspectiva transversal i, per tant, han de ser considerades no solament des dels serveis socials sinó també des de la perspectiva sanitària; cal, per tant, una coordinació entre aquest tipus de serveis. Potser pel fet que els diversos serveis siguin responsabilitats de diverses administracions públiques (bàsicament ajuntaments i comunitats autònomes) resulta molt rellevant la coordinació i col·laboració entre aquestes. Això no vol dir que l'Administració autonòmica defugui les seves responsabilitats i que tot el pes d'aquestes prestacions hagi de recaure en els ens locals.

Pel que fa a les prestacions i serveis, aquests són definits genèricament en la Llei. Encara que es parla d'un dret subjectiu perfecte i exigible davant dels tribunals, la seva concreció dependrà de l'anomenada cartera de serveis. En la Llei de Dependència es preveu el seu desenvolupament per normes reglamentàries, específicament per aquelles en les que l'Estat n'assegura el finançament. El Projecte de Llei Catalana de Serveis Socials tot i que deixa el catàleg de prestacions també en mans reglamentàries, disposa que les partides pressupostàries que garanteixin aquestes prestacions hauran de ser previstes cada any a les lleis de pressupostos.

Entre els serveis que es preveuen trobem, d'una banda, els serveis per promoure l'autonomia personal (prevenció de situacions de dependència i teleassistència), i, de l'altra, els d'atenció i serveis (atenció domiciliària, centres de dia i de nit, centres residencials).

## Els governs locals: actuacions i reptes

L'actuació dels ens locals queda emmarcada dins d'uns mandats constitucionals i estatutari que afecten tots als poders públics. En primer lloc, l'art. 50 de la CE estableix que les persones grans tenen dret a promoure un sistema de benestar mitjançant un sistema de serveis socials per a les seves necessitats específiques.

Per la seva banda, l'art. 24 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) de 2006 ha introduït un catàleg de drets entre els quals trobem el dret a accedir, en condicions d'igualtat, a prestacions de serveis socials, com també el dret de les persones amb necessitats especials a mantenir una autonomia personal, i per tal que sigui així a rebre una atenció adequada. No obstant això, la major dificultat que presenten aquests drets és el tema de la seva exigibilitat que, moltes vegades, roman en mans de les previ-



sions legals i reglamentàries. En qualsevol cas, donen una sèrie de paràmetres que el legislador ha de tenir en compte necessàriament en el moment de regular aquesta matèria.

Pel que fa a les competències dels ens locals, l'EAC estableix una sèrie de competències que li són pròpies. Entre aquestes competències cal destacar l'art. 84.2.m) que al·ludeix a la regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acollida dels immigrants. La garantia d'aquesta competència en l'àmbit estatutari ha de comportar, no solament la reserva d'un espai que no pot ser sostret als ens locals, sinó també el fet que aquesta competència suposa un mandat per als ens locals, que han d'exercir obligatòriament els municipis, i que per tal de garantir aquesta obligatorietat se li han de proporcionar els recursos financers necessaris per dur a terme aquesta competència.

Entrant pròpiament en aquests serveis socials municipals relatius a l'atenció de la persona, hem de dir que la distinció fonamental és entre serveis bàsics i serveis especialitzats. Els serveis bàsics són de competència local mentre que els especialitzats són de competència autonòmica. A la pràctica, hi ha alguns municipis que presten ambdós tipus de serveis ja que l'Administració autonòmica no es fa càrrec o ho fa de forma insuficient. D'aquesta forma, trobem una tasca de suplència d'alguns ens locals davant la insuficiència de la prestació de l'Administració autonòmica. En aquest punt, caldria que l'Administració autonòmica assumís la seva competència que és irrenunciable o acudís a fórmules com la delegació o els convenis de col·laboració amb els ajuntaments. Fórmules en les quals hauria de quedar garantida la suficiència econòmica d'aquest tipus de serveis.

En qualsevol cas, aquests serveis bàsics inclouen l'atenció domiciliària, serveis residencials d'estada limitada, serveis de menjador. Entre aquests serveis l'atenció domiciliària assolirà gran importància en les mesures per promoure l'autonomia personal.

Un punt important també per tal d'optimitzar aquestes prestacions serà la creació de plans transversals o integrals per a l'atenció de la gent gran. En aquests plans caldrà tenir en compte el fet migratori i, per tant, caldrà una coordinació adequada entre els diferents serveis dels departaments i també els responsables del padró municipal. Pensem que a través del padró municipal es pot detectar la situació dels diferents col·lectius que viuen efectivament en el territori municipal.

Entre els reptes dels poders públics trobem l'impuls de serveis als ciutadans pel seu benestar i qualitat de vida des de la perspectiva de proximitat. Des d'aquesta perspectiva hem de donar instruments precisos als ens locals per dur a terme aquests serveis i especialment per garantir l'efectivitat dels drets socials als ciutadans. En aquest procés cal que els municipis puguin participar efectivament en la determinació dels catàlegs de serveis per tal de determinar quins serveis i prestacions poden realment assumir i quin finançament rebrà per tal d'assumir la responsabilitat sobre aquests. En aquest sentit, el percentatge de població immigrant, tant comunitària com extracomunitària, ha de ser un criteri rellevant en el moment de determinar quin és el paper i en quines condicions l'han d'assumir els ajuntaments.

L'envelliment de la població europea comporta la necessitat de definir polítiques d'envelliment actiu des d'una perspectiva global i integral (en el qual cal tenir molt en compte el factor migratori). En aquest punt és adequada una important planificació per tal de repensar i redimensionar serveis tenint en compte l'augment previsible de la població envellida. En aquest sentit voldria insistir en la necessitat que a través del padró i dels serveis d'inspecció puguin detectar-se adequadament les diverses necessitats socials per tal de donar una resposta adequada.

Per tal d'evitar el fet de considerar els serveis socials com una actuació que únicament ateny els sectors més marginats i desprotegits de la nostra població, hem d'orientar els serveis socials cap a grans sectors de la població. En aquest sentit és important avançar vers una universalització del servei que garanteixi adequadament els drets a les persones que viuen efectivament al municipi i en condicions d'igualtat de forma que no es produeixin o es percebin diferències de tracte entre la població immigrant i la població autòctona.

L'envelliment de la població comporta la necessitat de revalorar la gent gran com a ciutadans actius i, per tant, enfocar les diverses prestacions cap al fet de possibilitar la seva autonomia personal, prestigiar aquest col·lectiu davant la població, i fomentar la seva participació activa en la societat. En aquest punt té un paper molt rellevant la necessitat d'establir estratègies que promoguin l'autonomia personal i l'envelliment actiu.

## Conclusions

Per finalitzar aquesta intervenció voldria acabar amb unes conclusions o reflexions generals.

Una sèrie de factors com són els fluxos migratoris i l'envelliment de la població europea produeix un impacte en l'Estat del benestar espanyol i català. Un Estat del benestar que està incomplet i inacabat i que estem intentant posar a escala europea. Cal tenir, per tant, una política global, coherent i el més clara possible sobre quins són els fluxos migratoris que volem. Si volem conservar els joves qualificats que formem amb tants esforços i si volem captar persones amb iniciativa d'altres països capaços de fer aportacions importants al nostre desenvolupament com a país.

Hem de pensar també que el procés de construcció europea comporta també la necessitat de fer efectiva la ciutadania europea a través dels drets socials. Precisament el rebuig francès i holandès al Tractat constitucional ha estat en part pel poc contingut social. Hem d'avançar, per tant, en la construcció de l'Europa social. En aquest sentit l'efectivitat de l'estatus de ciutadania pot ser un gran avanç en aquest sentit. Hem d'evitar, però, convertir el nostre país en la residència europea per a persones grans. S'ha de construir uns serveis que facilitin la protecció de famílies per aconseguir que persones qualificades busquin oportunitats en el nostre país. Cal pensar, per tant, en la necessitat d'avançar cap a una harmonització social que permeti a un ciutadà tenir unes prestacions similars en qualsevol país de la Unió Europea.

Existeix realment una universalització dels serveis socials? Aquest és el mandat de la legislació i caldrà treballar molt en aquest tema per tal d'aconseguir que arribin efectivament a àmplies capes de la nostra societat. Com hem assenyalat anteriorment hi ha una possible contradicció entre els requisits de la Llei de dependència i el Dret comunitari. Segons el meu parer, l'exigència automàtica del requisit de cinc anys, dos dels quals han de ser immediatament anteriors a l'estada, pot suposar un obstacle per a la lliure circulació de persones a la Unió Europea i a la noció de ciutadania europea.

Cal repensar el paper del padró municipal que alguns ajuntaments utilitzen com a requisit d'exigència per accedir als serveis socials. Aquesta exigència resulta contrària a la LODILE i no té cap cobertura legal ja que el reconeixement del dret als serveis socials bàsics es realitza sense supeditar-se a cap requisit. No obstant això, cal dotar els municipis de mitjans per tal de poder conèixer adequadament tota la població que resideix en el seu territori, per tal que pugui planificar adequadament les polítiques públiques necessàries i assegurar així una adequada cohesió social i territorial.

En la universalització d'aquests serveis socials, els ens locals tenen un paper rellevant. Cal tenir en compte que els hi correspon els serveis socials bàsics (especialment atenció domiciliària) i, per tant, han de dissenyar unes polítiques d'envelliment actiu com a repte de futur. En el disseny d'aquestes polítiques, caldrà tenir molt present els fluxos migratoris i buscar els mecanismes oportuns de col·laboració entre els serveis municipals com també amb altres administracions. Al mateix temps, a través de les responsabilitats que exigeix l'ordenament jurídic podran demanar el finançament necessari per fer-hi front.

**Nota de l'autor: Amb posterioritat a l'elaboració d'aquest treball, la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, exigeix l'empadronament en un municipi de Catalunya per a ser titular del dret a accedir als serveis socials, eximint d'aquest requisit a les persones que es troben en estat de necessitat social bàsica d'acord amb el que estableix la legislació en matèria d'estrangeria**

**Immigració i govern local.  
Experiències i reptes.  
IV Seminari Immigració i Europa.**

La gestió local de la immigració: La perspectiva política.  
Mireia Belil

### Mireia Belil

*Directora, Fundació Fòrum Universal de les Cultures*

*En la reflexió realitzada i presentada a la taula rodona van participar-hi presencialment **Kent Andersson**, vicecalde i comissionat municipal del Departament d'Integració i Ocupació, Malmö (Suècia); **Marianne Dekker**, directora del Departament de Joventut, Educació i Societat, Rotterdam (Països Baixos), i **Irene Graham**, regidora d'Integració, Glasgow (Regne Unit). D'altra banda, **Jordi Hereu**, alcalde de Barcelona; **Didier Paillard**, alcalde de Saint-Denis; **Paul de Guchteneire**, cap de la Unitat de la Secció de Migració Internacional i Multiculturalisme de la UNESCO, i **Michel Delebarre**, alcalde de Dunkerque i president del Comitè de les Regions, també van aportar llurs reflexions, en aquest cas, però, a través d'enregistraments en vídeo prèviament realitzats en funció d'un qüestionari en comú.*

*La conducció del procés de reflexió previ, de la taula rodona i la relatoria que recull els resultats estructurats d'aquesta reflexió, han anat a càrrec de Mireia Belil.*

La immigració no és un fenomen nou. Les conseqüències, els reptes i les problemàtiques que es viuen localment adopten formes, intensitats i caràcters diferents. Les ciutats són les principals receptores de les migracions internacionals, i és precisament en aquests territoris on sorgeixen les oportunitats i els conflictes. La migració s'ha convertit en un problema polític, cultural i econòmic, i les dificultats que suposa qüestionen fonamentalment la pròpia capacitat humana per construir societats al segle XXI. La transició de persones d'un poble a un altre, d'un país a un altre, d'una ciutat a una altra a la recerca de condicions de vida millors, ha teixit un mapa de possibilitats, però, alhora, també una certa incapacitat per plantejar el progrés. Les conseqüències de les migracions tenen un impacte cultural, social i polític que trenca amb les formes de relació antigues i construeix noves maneres de convivència.

El ritme de recepció de persones procedents de països no comunitaris fa que ciutats i governs locals espanyols aprenguin a marxar forçades a gestionar la diversitat social, cultural i ètnica, a la vegada que afronten els reptes que comporta l'augment de la població i la seva diversificació en un entorn urbà.

Encara som lluny dels percentatges de població estrangera que experimenten altres urbs europees (tot i que alguns barris ja s'acosten a aquestes xifres), i encara ens queden alguns anys per aprendre a gestionar l'arribada, l'acollida i la integració de poblacions diverses: aquelles que acaben d'arribar i també les formades per les segones i terceres generacions, que s'han criat, educat i, fins i tot, han nascut en territori espanyol.

Les solucions a tots aquests reptes –que ja formen part de la quotidianitat de les ciutats i dels pobles– no són ni solucions estàndard, ni polítiques tancades, ni tampoc “accions de manual”: són solucions que es construeixen escoltant, fent, implementant, de vegades fins i tot equivocant-se, i també adaptant-se a unes condicions incertes, canviants i, de vegades, difícils de controlar localment.

L'intercanvi d'experiències, de coneixements i d'informacions és un dels mitjans per sondejar la visió i les actuacions polítiques que fan falta per gestionar les noves diversitats del segle XXI. Per això, en aquesta sessió del IV Seminari sobre Immigració i Europa, hem mirat cap a Europa i hem trobat alguns conceptes, actuacions, posicionaments, opinions i dades que ens interessa aprofundir per garantir que allò que es desenvolupa a les ciutats catalanes i espanyoles s'orienta cap al manteniment i l'increment de la cohesió social dels entorns urbans.

Les informacions i reflexions que proporcionem a continuació són un resum creatiu de les aportacions i contribucions que han realitzat els alcaldes de Barcelona, Saint-Denis i Dunkerque (aquest darrer és també president del Comitè de Regions i Ciutats d'Europa), a més a més de les intervencions dels representants polítics de les ciutats de Glasgow, Malmö i Rotterdam, i del responsable del Programa de Migracions Internacionals i Polítiques Multiculturals de la UNESCO. Aquestes aportacions s'han realitzat de manera excepcional a partir d'una sèrie d'entrevistes enregistrades a una part dels convidats, i de la presència al seminari de la resta. Totes les persones que han intervingut en aquesta sessió són polítics i responsables d'àrees estratègiques del desenvolupament de la ciutat, i també responsables de la gestió de la convivència, la integració, la ciutadania, la participació, la immigració, els refugiats... i molts altres conceptes i termes que es relacionen entre si en la vida i en les polítiques urbanes.

Les persones que han de gestionar l'arribada dels estrangers, l'assentament de noves poblacions, el creixement econòmic i la diversitat, s'enfronten a molts reptes que coincideixen amb els de la resta de nuclis urbans, sigui quina sigui la localització o extensió. Les entrevistes enregistrades se centren en alguns d'aquests temes d'interès que inclouen també el debat sobre:

- el model d'integració que es construeix amb visió de futur, el desenvolupament de les diferents polítiques i el pas del temps;
- la valoració del patrimoni cultural, de capacitats i d'humanitat que representa la immigració;
- la relació entre immigració i exclusió social, i la necessitat d'imaginar la capacitat de les ciutats com a laboratoris per a la integració;
- la possibilitat de construir partenariats locals i internacionals per a la gestió de la diversitat;

- la capacitat de codesenvolupament i d'establiment d'un diàleg permanent entre administracions i entre agents diferents;
- la recerca dels equilibris entre diversitat i cohesió.

Tots els responsables de les ciutats asseguren que la immigració i l'arribada de noves poblacions amb religions, llengües, capacitats, costums i somnis diferents suposa un nou escenari –en unes ciutats més noves que en d'altres– que planteja problemes i, alhora, oportunitats. Els canvis demogràfics representen un increment de la població i de la possibilitat de progrés i creixement, amb noves capacitats humanes, nous recursos, noves demandes i nous conflictes. Barcelona, Glasgow, Rotterdam, Malmö, Saint-Denis... totes les ciutats del continent consideren que l'augment de la població és una solució a la crisi d'envelliment que pateix la societat europea i als problemes que planteja en termes de producció, de serveis, etc. En algunes urbs aquest creixement de la població és un resultat poc esperat, fruit dels canvis globals i de les condicions particulars de cada ciutat. Tanmateix, en altres ciutats l'atracció de població s'ha promogut de manera activa. El creixement demogràfic i els processos de substitució poblacional són essencials per mantenir el progrés i el creixement econòmic de la ciutat, tal com identifica clarament l'alcalde de Barcelona. Tant en els casos de creixement no esperat com en aquells en què es promou l'arribada de poblacions foranes, la receptivitat i l'adaptació de les noves poblacions a la vida productiva, social, cultural i política de l'entorn urbà és un repte que comporta conseqüències importants en l'evolució de l'entorn urbà.

Segons l'alcalde de Barcelona, un dels processos de millora de la integració passa per ampliar la xarxa de serveis públics de manera que no es generi competència entre aquella població autòctona amb pocs recursos econòmics i la població immigrant, que sovint també forma part d'aquests estrats socials. Aquesta ampliació dels serveis públics s'ha de realitzar sempre amb la premissa del desenvolupament de xarxes comunes i úniques per a tots, i només en aquells serveis específics d'acollida, cal desenvolupar una xarxa especialitzada per a la gent que acaba d'arribar.

Una de les diferències fonamentals del desenvolupament social de les ciutats europees és la forma d'accés als serveis públics dels nous ciutadans i ciutadanes, sense oblidar-nos de les formes de finançament. El finançament dels serveis locals té en compte poques vegades el factor migratori excepte aquells programes que reben fons addicionals basats en contractes finalistes o programes especials.

Malgrat les polítiques de millora dels serveis, les poblacions amb més història de residència en una ciutat no sempre reaccionen positivament a l'arribada de persones foranes. Per aquest motiu, a més de la igualtat d'oportunitats d'accés als serveis públics, cal desenvolupar una política de proximitat als barris, que és on es crea –i es trenca– la convivència. La qualitat de l'espai públic és essencial per assegurar aquesta convivència, perquè no hem d'oblidar que és un bé de tots els ciutadans i, com a tal, s'ha de dignificar, ha de regir-se per unes normes que contemplin els drets i els deures de cada individu i de cada grup, i que es comparteixin les regles bàsiques de la democràcia.

L'alcalde de Barcelona defensa que aquest model d'integració s'allunya del multiculturalisme que sembla integrador, ja que respecta tothom, però que en el fons genera segregacions sobre el territori urbà.



Saint-Denis considera que la creació d'una societat diversa és el resultat de les polítiques que s'allunyen de les actuacions locals. Rebem famílies, nens, costums, maneres de pensar, de viure i de morir, i ho rebem a uns ritmes i des d'uns orígens que el Govern local no pot decidir. Aquestes aportacions s'han de viure com un enriquiment del patrimoni humà de la comunitat de Saint-Denis. En aquest context, la construcció de la convivència és el principal repte, sobretot si tenim en compte que en aquest cas no només es tracta de gestionar la diversitat, sinó també l'exclusió, la precarietat i la pobresa ja que els grups que resideixen a Saint-Denis pertanyen als estrats socials més baixos, tinguin o no la nacionalitat francesa. Malgrat els reptes que es plantegen, el Govern local d'aquesta localitat veu en la migració i la diversitat una font de recursos que no només ha de servir per realitzar el potencial de Saint-Denis, sinó que també pot col·laborar en el desenvolupament dels països d'origen d'aquestes poblacions nouvingudes.

Algunes ciutats han convertit l'arribada de població en una política activa per al seu desenvolupament, precisament amb el convenciment que l'aportació de recursos diferents pot ajudar al posicionament de la ciutat i millorar-ne el futur.

La ciutat de Glasgow ha apostat per atreure població amb l'eslògan següent: *"We're every kind of people"* ("som tot tipus de gent") i, per la seva part, el Govern local facilita l'arribada de sol·licitants d'asil i els ofereix el suport necessari per integrar-se en la societat escocesa. Aquesta política activa d'acollida de població forana es basa en el convenciment que el benestar global de la ciutat de Glasgow sortirà beneficiat de la presència de noves poblacions. Tanmateix, el desconeixement i la poca experiència dels ciutadans amb relació al tracte amb poblacions tan diverses, van generar alguns conflictes que s'intenten solucionar amb l'ajuda de fortes campanyes amb missatges positius. La gent reaccionava de manera negativa perquè no entenia que les persones que acabaven d'arribar dels països estrangers poguessin obtenir allotjaments que, moltes vegades, semblaven millors que els que estaven a disposició de la població resident a Glasgow. En realitat, l'Ajuntament va instal·lar els refugiats en cases buides, en pisos alts i repartits pels 22 districtes, tot i que ràpidament es van adonar que no podien abandonar aquestes persones a la seva sort en les seves comunitats ja que es trobaven molt aïllades. El següent pas va ser l'establiment de xarxes d'integració, amb l'ajuda de les esglésies, les associacions i els centres comunitaris, a més a més de facilitar espais de trobada i de coneixement mutu. Les xarxes i els missatges positius sobre la immigració i la diversitat són la base de les polítiques de convivència a Glasgow, que també ajuden les poblacions que acaben d'arribar amb cursos de l'idioma, amb formació professional i accés a l'habitatge.

Rotterdam va passar de ser el model d'integració ideal de les ciutats europees, amb índexs elevats de poblacions foranes, molta inversió en habitatge social, i amb un índex bastant positiu de relacions i matrimonis mixtos, a ser un exemple que demostrava que, malgrat els esforços públics realitzats al llarg de molts anys, es podia fracassar en la construcció d'una convivència pacífica. Arran d'aquests problemes de convivència, Rotterdam ha donat prioritat exclusiva durant uns quants anys a la seguretat ciutadana com a guia de les seves polítiques relatives als immigrants i les minories ètniques, una població que no ha deixat d'arribar a la ciutat

i que continua creixent en nombres absoluts, tant a Rotterdam com en altres grans ciutats holandeses.

Aproximadament el 46% dels habitants de la ciutat són d'origen estranger, dels quals, un 34% procedeix de països no occidentals. Les tensions socials provocades per aquestes situacions s'agreugen amb el baix nivell educatiu i la falta d'ocupació d'una gran part dels grups procedents de minories ètniques. Problemes tan diversos provoquen moltes tensions tant a les ciutats com al país. Aquest és precisament el motiu pel qual s'ha decidit desenvolupar un programa social molt ampli. La transformació durant els darrers anys, lligada al canvi polític del Govern municipal, es dirigeix cap a la consolidació de noves estratègies d'integració basades en **el concepte de participació i ciutadania**. Aquest model potencia els programes d'actuació global, i juntament amb els temes socials, promou especialment l'educació i la lluita contra la desocupació, sense oblidar-nos de la seguretat i la regeneració de les àrees degradades.

Fa una dècada, Malmö era una ciutat sueca tradicional amb un 5% de població estrangera, la meitat de la qual tenia la nacionalitat d'algun dels països nòrdics. Actualment, Malmö té un 26% de població immigrada, fet que ha significat un rejuveniment de la ciutat i ha generat un nou context d'actuació: el 55% dels menors de 19 anys té una altra llengua a part del suec, i, a la ciutat, hi conviuen 165 nacionalitats diferents.

Per tant, sense cap mena de dubte, la integració és el tema central de la política urbana i ja l'any 1999 es va consolidar un pla que considera la integració com un procés de dues vies en què els 270.000 habitants de Malmö hi estan involucrats. La diversitat es defineix com un recurs que, com a tal, és un problema i, alhora, una oportunitat. La diversitat proporciona nous recursos demogràfics, lingüístics i de capacitats. Tenir una feina és una de les vies principals per formar part de la societat. Per això, Malmö treballa molt amb la comunitat empresarial per mostrar què significa la diversitat al mateix temps que es treballa amb els immigrants per reforçar, validar i explicar als empresaris les seves qualificacions.

El tercer pilar de tot aquest procés és lluitar contra la discriminació de qualsevol mena en el mercat laboral, ja que tot i tenir coneixements de suec i haver obtingut certificats d'aptitud, sempre hi ha el risc de discriminació. Tots els contractes amb l'Ajuntament de Malmö duen una clàusula de no discriminació obligatòria per a totes les empreses que desitgin treballar per a la ciutat.

Alguns processos d'actuació de Malmö són, com en les altres ciutats, essencials: conèixer la llengua de la ciutat, però sense oblidar que cal desenvolupar noves formes d'ensenyament de les llengües, ja que els possibles alumnes i el respecte envers les seves cultures d'origen obliga a replantejar-se els processos pedagògics. En canvi, a diferència d'altres ciutats, el programa d'integració de Malmö se centra en treballar la diversitat en el món dels negocis, la validació de competències i qualificacions, així com la lluita contra la discriminació laboral.

A més de la decisió política, el model d'integració i cohesió social de la ciutat no és un producte de supermercat, sinó que es construeix *ad hoc*, amb coneixement de la realitat, reconeixement dels principis i valors dels diri-

gents, i a partir del desenvolupament de diferents activitats, polítiques i posicionaments. Barcelona i Saint-Denis aposten per models mixtos basats en la inclusió, el respecte dels drets humans i els principis bàsics de la democràcia, tot fugint del multiculturalisme exclouent.

Totes les ciutats europees que hem consultat tenen clar que el model i les polítiques d'integració han de tenir un caràcter transversal i han de comptar amb el suport polític de tot el Govern i l'Administració municipal. El model d'integració basat en la participació i la ciutadania no és una política aïllada de la ciutat de Rotterdam, sinó que l'accepten totes les àrees de govern que contribueixen en aquesta política d'integració. Si tenim en compte la gran quantitat de persones estrangeres que hi ha la ciutat, la política de participació i ciutadania ja no pot considerar-se una política d'integració, sinó **la política principal de la ciutat**.

A Rotterdam consideren que no n'hi ha prou amb els cursos de llengües i amb la difusió de programes de ciutadania. A aquests elements, que són essencials, cal afegir-hi una dimensió de desenvolupament econòmic local, la no discriminació en el mercat laboral i la regeneració urbana d'àrees degradades i amb riscos importants d'exclusió. La regeneració urbana es realitza seguint uns criteris de mixtura d'usos urbans i mixtura de tipus d'habitatge i nivells socioeconòmics, de manera que les persones puguin fer millores en el seu habitatge, si s'ho poden permetre, sense necessitat de canviar de barri o de comunitat. Aquesta classe de mixtura és molt important per a les escoles de barri, ja que concentren alumnes de diferents nivells socioeconòmics. Barcelona aposta per l'actuació en els barris, el nivell més proper al ciutadà, i per la millora de la qualitat i la cura dels espais públics.

A Glasgow, la integració forma part de les polítiques d'igualtat i el missatge principal és que la ciutat dona la benvinguda a noves poblacions perquè representen més població, més qualificacions i més cultura. Es va plantejar un procés d'integració de refugiats que inclou un sistema educatiu, un servei d'ensenyament d'anglès, serveis de traducció, construcció de xarxes de desenvolupament econòmic local i formació i validació de diplomes. Aquestes línies d'acció es van reforçar amb la campanya següent: "*Glasgow. We are every kind of people*", que es va promocionar a la ràdio, als autobusos, amb banderoles... per refermar el missatge que la ciutat obre les portes a un gran nombre de persones diferents. Aquesta campanya es va realitzar amb els recursos de l'Ajuntament i amb els de les organitzacions que han fet de *partenaires* en els diferents processos d'integració.

Aconseguir el consens, fins i tot amb l'oposició, és el pas inicial per al desenvolupament del pla d'integració a Malmö. Set dels vuit partits polítics representats en el consell es van posar d'acord en la definició de la integració i en allò que aquest posicionament representava per al treball i els treballadors del municipi. La plantilla municipal ha de mostrar el perfil social de la ciutat, no només com un reflex d'igualtat, sinó sobretot pels avantatges que representa a l'hora de gestionar una població diversa. L'actuació com a models dels governs i les administracions locals és un pas essencial en la transformació social.

Aquest convenciment també és característic de les Eurociutats<sup>1</sup>, on es reclama la potencialitat de l'àmbit local per promoure i mantenir el model europeu de benestar i integració. En els treballs realitzats per Eurociutats

1. *Contribution to a good governance concerning the integration of immigrants and the reception of the asylum seekers on the local level.*

Eurociutats ([www.eurocities.org](http://www.eurocities.org)) - Xarxa de ciutats europees grans que integra també aquelles ciutats que, sense ser necessàriament grans, encapçalen iniciatives d'intercanvi i cooperació.

es reconeix la importància de l'àmbit local en tots els processos d'integració social, al mateix temps que es reclamen els recursos necessaris per realitzar aquests processos.

Les autoritats locals han de buscar la complicitat d'altres agents urbans per aconseguir el major impacte i eficàcia possibles en els esforços per crear una societat europea cohesionada. El cas de Glasgow és important ja que, en aquesta ciutat, s'ha aconseguit una bona xarxa d'entitats col·laboradores en l'aplicació de les actuacions, però també s'ha funcionat a partir de contractes multiparts a nivell vertical que involucren altres nivells de govern en el desenvolupament de les polítiques locals.

Eurociutats defensa que els àmbits locals necessiten els recursos i la concentració d'estratègies, així com també els mecanismes contractuals i polítics que permetin que les ciutats es mantinguin vinculades a la formulació de les polítiques d'integració.

El Comitè de Regions i Municipis d'Europa, per mitjà del seu president i alhora alcalde de Dunkerque, confirma l'estratègia i la necessitat de generar i consolidar partenariats internacionals a diferents nivells per afrontar els reptes de la immigració. Els governs i les administracions locals assumeixen una sèrie de responsabilitats i disposen de les relacions de proximitat amb els ciutadans, però no se'ls facilita els mitjans ni els recursos necessaris i suficients per assegurar la qualitat de vida i la convivència a les ciutats.

El treball de les ciutats amb al Comissió Europea és essencial per a la definició d'estratègies d'integració locals. Són necessàries estratègies europees que siguin la suma de les diferències locals, i no la mitjana de la diversitat. Les estratègies europees tendeixen a convergir, mentre que les situacions locals cada vegada són més divergents i específiques. "Les ciutats (el nivell local) viuen sotmeses a la tirania de la mitjana (nacional i europea). Caldria consultar les ciutats sobre les estratègies, els recursos i les classes de contractes que cal desenvolupar" (Malmö). Des de Malmö i des del Grup d'Afers Socials d'Eurociutats es reclama la presència de les ciutats en la definició de les polítiques d'immigració i integració europees, tot i que també les estratègies nacionals han de ser la suma, i no la mitjana, de les condicions locals. Per exemple, es pretén que una mateixa política europea sigui aplicable a Rotterdam, amb un 48% de població immigrant, i també a Sevilla, que en té un 2,8%.

Eurociutats ha treballat la presència de les ciutats en els plans europeus d'integració a través de diferents comissaris. Per exemple, el Comissari Frattini té intenció d'establir algunes polítiques d'integració que incloguin un diàleg amb diferents actors socials, i eurociutats en serà un. També s'ha intentat aconseguir finançament per a aquells projectes que les ciutats han portat a terme i que es poden considerar com una bona pràctica en aquest tipus de debats.

Moltes persones consideren que el problema real de les ciutats és el nivell nacional. Eurociutats ha realitzat diferents investigacions en què es demostra que la definició dels plans d'acció nacionals –als quals segueixen els plans d'acció locals i el diàleg territorial de cohesió social–, no inclou els governs locals com a interlocutors. La majoria dels ponents presents a la taula rodona coincideixen en aquesta conclusió. Els diferents nivells de

govern estatal no consulten la majoria de les ciutats a l'hora d'elaborar els plans d'integració i cohesió social. Fins i tot la Comissió Europea ha recomanat als seus Estats Membres que estableixin i reforcin el diàleg amb els àmbits locals i regionals en l'elaboració d'aquests informes, i que per tant no només hi incloguin algunes de les estadístiques bàsiques.

Queden moltes preguntes per plantejar i respondre, com per exemple quines fórmules i models d'implementació de les accions concretes s'utilitzen; com es mesura l'impacte i el resultat de les polítiques d'integració; quin és el punt d'equilibri entre la diversitat i la cohesió; quines diferències d'acció política sorgeixen entre la gestió d'una diversitat plenament ciutadana (segones generacions, minories ètniques...), i la gestió de primeres generacions d'immigrants, i moltes altres més.

Sabem que la immigració és un fenomen global d'impacte local: la globalització té una localització concreta. L'impacte local en la demografia, l'economia i el patrimoni humà i cultural pot ser enorme. Té efectes en la convivència en el territori, i també aquestes ciutats poden ajudar al desenvolupament dels entorns d'origen. Les ciutats, i els governs locals, són agents essencials en la política d'integració i convivència, tot i que la majoria de polítiques d'integració social no són de competència local (educació, salut, feina, habitatge...). Tanmateix, marquen la diferència ja que la proximitat ha de permetre trobar remei als conflictes i problemes, i experimentar noves solucions.

Assegurar la igualtat d'accés a les oportunitats de vida és un element prioritari en la pau social i la convivència. Això significa evitar els processos de competència entre la població, facilitar més serveis públics i *capacitar* la població, tota la població, perquè pugui viure en entorns incerts i diversos. Un espai urbà de qualitat és essencial per mantenir la convivència. Treballar per garantir el dret a la seguretat i la convivència per a tothom en un context de diversitat cultural és un dels principals reptes locals.

També és important el desenvolupament dels instruments que permeten la previsió i la mediació dels impactes i els resultats de les polítiques d'integració. Les ciutats són l'espai ideal per al desenvolupament de noves vies que facin que la gent se senti en comunitat i no exclosa. Poden actuar com a laboratoris perquè tenen diferents nivells de proximitat. Els jocs d'equilibri entre diversitat i cohesió es construeixen de manera més creativa en les ciutats. Els entorns que permeten l'intercanvi, i el fet d'explicar i difondre aquestes pràctiques, són un pilar més de la construcció urbana, així com també el fet de continuar edificant entorns de partenariats internacionals.

La migració cap a les nostres ciutats demostra les capacitats reals d'una societat per construir un món tot aprofitant la riquesa de la diversitat i trobant la manera de superar els qüestionaments de la identitat i la legitimitat de la presència dels hàbits i costums diferents. La gestió de les migracions és una prova del nostre compromís col·lectiu i capacitat per aconseguir la cooperació internacional i l'aplicació dels drets humans universalment.

Potser amb tots aquests components, paciència, coneixements i humilitat, Barcelona aconseguirà desenvolupar un procés d'integració i diversificació que ens condueixi a un canvi sense fractures socials i que ens permeti millorar la qualitat de vida de tots els seus habitants, dones, homes, nens, tant d'aquí com d'allà.

# Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.

L'acollida de la immigració i la gestió de la convivència.

La gestió de la convivència: Models i eines.  
Antoni Fogué

### Antoni Fogué

*Tinent d'alcalde de l'Àrea de Serveis a la Persona i Sostenibilitat,  
Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet*

**E**stava escoltant el company representant de Mataró i com que som ajuntaments de municipis relativament propers, encara que diferents, em sentia totalment identificat. Per això, avui, jo també intentaré aportar no tant el que hem anat fent al llarg del temps, sinó que intentaré ser més esquemàtic i, fins i tot, acabar amb els dubtes que tenim des de Santa Coloma, que crec que són els dubtes, els problemes i les necessitats que tenim en molts ajuntaments.

Suposo que si us parlo de Santa Coloma de Gramenet, no he de donar-vos moltes explicacions, però potser sí que val la pena que ens situem. Santa Coloma és un municipi que té uns 6 km<sup>2</sup> d'extensió i uns 123.000 habitants. És a l'àrea metropolitana de Barcelona, i la seva població ja a la dècada de 1965-1975 va passar dels 40.000-50.000 habitants als 144.000; i ara, des de l'any 2000 fins al 2006, hem passat d'un percentatge de població estrangera del 3,5% el 2000 al 18% el 2006. Els que la coneixeu sabeu que és una ciutat on vivim molt bé; i estem molt satisfets de viure-hi. Però com ha dit algunes vegades algun responsable polític del meu Ajuntament, hi vivim estrets, perquè d'aquests 6 km<sup>2</sup> que us he dit, gairebé 3 km<sup>2</sup> són zona de muntanya. En l'època franquista fins i tot es van arribar a construir pisos de protecció social en terrenys amb uns nivells superiors al 20%. És a dir, que l'orografia és complicada i la concentració és força elevada. Quan a Santa Coloma parlem de polítiques de proximitat des de l'àmbit local, gairebé sembla un acudit: com no han de ser polítiques de proximitat si estem tan a prop uns dels altres? Seriosament, són polítiques de proximitat en tots els sentits de la paraula.

Amb la primera onada migratòria de persones procedents de diferents comunitats de l'Estat a Catalunya, i a Santa Coloma, també es van produir canvis enormes en les nostres ciutats. Evidentment, no s'assemblen i no són exactament iguals als canvis que s'estan produint ara. Durant els 27 anys de democràcia, els ajuntaments han assumit nous reptes i han cosit i recosit moltes de les ferides que l'etapa de la dictadura havia deixat. I entre d'altres, les produïdes com a conseqüència d'aquest creixement que va afectar Santa Coloma i tota l'àrea metropolitana. Un creixement fet sense cap mena de planificació urbanística ni de cap altre tipus. Durant aquests anys, per tant, hem hagut d'aconseguir més serveis i més qualitat, més equipaments municipals, dotar de major ordenació el municipi, etc. I l'arribada d'un altre flux de gent, no tan gran com l'anterior però amb un elevat



percentatge de població estrangera, està generant, com a tot arreu, noves conseqüències. L'arribada d'aquestes persones no és un fenomen analitzable solament des del punt de vista econòmic i laboral, sinó que també va lligat a l'aparició de nous problemes que s'han de detectar i gestionar.

A Santa Coloma de Gramenet vam començar la primera acció d'àmbit local respecte a les noves persones que venien de l'estranger l'any 1993: vam tenir una certa capacitat, no visionària, però sí de previsió del que aniria succeint, ja que teníem com a referència el que estava passant a altres llocs d'Europa. L'any 1993, el percentatge de població estrangera a Santa Coloma era del 0,4%, és a dir, que no era ni potencialitat ni problema. El que es va fer des de l'Ajuntament era una acció, un primer programa municipal que es va anomenar Programa Nouvinguts i que pretenia fer el que després s'ha anat transformant en un servei d'acollida, és a dir, facilitar la incorporació i la formació dels estrangers que arribaven al nostre municipi. Estem parlant de l'any 1993, i crec que vam tenir sort en avançar-nos als temps. D'aquesta manera, hem pogut viure en una ciutat amb estretors en tots els nivells i amb una densitat important, però que no es caracteritza pel gran conflicte quotidià i diari en temes de convivència.

Si fem un breu repàs a l'evolució de la població estrangera immigrada a Santa Coloma des del 1993 fins al 2006, veurem que les accions que s'han anat implementant han crescut de forma paral·lela. Des de l'any 1993 al 2006, la població estrangera ha passat del 0,4% al 18% que tenim actualment i, al mateix temps, hem anat redefinint, actualitzant i inventant propostes des de l'àmbit local per donar resposta a aquestes noves necessitats, aquests nous problemes. Respondre a les noves inquietuds que apareixen, d'altra banda, és un fet que els ajuntaments estem acostumats a fer des de l'inici de la democràcia. És a dir, i faig un parèntesi general, que els ajuntaments estem acostumats a treballar amb un sistema de finançament insuficient, amb un marc competencial vinculat a la llei de bases del règim local del 1985 que tampoc no està massa actualitzada. Per això, el que hauríem d'oferir els ajuntaments per llei i el que realment oferim, no tenen res a veure.

En aquest sentit, doncs, els ajuntaments ens hem hagut d'actualitzar i hem hagut de donar respostes sobre la marxa a noves situacions i problemes que s'han anat generant al llarg d'aquests anys. Els canvis socials, econòmics i culturals afecten, en primera instància, el territori més proper, el municipi. I són els alcaldes i els regidors els encarregats de donar respostes. Aquest fet es pot valorar, en moltes ocasions, com un avantatge i alhora com una dificultat perquè no se'l pot esquivar i cal trobar una resposta. Altres nivells de l'Administració poden optar per defugir-ne –només cal recordar els vuit anys de l'anterior Govern de l'Estat, quan la resposta davant dels temes vinculats a la immigració era criminalitzar l'estranger– o ignorar-lo, com també es va fer des del Govern de Catalunya durant molts anys. En canvi, els alcaldes, alcaldesses, regidors i regidores han hagut d'afrontar aquest tema.

Hi ha hagut, doncs, un augment de la població que ens ha servit per anar inventant i desenvolupant propostes des de l'àmbit local. Iniciatives que concorden amb el que hem anat fent la majoria d'ajuntaments, primer de manera molt reduïda i específica i, a partir del 2000, atenent una realitat molt més complexa. En aquest context, vam dur a terme una experiència

URBAN que ens va permetre transformar un barri on el percentatge de població s'havia incrementat considerablement; el mateix any 2000 es va nomenar una comissionada per al Pla de Convivència.

A partir d'aquí, vam començar un camí en què es va fer evident que l'Ajuntament no volia ni podia fer les coses sol. Per tant, vam iniciar el procés per elaborar el Pla per a la Convivència: un procés de 2 o 3 anys, durant el qual es va crear una comissió impulsora per implicar les diferents entitats i col·lectius de la ciutat; per promoure l'estructuració de la població immigrada que no estava organitzada i per aconseguir interlocutors que poguessin funcionar com a tal i participessin en aquests processos. Era imprescindible aconseguir el consens polític per poder dur a terme tot aquest procés, i durant el període 2002-2003 ho vam aconseguir. Tots els partits polítics van firmar el Pacte per a la Convivència: el PSC, Convergència i Unió, el Partit Popular, Iniciativa per Catalunya i també Esquerra Republicana que no tenia representació municipal però a qui es va convidar a sumar-se a aquest pacte cívic.

Davant, doncs, de l'increment de la població, la resposta de l'Ajuntament es percep en accions concretes. S'estableix el Pla per a la Convivència i les accions al territori, es parla d'igualtat de drets i deures entre autòctons i no autòctons, etc. En aquest escenari d'accions, es plantegen també els mecanismes de participació ciutadana. Com a conseqüència d'aquest procés, es va generar un model de participació ciutadana i vam aprovar, després de dos anys, un reglament. Fou un procés laboriós perquè hi van participar més de 100 entitats de la ciutat i ciutadans individuals. En aquests moments disposem d'un reglament que s'està desenvolupant, amb un Consell de Ciutat com a òrgan màxim de representació, uns consells territorials i de barri que funcionen com a comissions de convivència i uns consells sectorials en temes vinculats a polítiques referides a la dona, a l'ensenyament, etc.

El model que ha seguit l'Ajuntament s'ha caracteritzat per utilitzar el sistema de la mediació: hem hagut de mitjançar en molts conflictes i en molts problemes i hem utilitzat aquest sistema de buscar l'acord abans d'emprendre una actuació administrativa o una sanció (sempre en el nostre àmbit competencial). En general, crec que aquesta ha estat la pauta de comportament de la democràcia local.

Però, evidentment, hem hagut d'anar més enllà i fer un salt qualitatiu. Des de fa cinc anys i amb el suport de la Diputació, hem vist que ha augmentat de manera considerable el programa d'acció que ha posat en marxa l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació. Gràcies a aquest programa, s'han seleccionat i format persones, professionals especialitzats en la mediació, i com a resultat, ara tenim un equip de 30 professionals que estan treballant en la mediació. És evident, per tant, que per a l'Ajuntament, la mediació no és un exercici de bona voluntat del Govern de torn, sinó que és un fet interioritzat. De la mateixa manera que hi ha polítiques locals que tenen relació amb la neteja viària, hi ha polítiques locals que tenen relació de manera permanent amb les accions de la mediació. L'equip de mediadors s'estructura en diferents equips en funció de les demandes d'intervenció. Hi ha una part que, evidentment, treballa amb temes vinculats als problemes de convivència en l'àmbit familiar (per exemple, el centre d'orientació i informació de la dona serveix per iniciar els exercicis de

mediació) i una altra, en fase de desenvolupament, que està vinculada als problemes de convivència en l'àmbit escolar. També hi ha un paquet més ampli que anomenem veïnal, i des del qual s'afronten els problemes existents a la comunitat de veïns, al carrer o al barri. A aquests equips de mediadors s'hi accedeix de manera ben diversa, i no estan ubicats en l'àmbit dels serveis socials sinó que depenen de l'Ajuntament, perquè no és un element conjuntural, sinó estructural. En aquests equips, per exemple, la policia local també hi té un paper molt important, i s'han dedicat recursos a la formació del conjunt dels funcionaris, però en especial als agents de la policia local.

Crec que hem avançat molt durant els darrers cinc anys, sobretot en evitar que els conflictes s'accentuin i es tornin insolubles o ingestionables. En aquest sentit, algunes dades són prou evidents. Al llarg del 2006, s'han fet prop de 160 intervencions que han afectat més de 700 domicilis. En un 70% dels casos, hi ha hagut una resolució positiva, que significa que la mediació s'ha pogut dur a terme, que no hi ha hagut crisi ni conflicte malgrat que el problema no sempre hagi desaparegut completament. Des de l'àmbit de la policia local diuen que el 53% de les intervencions fetes per l'equip de mediadors per requeriment de la policia local segons el protocol establert, han estat a causa de la denúncia d'un ciutadà autòcton a un altre ciutadà autòcton.

Evidentment, també hi ha coses que no estan resoltes. El finançament n'és una. És cert que fa dos anys, i per primera vegada, l'Estat va obrir una línia de finançament per als ens locals en temes d'integració, i que la Generalitat ha fet el mateix. Però no n'hi ha prou: es tracta de diners, però també d'evitar que el món local acabi fent intervencions que no li corresponen competencialment. Amb el nou Estatut de Catalunya, amb el nou marc competencial que haurà d'arribar als ajuntaments i amb el nou sistema de finançament local, ha de quedar clar que quan el Govern de la Generalitat, per la via sectorial, proposi o digui que els ajuntaments han d'assumir una determinada competència, aquesta haurà d'anar acompanyada dels recursos suficients, econòmics i no econòmics. Això és fonamental i confiem en el desenvolupament correcte de l'Estatut que tenim aprovat.

D'altra banda, hi ha el pacte entre administracions. Si en l'àmbit municipal s'ha arribat a acords, és fonamental que també hi hagi pactes entre els diferents nivells de les administracions. I cal parlar de pacte polític, perquè malgrat que tothom coincideix en no fer de la immigració i la convivència una arma electoral, no sempre es compleix. Cal avançar realment i deixar de parlar de la immigració com un fet conjuntural. La immigració forma part de la nostra realitat i en continuarà formant part; per tant, cal no confondre la gent, no criminalitzar els col·lectius estrangers i no pensar que el tema ja el resoldran altres quan governin.

Un altre element que resta pendent és el paper que tenen i que podrien i haurien de tenir els mitjans de comunicació en el tractament de les notícies i dels temes relacionats amb la immigració i els immigrants.

Així mateix, cal tenir en compte el que apareix quan parlem d'enquestes de qualitat dels serveis. En aquestes enquestes, s'hi ha introduït un element de valoració, de com perceben els veïns el fenomen de la immigració, si l'entenen com una cosa positiva per al funcionament i dinàmica de

la ciutat, com una cosa negativa o com un element neutre. En el marc de gairebé 30 municipis de la província de Barcelona, i no sé si la dada es podria extrapolar a tot Catalunya, destaca que creix el percentatge de veïns que consideren que la immigració és un element negatiu per al municipi. I quan se'ls hi pregunta pels problemes locals, el primer o segon referent és la immigració: tal com succeeix en les enquestes del CIS o les de la Generalitat.

Hi ha, per tant, molts fronts oberts i no resolts que, des del món local no els podem resoldre sols. Cal arribar a acords entre els diferents nivells d'administracions, perquè si no els resollem, tindran un efecte sobre la percepció que els autòctons poden tenir de la població estrangera.

M'agradaria acabar amb una última reflexió com a càrrec electe davant de la proximitat d'unes eleccions municipals i com a responsable polític d'un municipi on, de manera conjuntural, en les últimes eleccions hi va haver un augment de l'abstenció. Temo que en les properes eleccions es mantingui o augmenti l'alta abstenció en determinats municipis o barris concrets, en part, per aquesta percepció negativa i derrotista d'algunes persones que consideren la immigració com un problema per a la seva vida quotidiana.

# Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.

L'acollida de la immigració i la gestió de la convivència.

La gestió de la convivència.  
Liduvina Gil Climent

### Liduvina Gil Climent

*Tinent d'alcalde de Seguretat Ciutadana,  
Ajuntament de Gandia*

**G**andia està situada al nucli central del Mediterrani. És la capital de la comarca de La Safor i important centre comercial i de negocis, ciutat turística, universitària, amb una petita explotació pesquera i agrícola, i diversos polígons industrials. Per tot això, Gandia ha experimentat un creixement de població per damunt dels nivells d'altres ciutats a la Comunitat Valenciana.

Un bon exemple és l'augment de la població des del mes d'abril del 2003 al mes de juliol del 2004; va passar de 67.000 a 73.000 habitants, i actualment és de 80.000 habitants. El 33% de la població es concentra en dues de les vuit barriades de la ciutat: plaça El·líptica i Corea.

Aquest augment de la població tan vertiginós obeeix a dues causes. D'una banda, Gandia, com a ciutat comercial, exerceix un gran eix d'atracció, a més de ser una de les principals destinacions turístiques de la costa mediterrània; durant els mesos d'estiu augmenta la seva població i pot superar les 200.000 persones. De l'altra, l'arribada de ciutadans d'altres països que representen al voltant d'un 23% de la població.

La població està formada, a data del 25 d'octubre del 2006, per **79.707 persones**, de les quals 60.673 són espanyols i la resta, 19.034 persones, es troben distribuïdes segons els orígens següents:

Bulgària	3.274	Uruguai	652	Itàlia	680
Romania	1.226	Lituània	778	Marroc	1.469
Argentina	656	Bolívia	2.405	Colòmbia	923
Equador	1.401	Pakistan	523	França	541
Algèria	399	Altres	4.107		

Malgrat els canvis que ha experimentat la societat de Gandia, per a nosaltres ha estat important el fet de "no culturalitzar" el conflicte. El fet de culturalitzar-lo hagués estat substanciar el conflicte d'acord amb una conducta discriminatòria basada en prejudicis racials, ètnics, sexuals, ja que la diversitat, la diferència entre éssers humans s'haguessin vist com l'origen de la desigualtat.

Hem d'evitar aquesta visió i garantir el respecte a la diferència, sense importar quina sigui, sabent que tot canvia (les famílies, les relacions labo-

als, les societats, nosaltres mateixos, la vida mateixa) i tot canvi comporta un conflicte, personal, social o de grup.

El problema no és el conflicte en si mateix, sinó què en fem, com l'abordem. Reconèixer-lo és un pas important i ser capaços d'afrontar-lo en base a la paraula, a l'enteniment, també. Això no obstant, com diu Marinés Suares: "malgrat estar present a la vida quotidiana, els conflictes no són indispensables, allò realment important és harmonitzar les diferències abans que sorgeixi el conflicte".

Després reprendré aquesta idea, però tornant a les variacions de la població, no solament a causa dels immigrants, sinó també per l'augment de població estival de què hem parlat i per l'augment de població universitària a la zona Grau-Platja es generen tot un conjunt de conflictes, la majoria ocasionats per problemes veïnals i de convivència.

El comportament col·lectiu de les persones, els seus usos i costums, les ideologies, la desinformació, les condicions particulars, que tenen a veure amb la capacitat personal d'afrontar-se a problemes (habilitats personals, d'aprenentatge, etc.) acostumen a ser comportaments congruents amb la legislació del país, amb les circumstàncies econòmiques, amb l'espai físic on vivim, l'hàbitat, l'ocupació, l'educació i les seves necessitats, amb la possibilitat d'augmentar o d'afavorir aquestes circumstàncies, la gravetat dels problemes de convivència.

Tot això ens ha portat, al Govern municipal, a crear diferents regidories i programes que no existien en anteriors legislatures, com la de Cooperació i Integració Social amb un Pla d'Immigració Local.

Des de l'Alcaldia s'ha fomentat el Programa de millora o rehabilitació d'habitatges, amb programes tan importants com el Barri Porta o Quarter Simanques que transforma veritables *guetos* en zones residencials.

Dotació a les comunitats de propietaris d'un administrador de la comunitat, en el cas que no en tinguin, amb subvencions del 100% del cost del servei el primer any, del 75% el segon any i del 50% el tercer.

La creació del Centre de Mediació i Convivència. Aquests programes, més el Programa d'informadors nocturns de Gandia, que començà el dia 4 de desembre de les onze del vespre fins a les set del matí, ajuden a millorar la qualitat de vida dels ciutadans i també a a millorar la convivència.

La policia local de Gandia ha rebut fins al passat mes de novembre més de 7.000 targetes de trucada (gespol), 4.100 trucades al telèfon 112 d'emergències, ha efectuat 1.312 identificacions i s'han redactat més de 5.000 informes a la direcció de la policia local.

Com a responsable de Seguretat Ciutadana en revisar dia rere dia les notes de la policia, on figuren els desplaçaments, intervencions, queixes, etc., comprovarem que moltes vegades les problemàtiques i els conflictes es repetien en molts casos sense arribar a solucions conciliadores i aquí reprenç la idea de Marinés Suares: "el que importa és harmonitzar les diferències abans que sorgeixi el conflicte".



Tot i la ràpida resposta policíaca, les solucions d'aquells petits problemes, com soroll, usos d'espais comuns, impagament de quotes, brutícia, *pisos pastera*, s'eternitzaven en un cicle d'anada i tornada. Conflicte-intervenció-solució momentània fase de tranquil·litat-conflicte, precisament per evitar aquesta fase cíclica i poder aprofundir en els conflictes, vam crear el Centre de Mediació i Convivència (CMC) de Gandia.

La mediació afavoreix la seguretat i millora la convivència; proporciona eines innovadores que permeten la superació personal mitjançant accions i actituds. Es troba molt lluny de la simple traducció lingüística, l'acompanyament, la interpretació de codis socioculturals, o d'una senzilla gestió; es troba molt lluny de ser un sol procés alternatiu de resolució de conflictes; és molt més que això. És una tècnica d'intervenció social reparadora, preventiva, que prioritza la condició humana i és capaç d'impulsar canvis per al futur, orientada al reconeixement de l'altre i l'apropament entre les parts.

El CMC s'estructura com un equip multidisciplinari amb diferents figures professionals formades en mediació, una policia local, una treballadora social, una educadora, una advocada, a més d'un intendent de la policia local responsable de la coordinació entre el CMC i la plantilla de la policia local, tots sota el paraigua de la Regidoria de Seguretat Ciutadana i, per tant, de l'Alcaldia.

Les raons que em van dur a integrar policies i mediadors van ser, en primer lloc, perquè la Llei Orgànica 2/ 1986 de Cossos i Forces de Seguretat, en l'article 53.1, diu que "les policies han de cooperar en la resolució dels conflictes privats quan siguin requerits per això".

En segon lloc, perquè cada vegada més els policies locals assumeixen activitats més complexes i, perquè la idea de seguretat no pot quedar reduïda a la idea d'ordre públic. La policia local té un paper de prevenció, de suport i de resposta efectiva contra els actes incívics. La policia local, creada com a una policia més pròxima al ciutadà, apareix com un element ideal per resoldre les situacions de conflicte que es generen entre els diferents elements que constitueixen la societat de la qual aquesta forma part activa, tant en l'àmbit personal com en el professional, un nou model de policia, més assistencial, més presencial, preparada per fer de medidora i derivar els conflictes que percep dia rere dia.

L'objectiu primordial és, en definitiva, fer que el ciutadà se senti més segur; una societat segura, informada podrà ser capaç de promoure la convivència i resoldre les seves diferències, els seus conflictes sobre la base del diàleg, l'escolta i el respecte mutu.

Parlem, doncs, d'un model policíac preventiu, que no treballa solament sobre l'efecte, sinó sobre la causa.

El nostre model de CMC no discrimina el conflicte, és un espai públic, gratuït, que treballa cap a la prevenció de la violència social, i promou àmbits de seguretat ciutadana a través de la gestió positiva del conflicte, millorant la qualitat de vida i la participació ciutadana.

# Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.

L'acollida de la immigració i la gestió de la convivència.

Conceptualització i suggerències per a la praxi.  
Carlos Giménez Romero i Núria Lorés Sánchez

### Carlos Giménez Romero

*Professor titular d'Antropologia  
i director del Programa Migració i Multiculturalitat (UAM)*

### Núria Lorés Sánchez

*Coordinadora de l'Observatori de les Migracions  
i la Convivència Intercultural,  
Ajuntament de Madrid*

## Naturalesa i dimensions de la convivència

### Molt més que coexistència

Convivència és una de les paraules més utilitzades avui dia per diferents persones i entitats socials a l'hora d'expressar què volen aconseguir o què desitgen, per què lluiten, quin és l'objectiu de les seves accions de solidaritat o d'integració, com haurien de ser les societats, etc. Aquesta paraula té sempre una connotació positiva i està plena d'il·lusió, de projecte, de recerca. Encara que els nous racistes proclamen que la convivència entre diferents cultures i credos és impossible, o almenys molt difícil, i creadora de conflictes, ho fan *defensant* la convivència entre els nacionals, nadius o autòctons. La paraula convivència apareix una i altra vegada en els butlletins i programes de les organitzacions no governamentals i entitats cívi-ques i religioses que treballen amb minories subordinades i també, encara que amb menor freqüència, en documents oficials del Consell d'Europa i de les administracions. Però, com s'entén aquesta convivència?, què significa?, què implica?

El *Diccionario de la Real Academia Española* indica que convivència –procedent del llatí *convivere*– significa “acción de convivir”, i defineix conviure a la vegada com “vivir en compañía de otro u otros, cohabitar”. El DRAE afegeix per a la paraula “conviviente” dues accepcions: “que convive” i “cada uno de aquellos con quienes comúnmente se vive” (1992, 564). El terme castellà de “coexistencia” és definit al diccionari com “existencia de una cosa a la vez que otras”; el significat del verb coexistir va en la mateixa línia (“existir una persona o cosa a la vez que otras”) i apareix també la paraula “coexistente” (“que coexiste”) (1992, 500).

El *Diccionario de Uso del Español*, de María Moliner, repeteix per a la paraula convivència l’“acción de convivir” i afegeix l’accepció de “relación entre los que conviven”, així com “particularmente, hecho de vivir en buena armonía unas personas con otras” (1992, 760). Trobem d'interès per a l'anàlisi del terme tant l'element relacional que aquí s'indica com la referència a l'harmonia. Per al verb conviure, el DUE de Moliner indica

**Nota d'edició:** La participació de Núria Lorés al Seminari es va basar en aquest text de Carlos Giménez editat a: *Puntos de Vista. Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid. No. 1* (abril-maig de 2005).

dues accepcions; d'una banda, "vivir o habitar: con otros : convivir en la misma época" –i posa com a exemple la frase "en el campamento conviven profesores y alumnos"; d'altra banda, "vivir en buena armonía", sent aquí l'exemple la frase "así aprenden a convivir" (1992, 760). Contrasta amb aquesta última accepció del verb *convivir* la que s'indica –també al DUE– per al verb *coexistir*: "existir varias cosas al mismo tiempo" (1992, 658). Trobem rellevant aquesta referència a coses i no a persones així com la sincronicitat o simultaneïtat d'estar presents al mateix temps, si bé això últim també apareix per *convivir*.

Podem sintetitzar allò que hem vist fins ara i indicar que, des d'una anàlisi merament lingüística, *convivència* és "l'acció de *convivir*", així com "la relació entre els que *conviuen*". Dins d'aquesta segona accepció, *convivència* significa, més concretament, "viure en bona harmonia amb els altres". En castellà utilitzem *coexistir* per referir-nos al fet que diverses coses existeixen al mateix temps. És evident que la diferenciació entre *convivència* i *coexistència* no és del tot nítida i hi ha punt en comú (per exemple, totes dues es produeixen al mateix temps). Ara bé, els èmfasis diferenciadors són clars i suggerim, en concret, els tres següents: a) mentre la *coexistència* assenyalava una mera coincidència en el temps, la *convivència* suposa interacció i, de manera particular, relació harmoniosa; b) mentre la *coexistència* es pot predicar de coses, la *convivència* sempre es predica d'éssers, i molt particularment d'éssers humans; c) finalment, quan el terme *coexistir* s'aplica als éssers humans és en forma negativa ("van haver de *coexistir*", "allà el que havia era una simple *coexistència*"), mentre que *convivència*, com acabem de mostrar, és una expressió carregada de connotacions positives.

Aquesta diferenciació bastant nítida –o almenys possible– que el castellà fa entre *convivir* i *coexistir*, entre *convivència* i *coexistència*, ens ha servit de punt de partida en la conceptualització d'aquesta temàtica. Aquesta distinció apareix també en altres llengües oficials a Espanya. Així doncs, en català, es diferencia entre *convivència*, amb una clara connotació d'interrelació entre les persones, i *coexistència*, amb la qual ens referim més a estar en el mateix espai. En basc o euskera es diferencia entre les accepcions de *convivència* –*bizikidetasun*, *elkarriken bizitze*, *bizikidetza* (*convivència*, *cohabitació*) i les accepcions de *coexistència* –*baterako existencia*, *aldi berean izate/egote*, *aldi bereko izate* (al mateix temps, a la vegada, simultàniament)<sup>1</sup>. També en neerlandès és clara la distinció entre *samenwoning*, textualment viure junts, i *coëxistent*, que equival a *coexistència*.

Però aquesta distinció no sempre és tan clara en altres llengües. No passa així, per exemple, en l'anglès, en què la paraula més pròxima a la castellana *convivència* sembla *conviviality* –que es tradueix per sociabilitat– i on el vocable *coexistence* té tant l'accepció directa de *coexistència* com la de *convivència*. Per això, quan en anglès es parla de *coexistència* es pot abraçar un ampli camp semàntic que nosaltres hem dividit en dues parts: *coexistència* i *convivència*<sup>2</sup>.

Això es manifesta, per exemple, en la utilització constant de l'expressió "coexistència pacífica" en el llibre de Walzer (1998) *Tratado sobre la tolerancia*, dedicat a analitzar el que l'autor denomina "règims de tolerància" en cinc tipus d'agrupacions socials: imperis multinacionals, confederacions, societat internacional, estats-nació i societats d'immigrants. Encara

1. *Elhuyar*. Diccionari castellà-basc.

2. En francès no s'utilitzen les paraules *convivència* i *coexistència*. Les expressions utilitzades són *vie en commun* (en el sentit de vida compartida) i *cohabitation*. Si cerquem en els diccionaris la traducció del verb castellà *convivir* segurament trobarà *cohabiter* i *coexister*.

que l'expressió "coexistència pacífica" pugui referir-se a situacions semblants a les indicades en castellà amb "convivència" el cert és que no és el mateix. Per poder expressar el que en castellà anomenem convivència es diu en anglès "to live together with" o viure –juntament– amb (diferent de viure –junt– a).

Apareix d'aquesta manera, per exemple, en l'assaig de Fleras i Elliot (2003), en el qual distingeixen per a Canadà tres tipus de *multiculturalisme* que corresponen a tres períodes. Els autors denominen aquests tipus i fases del multiculturalisme canadenc amb els termes següents: "ethnicty" per als anys setanta (el focus del qual va ser la celebració de les diferències); "equity" per als anys vuitanta (centrat en l'impuls de la igualtat); i "civic" per als anys noranta (l'èmfasi del qual és viure junts o "living together") (Anisef, 2004). En els debats sobre multiculturalisme i en les propostes sobre com entendre la interculturalitat és interessant el fet que en les polítiques públiques canadenques l'èmfasi s'ha anat posant respectivament en el respecte a les diferències etnoculturals, en les polítiques d'igualtat i equitat entre els grups i persones diferenciats etnoculturalment i, finalment, en la convivència social entre els esmentats grups i persones.

### **Allò que implica la convivència**

Si la coexistència està donada, la convivència cal construir-la, i implica, entre altres coses, aprenentatge, tolerància, normes comunes i regulació del conflicte. Com a acció de conviure, com a interacció, el més remarcable és el reconeixement del fet que la convivència requereix aprenentatge. La convivència és un art que cal aprendre: "has d'aprendre a conviure amb els altres", s'aconsella. La convivència implica dues o més persones o grups que són diferents en una relació en la qual sempre intervenen altres, i que es troba a més, subjecta incessantment a canvis. Com sol dir-se "la convivència és molt difícil". Exigeix adaptar-se als altres i a la situació, ser flexible.

La convivència exigeix tolerància en el sentit no de concessió graciosa paternalista, i misericordiosa envers l'altre, a qui es domina, sinó en el sentit d'acceptar allò que és diferent. Una actitud intolerant està renyida amb l'establiment de relacions harmonioses o de convivència perquè rebutja a l'altre, ja sigui en la seva totalitat o en alguns aspectes essencials en la vida de relació.

La convivència també requereix l'establiment d'unes normes comunes, les anomenades precisament "normes de convivència" en el llenguatge col·loquial. La relació de convivència no posa l'accent només en el respecte i tolerància del particular, diferent o oposat de l'altre, sinó també en allò que uneix, en allò que es convergeix: un espai, una regulació social del temps, unes responsabilitats, l'ús de determinats recursos, etc. Tot això exigeix acordar i convenir regles del joc acceptades i complertes per tots.

La convivència no és quelcom que s'oposa al conflicte ni significa absència de conflictivitat, però sí que requereix regulació o resolució pacífica dels conflictes. Hem de deixar constància aquí d'interpretacions que conceben la convivència com a simple adaptació i acomodació sense resolució del conflicte; en tractar el terme "acomodació", Abercombrie, Hill i Turner el defineixen així: "en l'anàlisi sociològica de les relacions racials, aquest

terme descriu el procés pel qual els individus s'adapten a una situació de conflicte racial, sense resoldre el conflicte bàsic i sense canviar el sistema de desigualtat. El terme prové de la psicologia experimental, on es fa referència a la manera com els individus modifiquen la seva actitud per complir les exigències del món social exterior" (1992, 17).

Amb vista a la seva concreció o operacionalització, podem sintetitzar en quatre apartats les dimensions de la convivència: la normativa, l'actitudinal, la identitària i la de regulació del conflicte, tal com han estat recollides en el Plan Madrid de Convivència Social e Intercultural (març de 2005)<sup>3</sup>.

### Convivència, solidaritat i cohesió

S'ha establert també la relació de la convivència amb la solidaritat entre els membres d'un determinat grup. La discussió d'aquest punt requereix distingir els sentits axiològic i sociològic del terme solidaritat. Entesa la solidaritat, des d'un punt de vista ètic, com a compromís o suport a qui es troba en una situació difícil, precària, o injusta, sembla clar que la solidaritat va molt més enllà que la relació de convivència pel que fa a exigència moral o implicació del subjecte, encara que, per descomptat, l'assoliment de la convivència és difícil si regna o predomina la insolidaritat.

El sentit sociològic de solidaritat social prové de Durkheim ("solidaritat mecànica" i "solidaritat orgànica"), particularment de la seva teoria de la religió i del ritual, i que ha influït en l'obra d'antropòlegs i sociòlegs dels corrents funcionalistes. En aquest ús analític, solidaritat remet a estats de –o tendències a– la unió i la comunitat entre els membres d'una societat; la solidaritat social implica un compromís emocional i la valoració de símbols d'identitat comuns d'una cultura compartida.

Voldríem ressaltar, en coherència amb allò dit anteriorment, que de la mateixa manera que ocorre amb la convivència, el concepte socioantropològic de solidaritat implica valors, rituals, símbols, *comuns i compartits*. Així succeeix també amb conceptes com cohesió i integració. Respecte a la cohesió social, aquesta s'ha definit com la integració del comportament de grup pel resultat dels llaços socials o *forces* que mantenen els membres d'aquest grup en interacció per un període de temps (Jary i Jary, 1991). La noció sociològica d'integració remet també a la qüestió de com una societat o comunitat es manté unida. "Un dels problemes constants de la teoria sociològica clàssica consistia a comprendre com es mantenen units els diferents elements de la societat, com s'integren entre si. S'han proposat diverses explicacions de la integració social, les dues més importants són que la integració es realitza per mitjà de valors compartits per la comunitat i que la integració és conseqüència de la interdependència en la divisió del treball" (Abercombrie, Hill i Turner, 1992, 137).

3. Des del setembre del 2003 fins al març del 2005 l'autor va tenir l'oportunitat de col·laborar amb la Direcció General d'Immigració, Cooperació al Desenvolupament i Voluntariat de l'Ajuntament de Madrid en la concepció i elaboració del Pla Madrid de Convivència Social e Intercultural, amb l'aportació d'idees sobre convivència reflectides en l'article del 1997 i ampliat aquí.

Cal assenyalar algunes matisacions des de l'antropologia contemporània a aquest sentit *durkhemian* de la solidaritat: 1) convé relativitzar la importància dels vincles de solidaritat com a unió col·lectiva, en reconèixer-se que, en la pràctica social dels membres de les diferents societats i grups, existeix una notable varietat pel que fa a les actituds individuals, valors i compromisos emocionals cap al ritual comú i les expressions simbòliques col·lectives (Seymour-Smith, 1986); 2) es dona també una

“manipulació estratègica dels símbols de solidaritat social pels individus i grups”, que poden servir per justificar o mantenir la posició del grup dominant a la societat (o d’una classe dominant), el qual monopolitza el control sobre les expressions rituals en nom del grup entès com un tot” (idem, 264).

En aquesta línia, i pensant en la concepció de la convivència i en la proposta que tot seguit farem de tipologia diferenciadora de situacions socials, és important que l’èmfasi en allò compartit –normes, valors– no comporti una visió que no té conflicte i canvi. Aquest és el risc a l’hora d’abordar la solidaritat, la cohesió o la integració. Així, respecte a aquesta última s’ha afirmat: “el concepte (d’integració) ha estat criticat per implicar una concepció de les societats com a superintegrades, i ignorar les possibilitats de conflicte” (Abercrombie, Hill i Turner, 1992, 137).

## La convivència en la pràctica: assaig de tipologia

L’apartat anterior, de to terminològic i conceptual, és una actualització d’allò que es va publicar el 1997; aquest segon apartat té una finalitat pràctica i ha estat redactat per a aquest primer número dels *Cuadernos del Observatorio*. Ha estat elaborat amb aquesta orientació propositiva i pràctica per suggeriment de membres de l’equip, en valorar que és això el que realment es necessita respecte a la temàtica de la convivència amb relació a la intervenció social i la dinamització comunitària en l’àmbit de les migracions, la mediació i la interculturalitat. Es requereix no tant clarificacions teòriques i conceptuals sinó suggeriments sobre com portar a la pràctica les idees i els consensos sobre el que és la convivència i el que aquesta implica.

Aquests són alguns dels interrogants des de la pràctica: Quan podem caracteritzar un espai social –és a dir, un barri, una institució, una escola, una organització social, una família– com de convivència? Quins són els indicadors de l’existència de convivència i de la manca d’aquesta? En què es distingeixen en la pràctica la coexistència i la convivència? Quins factors promouen la convivència i quins la dificulten? S’ofereix, a continuació, una tipologia de situacions socials amb l’esperança que pugui servir per plantejar i aprofundir aquestes qüestions de tipus pràctic.

### Una proposta de tipologia

A continuació proposem un model de situacions socials a partir de l’ideal de la convivència. Es tracta d’una tipologia en la qual es distingeixen tres situacions-tipus: convivència, coexistència i hostilitat. Aquestes tres situacions estan formulades com a caracteritzacions amb un cert grau d’abstracció i generalització, és a dir, com a tipus ideals en el sentit *weberian*<sup>4</sup> del terme. Aquests tipus de relació no són, per tant, ni reflex ni calc objectiu de cap societat, grup o cultura. No hi ha situacions pures de convivència. Totes les societats i cultures, totes les situacions socials, tenen elements de convivència, coexistència i hostilitat, tant si es considera en una dimensió diacrònica com sincrònica.

En aplicar el model a les realitats socials concretes –en el context d’un país, regió, municipi, barri, família–, la tipologia hauria de servir tant per carac-

4. Vegeu, per exemple, com defineix els tipus ideals Max Weber en el primer capítol del seu llibre *Economia i Societat* (1981).



teritzar aquest espai de predomini o hegemonia de la convivència, la coexistència o l'hostilitat, com per determinar què hi ha de tot això en la situació concreta que analitzem.

Quadre 1. Tipologia de situacions – tipus
Convivència
Coexistència
Hostilitat

La tipologia està elaborada a partir de la convivència, tal com abans l'hem definida, i, per tant, l'oposició bàsica és la de "convivència" / "no convivència", descomponent-se aquest segon camp –fins ara definit en negació, pel que no és– en dues situacions tipus: la coexistència i l'hostilitat. En aquesta tipologia la coexistència es concep com una situació intermèdia entre la convivència i l'hostilitat. Com a matalàs o espai intermedi, la coexistència té *zones de frontera* amb la convivència i amb l'hostilitat, i en aquestes zones és més difícil distingir amb claredat en quina situació ens trobem. Així, una situació de coexistència pacífica, sòlida, treballada i de llarga durada entre dos grups ètnics haurà de tenir trets clars de convivència. A l'altre costat del *continuum*, una coexistència precària, de baixa qualitat, amb temptatives d'agressivitat, es troba a les portes de l'hostilitat.

El fet que es postuli la convivència com la millor situació i l'ideal a assolir, no ha de conduir a l'error de menysprear o menysvalorar l'assoliment i establiment de la coexistència. En comparar la coexistència amb l'hostilitat, o pol negatiu de la situació social, es comprèn per què la coexistència és quelcom d'enorme valor, quelcom que encara que sigui insuficient ha de ser preservat i valorat. En efecte, la diferència principal entre coexistència i hostilitat és que la primera és pacífica i la segona violenta. Si la relació de coexistir, d'estar junts en un mateix espai, està carregada de violència física o simbòlica, de tensió i d'imminent possibilitat d'agressió, aleshores no es tracta de coexistència. Aquesta sempre és pacífica. Però és una pau no tan poderosa o forta com la de la convivència –en la qual la pau és la regulació pacífica permanent de la conflictivitat– sinó que és una pau de no agressió, de no violència física. En l'hostilitat no hi ha pau, en la coexistència hi ha una pau negativa, i en la convivència una pau positiva.

He d'advertir que es tracta d'un model que, més enllà de la seva possible utilitat descriptiva i analítica, té un caràcter axiològic o valoratiu en el sentit que es propugna la convivència com a ideal social, la coexistència com quelcom de molt valuós però insuficient i millorable, i l'hostilitat com quelcom que s'ha de superar.

La tipologia té una dimensió estructural i una altra processual. Començarem per l'aspecte estructural del model, és a dir, per la diferenciació d'aquestes tres situacions; després ens fixarem en l'aspecte dinàmic del model i proposarem com cadascuna d'aquestes situacions-tipus es pot transformar en l'altra. Abans de començar, voldria aclarir que aquest model o tipologia està pensat des de la convivència intercultural i per a àmbits socials microestructurals.



## Convivència, coexistència i hostilitat: els seus perfils diferenciats

En el seu *Curs de Lingüística General*, Ferdinand de Saussure comença així la segona part dedicada a la lingüística sincrònica: "L'objecte de la lingüística sincrònica general és establir els principis fonamentals de tot sistema idiosincrònic, els factors constitutius de tot estat de llengua" (1970,175). Parafraçant Saussure, el que ara intentarem fer és identificar aquests principis fonamentals, aquests factors constitutius de qualsevol estat de sociabilitat, i a partir d'aquests diferenciar els nostres tres tipus ideals de convivència, coexistència i hostilitat. Se suggereixen els criteris següents per a la definició i diferenciació de cada situació-tipus: 1) l'existència o no de la interacció entre els subjectes i la naturalesa d'aquesta interacció; 2) el fet de tenir establertes unes normes de convivència que són conegudes i respectades, amb voluntat i procediments per anar adequant aquesta normativa; 3) assumpció compartida o no dels valors del grup; 4) caràcter participatiu o no de la comunitat; 5) la comunicació existent; 6) si s'aborden o no els conflictes i com, amb especial èmfasi en l'existència o no de violència directa, simbòlica o estructural; 7) la presència o no de tolerància, i com s'entén o es practica; 8) identitat i sentit de pertinença.

Quadre 2. Criteri de definició i diferenciació	
Dimensions	Aspectes centrals
1. Relacional	Existència o no d'interacció social e interpersonal Natura d'aquesta interacció
2. Normativa	Normes compartides Coneixement i acceptació de les normes Adequació normativa
3. Axiologia	Valors i finalitats compartides Reconeixement i respecte d'allò no compartit
4. Participativa	Presència en els àmbits decisoris Sentiment o no "d'ésser-part-de" Implicació de tothom a la vida social conjunta
5. Comunicacional	Comunicació existent Pautes i espais de comunicació Eficàcia
6. Conflictual	El tractament de la conflictivitat latent i manifesta Comportaments pacífics o violents Negociació versus intervenció de tercers
7. Actitudinal	Respecte per l'altre i la natura de la tolerància Voluntat d'inclusió o d'exclusió
8. Identitària	Identitats compartides i no compartides Sentits de pertinença

Com es pot veure, tots aquests trets remetent a la qüestió central que és la *relació* entre els subjectes. No pot ser d'una altra manera, ja que convivència, coexistència i hostilitat són conceptes i realitats relacionals. A continuació s'estableixen els tres perfils corresponents, seguit d'un exemple en cada cas, exemples que ubicarem en els barris amb notable presència de població d'origen estranger i amb intensos processos de multiculturalització.

*Situació-tipus 1: La convivència.* En la convivència les persones es relacionen activament, no es viu de forma separada. Aquesta interacció té ele-

ments de reciprocitat, aprenentatge mutu i cooperació. Es comparteix no solament l'espai o el territori, sinó que es respecten i assumeixen els valors bàsics o centrals de la comunitat així com les normes morals i jurídiques. Convergeixen diferents interessos i es creen vincles entre els subjectes, més o menys sòlids, però al cap i a la fi vincles.

Hi ha persones que no parlen amb les altres i, és clar, que es produeixen malentesos; però generalment la gent es comunica i es comunica bàsicament bé. Clar que hi ha conflictes, un fet que és propi de la vida social, però aquests conflictes es prevenen i quan es manifesten s'afronten mitjançant procediments pacífics ja previstos i coneguts. En un espai de convivència hi haurà respecte a la llei i hi haurà pràctiques d'arbitratge, mediació o conciliació. La major part dels membres té una actitud de tolerància bastant activa, de reconeixement sense paternalisme del qui pensa diferent i es comporta d'una altra manera, sempre que es compleixin les normes comunes del grup.

És habitual que hi hagi situacions de barreja o mestissatge: parelles mixtes, fusió cultural, aliances entre grups, organitzacions diversificades en la seva composició, etc., sense que això comporti la desaparició dels grups o col·lectius específics. Amb independència que cada grup i fins i tot cada persona s'identifiqui de manera particular, en un règim de convivència s'assumeix la pertinença a una unitat sociopolítica, moral o ideològica més gran.

*Exemple:* Si passem a l'exemple dels barris amb intensa diversificació sociocultural, podem dir que aquests són barris *amb predominància de la convivència intercultural* quan hi ha una sensació generalitzada que es viu en harmonia, almenys en relativa harmonia i sense desconfiança. Com a punt fonamental s'observa en aquest barri que no es configuren àrees, zones i carrers on viuen separats els membres d'un determinat grup ètnic o nacional i, si així fora, es tracta d'una certa concentració de veïns de determinat origen sense que això comporti marginalitat excessiva. En les festes del barri s'observa que hi ha gent de procedència diferent. Quan alguna comunitat etnocultural celebra la seva festivitat, tot el barri hi està convidat i solen participar els qui s'adscriuen en altres sectors (ocorre així, per exemple, amb la celebració de l'any nou xinès a Lavapiés).

Parlaran més o menys entre ells, i s'entendran millor o pitjor en cada cas els veïns de diferents cultures, llengües i religions, però el cas és que es parla i es té voluntat de comunicar-se. Se sap que hi ha conflictes de tot tipus i que en alguns d'aquests conflictes els factors culturals tenen una gran importància, però aquests plets són abordats pacíficament i se sap veure si el conflicte és veïnal, comercial, educatiu, etc., sense recórrer d'una manera simplista a la diversitat cultural per explicar i justificar-ho tot. En definitiva, es valora positivament la diversitat del barri, es veu aquesta diversitat amb orgull i s'accepta que tots són, abans que res i davant els altres, veïns del barri, amb independència del seu origen, aspecte racial o nacionalitat.

*Situació-tipus 2: La coexistència.* En la coexistència les persones no es relacionen de manera activa i es viu d'una forma força separada. La relació entre els individus és de respecte, però d'un respecte més aviat passiu, de deixar fer, amb cap o poc interès per l'altre. Es té consciència que l'altre és diferent i se suposa que viu en un món sociocultural diferent en què se li deixa estar mentre hom no resulti perjudicat. Entre els que es perceben

com a diferents a penes hi ha relacions intenses i duradores d'amistat, visita, parella, parentesc, associacionisme compartit. Les relacions interpersonals i intergrupals són les mínimes per a la vida al costat dels altres, relacions més aviat esporàdiques i sense gran intensitat. Es compleixen les normes bàsiques d'educació, veïnatge, circulació, etc. Potser que un segment no estigui d'acord amb aquestes normes, però usualment es prefeix callar, no trencar el *statu quo*. No importa si són diferents i fins i tot divergents els valors de cada persona, grup o comunitat, així està bé mentre no hi hagi embolics o problemes més importants.

Cadascú a la seva; el que es comparteix ho és per imperatiu quotidià, perquè es coincideix en el temps i en l'espai, però res més (i ni més ni menys), per pragmatisme i fins i tot per comoditat. En coherència amb tot això, la comunicació és gairebé exclusivament amb els considerats iguals i/o similars, sent excepcional la xerrada i la interacció comunicacional amb el desigual i/o diferent. Es pensa i es diu: "aquí la gent es porta bé, no hi ha conflictes", i es remet, en part, la bona relació a la inexistència de freqüents i importants disputes. Es tolera l'altre, però des de la posició dominant, de vegades perquè no hi cap d'altra; se'l suporta amb prou feines, per dir-ho d'alguna manera.

Hi ha una contenció en l'ambient, tot va més o menys bé mentre la sang no arribi al riu. Predomina la identificació i el sentit de pertinença amb el propi grup; és feble el sentit de pertinença al grup més ampli, sigui aquest la regió, la ciutat, el barri o l'escola. No hi ha voluntat d'inclusió de tots en la unitat més gran –com a ciutadans, com a veïns, etc.– però sí de no agredir-se i "viure en pau".

Recordem el caràcter ideal d'aquest retrat de la coexistència que, per tant, no s'ajustarà plenament a cap situació real. Estaran presents uns trets i no altres. Si el tipus construït serveix per a alguna cosa és, en primer lloc, per la seva configuració general i abstracta; pot des d'aquesta generalitat i abstracció destacar els detalls de la realitat sociocultural, sempre concreta i sempre més complexa. També hauria de ser útil per contrast i interacció amb les altres dues situacions-tipus.

*Exemple:* Si contemplem de nou el barri que ens serveix de laboratori de reflexió, el definiríem com un barri on predomina la coexistència entre els diversos segments socioculturals, entre gitanos i païos, entre autòctons i immigrants, la distribució espacial dels uns i dels altres en l'espai urbà i educatiu és força marcada, es poden identificar pautes clares de segregació espacial i social. Es va produir tal baralla entre els d'aquest grup i l'altre, es comenta i s'espera que la cosa no vagi a més, alguns, fins i tot, indiquen que cal limitar la disputa i evitar caure en falses generalitzacions, però no es fa molt més. Es parla de l'altre sense manifestar agressivitat i hostilitat, però no es parla amb l'altre. No es volen trencar els llaços existents (més aviat febles) però no s'arriba a la voluntat de teixir vincles més sòlids, per exemple d'amistat, la qual cosa seria el millor per al barri, com diuen alguns.

Els "veïns de tota la vida" tenen la sensació i l'actitud que s'ha d'aguantar aquesta gent nova, que hom no agredirà ningú, perquè "què li farem". Se sol estar en el regne de la coexistència quan les associacions són d'"uns" o dels "altres", quan la distinció entre els "veïns de tota la vida" i "els nouvinguts" adquireix una rellevància crucial, excessiva o obsessiva, en

l'imaginari i en la quotidianitat. Les interaccions entre els veïns es produeixen més aviat com a individus que pertanyen a un determinat grup ètnic o cultural i no en funció dels rols personals i professionals que desenvolupen en aquest espai, aquesta persona o una altra, el botiguer d'aquell carrer, aquest pare o aquesta mare de tal alumne del col·legi on van els nostres fills, el nou professor de tal llengua que viu al barri. "La situació del barri no és cap meravella però, bé, anem tirant i, en general, la gent no es porta malament".

*Situació-tipus 3: L'hostilitat.* En l'hostilitat l'ambient és de tensió, de confrontació. Domina la competència sobre la cooperació. O bé estem a punt de l'escalada del conflicte, ja que tothom sap que estan latents aquests i altres assumptes, o bé estem instal·lats directament en un conflicte permanent i freqüentment desregulat. En les relacions humanes té una alta incidència la desconfiança generalitzada, l'evitació física, l'enfrontament personal o col·lectiu, la baralla, la culpabilització de l'altre (amb mecanismes de boc expiatori o cap de turc). En els pitjors moments, l'hostilitat no és només no verbal i verbal, sinó física. Existeix una discriminació establerta: quan hi ha tracte –per exemple, en una reunió on necessàriament cal ajuntar-se– aquest tracte és bastant desigual segons amb qui s'estableixi; una cosa és parlar, negociar o celebrar amb els propis i una altra és fer-ho amb aquests altres, que sempre són això, altres i estranys dels quals cal desconfiar, pensar malament, exagerar.

Si veig que el subjecte de la meua hostilitat participa en la vida social, ho entenc com una amenaça. No es parla amb qui són objecte de rebuig, i quan es parla amb algun d'ells la majoria de les vegades hi ha tons malintencionats i la cosa pot acabar en desqualificacions i, fins i tot, insults. Tot això no és cap fet excepcional sinó més aviat habitual. I el que és pitjor, quan això passa no es resol sinó que s'acumula, no es generen procediments que vagin regulant, canalitzant, aquesta conflictivitat i malestar. No hi ha pau social, ni tan sols una pau passiva, d'escassos incidents. Se sap que aquests que són vistos com a problema i com a xacra, i en qualsevol cas com a antagonistes, són desgraciadament copartíips en la societat, en la *nostra* societat, no la d'ells, i aquí rau el problema perquè això no s'accepta, es rebutja. El sector dominant no pretén incloure el sector subordinat en la vida social, sinó que la seva hostilitat reflecteix el seu interès per excloure.

De la mateixa manera que amb la convivència i amb la coexistència, també amb aquesta caracterització de l'hostilitat cal tenir present el seu caràcter generalitzant. En les situacions reals l'hostilitat no serà sempre manifesta; sempre hi ha moments i moments. I graus: hi haurà fases àlgides d'hostilitat i fases de menor agressivitat. I no tothom; mentre uns estan instal·lats en l'enfrontament, els altres intenten apaivagar, unir, crear altres relacions.

*Exemple:* Seguint amb el nostre escenari de reflexió (espais urbans i contextos multiculturals) el nostre barri és un barri on predomina l'hostilitat interètnica quan els nouvinguts són considerats invasors i culpables dels mals del barri: de la inseguretat, la brutícia, la mala fama, el fet de no progressar. Són veïns només per residència física, són veïns no desitjats. "Què bé estaria el barri sense ells!", podria resumir aquesta vivència. L'ambient de confrontació pot captar-se en mirades de recel i antipatia, en múltiples detalls quotidians com canviar-se de vorera o de seient, llançar comentaris

malhumorats i adversos (per exemple en una cua d'espera al mercat), parlant malament dels altres però com qui no ho pretén.

Molesta que un petit grup estigui parlant una llengua desconeguda a la plaça o a la sortida del metro, encara que parlin entre ells! No passa un mes, una setmana o, fins i tot, un dia, segons les fases més o menys crítiques de la situació i del procés sociourbà, en què no es comenti un incident o una baralla, un esdeveniment negatiu en la intrahistòria del barri. Els veïns que pertanyen a una minoria subordinada viuen amb incomoditat la situació, tenen precaució forçada en els seus comentaris i comportaments, i saben que "cal anar amb cura" i freqüentment es té simplement por. No hi ha realment tolerància al barri, sinó repressió d'instints i desigs. Les possibles veus i fets a favor de la inclusió i la integració són esporàdics, queden en minoria, i amb freqüència són més aviat *testimonials*.

Per acabar aquest punt, és oportú recordar per última vegada i fins i tot amb el risc de ser massa insistents, el caràcter de tipus ideal, de perfil generalitzador de tot el que s'ha exposat, ja que el que existeix en la realitat sempre serà una determinada combinació d'elements convivencials, de coexistència i d'hostilitat, tant en les cognicions i actituds com en les conductes i els comportaments, i això serà l'interessant per analitzar en cada cas concret. Així en un barri on predomina la coexistència hi haurà els qui visquin entre si i els qui mantinguin actituds d'hostilitat.

### **La perspectiva de canvi o les regles de transformació d'una situació a una altra**

Com dèiem en la presentació de la tipologia, es tracta d'una proposta dinàmica ja que cadascuna d'aquestes situacions pot transformar-se en una altra. No solament això, cadascuna de les tres situacions-tipus –les quals tenen en el seu si elements de les altres situacions estructurals– es mou en direccions diverses. Des d'aquesta perspectiva dinàmica i transformativa, la convivència, la coexistència i l'hostilitat són també estadis o moments en l'evolució i canvi social, constitueixen pràctiques socials concretes que tenen o no l'hegemonia en un determinat espai i entre uns determinats actors. Si en l'apartat anterior citàvem Saussure respecte a la lingüística sincrònica, aquí portarem a col·lació el començament de la tercera part del seu *Curs de Lingüística General*, dedicada a la lingüística diacrònica, la qual "estudia no ja les relacions entre termes coexistents d'un estat de llengua, sinó entre termes successius que se substitueixen uns als altres en el temps" (1970, 231).

Vegem per què, com i quan es transforma una en l'altra. Com a hipòtesi de partida assumirem que, si bé unes vegades el detonant d'aquesta transformació és sobretot un factor intern i altres vegades pot haver estat un factor extern, la majoria, sinó la totalitat de les vegades, el que produeix aquest canvi és una combinació i retroalimentació de les influències externes i de les dinàmiques internes. Entre els factors externs poden ser decisius els canvis dràstics en el poder polític de la societat més gran (que pot donar ales a un dels sectors de la comunitat o de l'espai social que estiguem considerant), una nova legislació, el llançament d'una campanya amb fort contingut d'hostilitat o, per contra, de sensibilització positiva, i sobretot esdeveniments de conflicte violent (guerres, atemptats, etc.) que

involucrin o es relacionin amb determinats grups nacionals, ètnics o religiosos. Entre els factors interns poden ser decisius els processos d'inversió del pes sociodemogràfic, els canvis en el poder local i la correlació de forces o l'escalada del conflicte social i interètnic a partir de determinats incidents o esdeveniments.

Comencem per l'escala *descendent*, la que condueix de la difícil convivència a la simple coexistència i de la caiguda d'aquesta cap a la franca hostilitat, per enfocar després l'evolució inversa. Com pot veure el/la lector/a qualifiquem valorativament i sense compromís aquestes situacions, i encara afegiríem la complexa i desitjada convivència, la valuosa però insuficient coexistència, la rebutjable i negativa hostilitat: com he exposat abans, la tríade que proposem té una finalitat pràctica, o dit d'una altra manera, pretén servir a la praxi de la convivència. En aquest segon aspecte de la tipologia, diacrònic i dinàmic, organitzarem els comentaris a partir de quatre processos-tipus. Si en l'apartat anterior els exemples van agafar com a escenari els barris multiculturals, ara els exemples remetran al marc de les escoles amb processos de diversificació sociocultural.

Quadre 3. Processos de transformació de les situacions-tipus



### Procés 1: Quan la convivència retrocedeix fins a la simple coexistència

La convivència predominant en un determinat espai social pot esdevenir una simple coexistència per diferents raons. Una d'aquestes és que s'hagin deixat de promoure les accions dinamitzadores, sensibilitzadores, formatives, etc., que estaven aconseguint un marc de convivència. Un punt clau en aquest deteriorament de la convivència és la incorporació o, fins i tot, el tancament de cada grup en si mateix, produint un clar refredament de les relacions socials.

Aquest procés de tancament –i fins i tot de guetització per al grup més feble– pot ser a causa de diversos factors; aquí assenyalarem un que sembla freqüent: el fracàs de les polítiques d'integració i inclusió. Si aquestes fallen o són moderades en els seus efectes, hi ha grups que s'aniran tancant més i més en si mateixos i en una espiral perillosa d'exclusió, entosudiment, més exclusió, etc. Una altra de les línies de pèrdua de convivència és el fracàs –una altra vegada pels motius més variats– del sistema de regulació dels conflictes que fins ara funcionava, actuant com a desencadenant o com a agreujant alguna influència externa que atia o aviva la conflictivitat.

*Exemple:* Agafem el cas d'una escola amb forta diversitat sociocultural on hi havia una situació de no discriminació, de relacions efectives i positives dins i fora del col·legi entre alumnes de diferents procedències i bagatges culturals; on els professors estaven abordant els nous reptes i cooperaven per produir nous projectes educatius de centre adequats a les noves realitats, problemàtiques i oportunitats; i on els pares de l'alumnat autòcton i de l'alumnat d'origen estranger estaven a poc a poc coneixent-se de manera normalitzada en l'associació i en les activitats i festes escolars.

Aquesta convivència escolar és ara una simple coexistència ja que cada grup s'està tancant sobre si mateix. Així, els estudiants, sobretot els de major edat, van formant subgrups i a cadascun d'aquests es comença a veure de manera negativa "el fet d'anar amb els altres". No s'arriba a l'agressió però hi ha massa incidents d'amenaça, situacions de tibantor, sobrenoms molestos: sobretot s'han trencat les bones amistats. Els professors no estan aconseguint frenar les discussions i desavinences que es produeixen entre ells a l'hora de jutjar les causes, els efectes i les possibles solucions dels comportaments dolents, les faltes de rendiment escolar o els casos creixents d'absentisme. Com a conseqüència de tot això, els docents es troben de sobte fragmentats, desunits segons els seus parers i postures –o les que s'atribueixen entre si– respecte a la nova situació de creixent diversificació.

Entre els pares autòctons s'ha generat també certa divisió a partir dels comentaris d'alguns que diuen que la qualitat i l'ambient del centre estan empitjorant; s'ha produït a més una forta discussió arran de la reducció i de la insuficiència del nombre de beques de material escolar i de menjador. Alguns se senten perjudicats i tractats amb greuge comparatiu respecte als pares estrangers ("els immigrants") els quals als seus ulls es beneficien d'una forma clara i "estan acaparant les ajudes". Aquestes tensions han afectat els pares i mares de nous alumnes i creix la sensació de rebuig i dificultat. En fi, l'escola manté bastants elements positius de la seva trajectòria, no hi ha enfrontaments explícits però les coses no estan com abans, l'ambient ja no és tan bo.

### *Procés 2: Quan la coexistència esdevé una franca hostilitat*

La coexistència es tradueix en hostilitat quan el respecte –almenys el mínim, o respecte passiu– i la situació de no agressió desapareixen per les raons que siguin. La coexistència predominant en una societat, ciutat, barri o escola, pot esdevenir hostilitat latent o manifesta per diferents motius. Un d'aquests motius és quan un determinat problema o conflicte es desborda, supera la contenció regnant, i impregna de desconfiança, desconsideració i conductes de rebuig a diferents sectors o àmbits de la comunitat. Un altre motiu és l'avanç clar, fins a arribar a fer-se amb l'hegemonia, d'un determinat sector partidari de l'enfrontament, de l'agressió.

Es pot passar, sens dubte, directament d'una situació de convivència a una altra de franca hostilitat, però això és considerablement més difícil que el pas de la situació de coexistència a una altra d'hostilitat que ara estem analitzant. La raó d'això és la següent: és molt més difícil agredir-se entre els qui es coneixen (en saben el nom, s'han visitat, saben de la histò-



ria i trajectòria de l'altre, etc.) i entre els qui tenen interessos compartits, siguin aquests familiars, veïnals, econòmics, etc. És encara més difícil si els qui estan convivint tenen adoptat algun tipus d'acord, normativa, constitució, que els uneix, vincula i obliga. O també si els qui estan vivint junts, ja han superat, mitjançant el diàleg i la negociació, situacions dolentes, proves, reptes. Recordem els terribles esdeveniments xenòfobs a El Ejido (el febrer de 2000). No els podem analitzar amb deteniment aquí, però sí indicar un aspecte assenyalat per diversos autors: no existien a penes vincles positius –o aquests eren clarament minoritaris– entre la població local –empresaris d'hivernacles, comerciants, veïns en general– i la població treballadora immigrant magribí o subsahariana. Si haguessin existit, potser no s'hagués evitat aquella brutal escalada d'odi, persecució i agressió (o potser sí), però en tot cas hagués estat més difícil.

*Exemple:* Reprenent l'exemplificació en el marc escolar, en una escola la situació de coexistència pot convertir-se en hostilitat quan les manifestacions de rebuig cap a un determinat sector, o de tots entre si, són quelcom de manifest i quotidià. Aquestes manifestacions poden prendre la forma d'escalada de bromes pesades, boicots, amenaces, insults, altres agressions verbals, agressions físiques. S'ha perdut el respecte que hi havia. Han començant els tocs d'atenció, sancions, càstigs i expulsions, però l'ambient és de confrontació, de conflictivitat no regulada que pot esclatar en qualsevol moment. En una discussió se senten veus i crits. Al pati, diferents alumnes es barallen amb freqüència... Analitzem ara l'escala transformativa *ascendent*, que pot conduir des d'aquesta hostilitat a la coexistència, i des d'aquesta a la convivència.

### *Procés 3: Quan se supera l'hostilitat i s'estableix una situació, almenys, de coexistència*

Allò que cal en primer lloc per al trànsit de l'hostilitat a la coexistència és precisament la fi de les hostilitats. No es tracta aquí d'una fi d'hostilitats per imposició d'una força coactiva i externa (per exemple, la intervenció de la policia o de l'exèrcit) sinó de la cancel·lació conscient, voluntària, comunitària, de l'insult, el rebuig, la humiliació, l'assetjament, etc. Ara bé, la simple fi de les hostilitats, tot i ser important, no és en absolut suficient. Cal, a més, que l'actitud de tolerar-se, encara que sigui en el sentit passiu abans esmentat o, fins i tot, en el sentit d'aguantar-se o suportar-se sense més, s'hagi estès, s'hagi fet majoritària respecte a l'actitud d'agressió implícita o explícita.

*Exemple:* Centrant-nos de nou en el marc escolar, enumerem alguns exemples de com pot superar-se una situació d'enfrontament i convertir-se, almenys, en una de coexistència. Una decisió compartida del claustre de professors per a la pacificació i millora de les relacions; un acord conjunt d'autoritats educatives, professors, pares i alumnes per acabar amb aquest mal ambient; el disseny i posada en pràctica d'un nou pla educatiu del centre; la intervenció de professionals de l'orientació escolar i de la mediació educativa, sempre en equip amb els altres actors... Totes aquestes són pràctiques que poden aconseguir aquest trànsit cap a la positiva i valuosa coexistència.



#### *Procés 4: Quan la coexistència, valuosa però insuficient, dona pas a un règim de convivència*

Per passar de la coexistència a la convivència cal que es doni una major interacció positiva entre els subjectes (individuals o col·lectius) i que hi hagi més consciència i pràctica de compartir aspectes clau de la vida quotidiana i social. Vet aquí dos temes de clara diferenciació: el relacional i el compartit. En primer lloc, el relacional. En la coexistència hi ha relació entre els subjectes, uns saben dels altres, hi haurà relacions comercials habituals, etc. En la convivència aquesta relació és més estreta, més intensa i sobretot més positiva: hi ha amistats, parelles mixtes, espais urbans o rurals de barreja absoluta, etc. Per això, el trànsit de la coexistència a la convivència requereix la voluntat decidida, l'esforç, la pràctica continuada de parlar amb l'altre, de reconèixer que hi ha interessos divergents i contraposats, de discutir sobre això i saber arribar a acords, de planificar junts, etcètera.

En segon lloc, el compartit. En la coexistència poden compartir-se l'espai, la regulació jurídica, fins i tot la pertinença a una mateixa comunitat política (un país, una regió). Però en la convivència el que es comparteix és més ampli i rellevant, i sobretot es comparteix de manera més manifesta, explícita, amb consciència clara que, tot i que som molt diferents en uns o altres aspectes, tant la ciutadania com el barri o l'escola són de tots i tots han de defensar-los. Aleshores, el pas de la coexistència a la convivència es pot donar quan es treballa pel grup amb els interessos comuns i compartits, quan intencionalment es creen espais de trobada, símbols compartits, etcètera.

*Exemple:* Imaginem una escola en la qual ja s'havia aconseguit que entre nens gitanos i no gitanos existís un mínim de tolerància i respecte (almenys en la seva forma passiva). Doncs bé, en aquesta escola es va anar més enllà, es va arribar a una fructífera convivència, quan després de la posada en marxa, de manera mancomunada i amb èxit, d'un pla escolar o una estratègia col·lectiva de millora de les relacions, es va observar ni més ni menys que els alumnes i alumnes ja no s'asseien de manera tan agrupada a l'aula ni s'ubicaven tan diferencialment a l'hora de l'esbarjo; aquest aspecte va arribar a ser irrellevant des del punt de vista ètnic. El que és més important: es va aconseguir que uns i altres establissin relacions entre ells, juguessin junts als carrers prop del centre, es visitessin, es convidessin a les festes d'aniversari, cooperessin en els deures, hi hagués païos i gitanos indistintament en els equips i comissions de l'escola.

En les relacions entre pares, el pas de la coexistència a la convivència també va ser notori en aquesta altra escola; per exemple, els pares d'alumnat autòcton i els pares d'alumnat d'origen estranger no solament es veuen a la porta del col·legi i se saluden sinó que s'han anat coneixent i travant amistats a partir de la incorporació gradual dels primers a l'associació de mares i pares d'alumnes i a les diferents activitats de l'escola. Ara no és estrany veure a la tarda caminar juntes una mare espanyola, una altra marroquina i una polonesa que han travat amistat i els fills de les quals es coneixen bé. Quan van elegir president de l'AMPA un senegalès, a ningú no li va semblar ni malament ni estrany sinó un fet coherent i positiu.

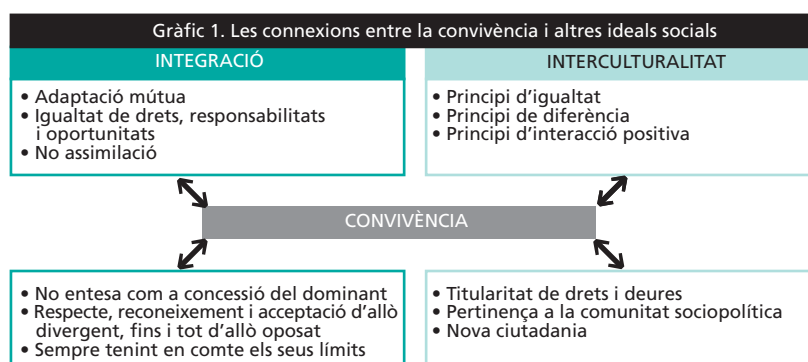
El pas a la convivència també pot identificar-se en l'evolució seguida pel professorat: han treballat dur però el cas és que ara les discussions no acaben en etiquetatsges i en qualificatius que no agraden, sinó que amb el diàleg, mediacions i concessions s'ha aconseguit adaptar el pla educatiu de centre, enriquir el projecte curricular, millorar les programacions d'aula. Hi ha en l'ambient cert orgull d'aconseguir fer front per positiu al repte de la diversificació sociocultural del centre.

Cal completar aquesta anàlisi de l'aspecte dinàmic del model afegint que el pas d'una situació a una altra no sempre és gradual, és a dir, a través del matalàs intermedi de la coexistència, sinó que pot succeir directament –de la convivència a l'hostilitat i d'aquesta a la convivència– si bé aquest fet és excepcional i difícil que es produeixi. En tot cas, pot ocórrer amb certa rapidesa, amb un trànsit veloç a través de la coexistència.

### La convivència amb relació a altres ideals societaris

Una vegada conceptualitzada la convivència i proposada una tipologia que pugui servir tant per caracteritzar situacions socials com per a la pràctica de la seva promoció, només cal indicar alguns apunts sobre la relació de la convivència amb altres propostes sociopolítiques i ètiques, entre les quals seleccionem la integració, la interculturalitat, la tolerància i la ciutadania<sup>5</sup>.

Les dues primeres són les concepcions bàsiques i recurrents en les polítiques europees i espanyola amb relació a la immigració, si bé ha de quedar clar que els conceptes, enfocaments i polítiques d'integració i d'interculturalitat van molt més enllà de la qüestió migratòria (s'utilitzen amb relació a minories nacionals, a les relacions entre pobles, regions o nacionalitats, etc.). Les altres categories –tolerància i ciutadania– no se circumscriuen a l'ètnic i cultural sinó que remetent a la filosofia política general i particularment als règims de democràcia.



5. En aquest tercer apartat només farem unes indicacions generals. Per aprofundir en el sentit que aquí s'utilitzen les nocions d'integració, interculturalitat, tolerància i ciutadania, remetem el lector al llibre ja esmentat de Malgesini i Giménez (2000) i als altres textos citats.

Reflexionarem sobre les connexions de la convivència amb cadascuna d'aquestes quatre categories, totes aquestes ideals societaris però també situacions de fet. En primer lloc, s'indicarà breument què suposa cada categoria o perspectiva, després, establim alguns matisos diferenciadors amb l'especificitat de la convivència i, finalment, comentarem alguns aspectes destacats de la relació.

## **La convivència com a element clau de la integració i de la interculturalitat**

*Convivència i integració.* Són moltes les formes d'entendre el procés i la meta de la integració. El que aquí volem ressaltar és que, en qualsevol d'aquestes formes, la integració suposa la interacció social i els altres components d'una relació de convivència. En l'àmbit de les migracions es postula "la integració social dels immigrants". En altres llocs (per exemple, Giménez, 2003, pàgina 77) hem manifestat com aquesta expressió reflecteix la concepció parcial i unilateral que veu en l'immigrant l'únic o el principal subjecte protagonista de la integració, quan aquesta hauria de ser contemplada com un procés que implica al conjunt social, al conjunt dels actors socials. Entesa com un procés multidimensional d'adaptació mútua entre autòctons i estrangers, entre societat receptora i nous pobladors les connexions entre convivència i integració són intenses (vegeu definició completa a Giménez, 2003, pàgines 78 i 79).

L'èxit o fracàs en les polítiques socials d'integració en l'àmbit de les migracions tenen resultats clars en la sociabilitat. Si en l'aplicació d'aquestes polítiques predomina el fracàs, emergeixen situacions de segments d'irregularitat, indrets de penosa explotació i discriminació laboral, guetos residencials, famílies fragmentades, sectors marginats de joves d'origen estranger, refugi d'alguns en el fonamentalisme religiós, etcètera. No cal dir l'impacte absolutament negatiu que pot tenir tot això en la convivència social i en la sociabilitat en general.

La integració com a procés social competeix també al no immigrant com també a les administracions. En la mesura que la població receptora accepta, s'acomoda, s'adapta a la nova situació, en la mesura que mostra interès pels nousvinguts i les seves peculiaritats, en la mesura que sàpiga veure tot allò que es té en comú, s'estarà fent una aportació important a la convivència del país, de la ciutat, del barri.

Al seu torn, al manteniment i aprofundiment de la convivència en la gran societat, el fet que predomini el civisme, la tolerància política i religiosa, la pau activa, en el conjunt de la vida social i de la ciutadania, serà favorable perquè els immigrants, és a dir, els milions de persones vingudes d'altres terres, puguin ubicar-se a partir del fet cívic, i ser ells mateixos artífexs de la tolerància i agents de pau. El marc general de convivència és el marc idoni on es pot teixir amb un relatiu èxit el complicat procés d'integració i nova cohesió social, per al qual existeixen tantes barreres i obstacles.

Fins ara la integració ha estat un concepte clau en les polítiques públiques cap a la immigració i cap a les minories ètniques. No així la convivència, la qual poques vegades s'ha convertit en nucli vertebrador de la planificació social i de les iniciatives de la societat civil. No obstant això, les coses estan canviant. Un dels trets destacats en l'etapa actual –almenys a Espanya– és precisament l'aparició de plans, programes i iniciatives centrades en l'eix de la convivència, com és el cas del Plan Madrid de Convivència Social e Intercultural i de les altres iniciatives.

*Convivència i interculturalitat.* La contraposició coexistència / convivència s'ha posat en paral·lel amb la de multiculturalisme / interculturalisme (vegeu, per exemple, Puig i Moreno, 1991). Mentre el multiculturalisme descriu la

situació social en què dos o més grups etnoculturalment diferenciats coexisteixen en un territori (Estat-nació, regió, barri, etc.), el segon es refereix a la situació en què dues o més persones o grups interactuen, dialoguen, es barregen, conviuen de fet (Labat i Vermes, 1994; Giménez, 1997). Cal matisar que, així plantejada, aquesta contraposició només és comprensible quan s'utilitza una de les accepcions de multiculturalisme, la més recent. Durant els anys seixanta i setanta, multiculturalisme denotava sempre pluralisme cultural, és a dir, assumptió de la diversitat i respecte a la diferència de l'altre (vegeu Constant, 2000; Dietz, 2003).

Una de les diferències entre convivència i interculturalitat és que mentre la primera es predica de qualsevol variable social (convivència política, social, veïnal, etc.), la segona és una proposta amb relació a un aspecte de la societat com és la seva diversificació sociocultural. Podem parlar de convivència entre vells i joves, entre persones de diferents ideologies, entre nacionalistes i no nacionalistes, entre els membres d'una parella o d'una família, entre els homosexuals d'un determinat barri i la resta dels veïns, entre les diferents comunitats autònomes, entre Espanya i els seus veïns, etcètera. La convivència afecta el conjunt de les relacions socials. Per contrast, la interculturalitat remet específicament a les situacions de diversitat cultural, religiosa i lingüística, al conjunt de les relacions interètniques (Dietz, coord., 2002; Dietz, 2003) D'aquí l'expressió convivència intercultural, en la qual l'adjectiu denota, d'una banda, la convivència entre persones i col·lectius etnoculturalment diferenciats i, de l'altra, la convivència basada en els principis de la interculturalitat com a proposta sociopolítica i ètica. Aquests principis de la interculturalitat són els mateixos que els de qualsevol pluralisme cultural (la igualtat de tracte i no discriminació, d'una banda, i, de l'altra, la valoració positiva, respecte i dret a la diferència) (vegeu, Labat i Vermes, 1994; Heise, comp., 2001; Fuller, ed, 2002) i afegint èmfasi en la interacció positiva entre les parts, valorant allò que té en comú (Giménez, 1997 i 2000; Malgesini i Giménez, 2000).

Des del nou racisme s'intenta presentar la convivència entre autòctons i immigrants com un fet impossible. Proclamen que cada cultura només té sentit allà on va sorgir, utilitzant sense objecció per a això les idees antropològiques de l'ecologia cultural pel que fa a l'adaptació de les cultures al medi. El que no diuen és que les cultures, lluny de ser conjunts rígids i estàtics de conductes i formes d'interpretació de la realitat, quelcom ja fet així per sempre, són, al contrari, bagatges flexibles, canviants, que efectivament s'adapten al medi però no només al medi físic sinó a l'ambient sencer, al medi social i no només al d'origen sinó també a la societat receptora de l'immigrant.

Entre la convivència i la interculturalitat hi ha relacions de necessitat mútua. El predomini de relacions socials de convivència en una determinada societat, ciutat o barri constitueix el millor dels contextos per avançar en la interculturalitat tal com es definia més amunt. Al seu torn la promoció de processos i espais d'interculturalitat permeten que la convivència sigui una realitat. Perquè la societat intercultural avanci i prengui cos, calen moltes coses –sobretot en els camps de les polítiques i accions d'igualtat– però una d'aquestes és que creixi i sigui hegemònic no solament la valoració positiva de la diversitat i el respecte actiu –més enllà de qualsevol relativisme extrem– sinó especialment la interacció i comunicació amb l'Altre culturalment diferenciat, que procedeix d'un altre món,

parla una altra llengua, professa altres creences, practica altres ritus, té un altre aspecte i presència, i tot això no pot ser sense la tolerància ben entesa envers el que no és com un mateix.

### **Convivència, tolerància i ciutadania**

*Convivència i tolerància.* Ni la integració, ni la interculturalitat, ni la convivència són possibles sense tolerància. Allà on hi ha convivència –en aquella escola, en aquell barri– trobarem tolerància. Sens dubte no en tots els subjectes presents en aquest context, però sí en bona part d’ells i segurament en els més actius. D’altra banda, l’actitud de la tolerància és un art i, per tant, s’ha d’aprendre: la lluita o l’esforç per la convivència familiar, cívica o interreligiosa és l’escola d’aquest aprenentatge i consolidació.

Quan reflexionem sobre les relacions entre la convivència i la tolerància hem de tenir en compte algunes crítiques a aquesta última. Em refereixo sobretot a les crítiques de Marcuse a l’ideal i a la promoció de la tolerància per allò que poden tenir d’efecte dissuasiu de la transformació social<sup>6</sup>. En contra de l’exigència predominant i consensuada de tolerància, Marcuse va argumentar que, en molts casos, la pràctica de la tolerància servia per mantenir el *statu quo* o estat de coses. Dit d’una altra manera, l’exigència de tolerància pot tenir un efecte conservador, de manteniment de l’ordre social. Pot ocórrer el mateix amb la convivència?

El polític Ing Fetscher en el seu llibre *La tolerància* es refereix així a la posició *marcusiana* detractora de la tolerància: “Herbert Marcuse va adduir en contra de la moderna exigència de tolerància, que aquesta només serveix –almenys en molts casos– per mantenir el *statu quo* de la desigualtat. A la societat d’abundància impera la discussió en abundància; i dins del marc establert, aquesta seria en gran mesura tolerant. Però en concedir –de manera indiferenciada– la paraula de totes les opinions, evita que es gestii una opinió clara i crítica” (1999, 144 -145).

Encara que Marcuse digués que “amb totes les seves limitacions i distorsions, la tolerància democràtica és més humana que una intolerància institucionalitzada”, el cert és que, en paraules de Fetscher, Marcuse “es declara a favor d’un demostratiu rebuig, per part de minories dissidents, de la tolerància pura”, amb el seu efecte apaivagant. Elles serien les úniques capaces per crear aquell estat de coses en el qual la tolerància seria, per fi, possible en general, sense solidificar situacions d’injustícia” (1999, 145). I afegeix Fetscher: “el que critica Marcuse no és, en realitat, la tolerància en si mateixa, sinó la ineffectivitat de la llibertat d’opinió en una societat els membres de la qual s’han tornat incapaços de reconèixer els seus interessos en matèria de llibertat i d’autodeterminació, per efecte del benestar i de l’excés d’estímuls, de la manipulació i de la distracció” (idem).

Allò que planteja Marcuse sobre la tolerància és extensible a la convivència: Com compaginar l’ideal de la convivència amb les pràctiques dels individus i els grups per transformar la realitat? Com conviure amb l’altre al temps que es lluita per la igualtat social i les llibertats? Com enfocar la promoció de la convivència en un món de desigualtats? Com evitar que l’èmfasi en la promoció de la convivència no esdevingui un discurs mancat de crítica i de praxi transformadora? La promoció de la convivència no ha

6. Fetscher (1999) fa referència també a les crítiques de Robert Paul Wolf en el seu *Jenseits der Toleranz* (Més enllà de la tolerància).

d'anar en detriment de la crítica, de l'exercici de la llibertat, de l'exigència de la igualtat de tracte, de la promoció de la igualtat d'oportunitats. Precisament es tracta que la discussió social i política no trenqui la convivència sinó que l'afavoreixi. I aquesta reflexió ens encamina cap a la relació de la convivència amb la ciutadania.

*Convivència i ciutadania.* Entesa la ciutadania com a titularitat de drets i deures d'un conjunt de persones ja que pertanyen a una comunitat política (local, nacional, supranacional) les connexions amb l'ideal i la pràctica de la convivència són almenys tres. En primer lloc, l'extensió i intensitat de la ciutadania és el que permet i afavoreix la presència de situacions i relacions de convivència. Serà molt més possible, sòlida i rica la convivència entre ciutadans que realment ho són (i no només formalment) que: a) entre ciutadans *de primera* i ciutadans *de segona*; o b) entre ciutadans i no ciutadans, com passa majoritàriament amb les migracions internacionals. Les relacions de convivència entre autòctons i estrangers són possibles, per exemple, en un determinat barri (on hi haurà expressions de ciutadania local) però ho seran de manera més sòlida i estable si aquests immigrants són ciutadans de ple dret.

En segon lloc, aquest potencial que l'extensió de la ciutadania té per fer realitat la convivència es manifesta en el gaudi de la igualtat de tracte i en el compliment dels deures cívics. Quan la discriminació i la falta de civisme imperen, la convivència es fa pràcticament impossible o és precària.

En tercer lloc, el desenvolupament i exercici de la ciutadania implica que està clara, reconeguda i assentada la *pertinença* de tots els ciutadans a la comunitat política l'estat i el sistema d'administracions públiques de la qual garanteixen els drets ciutadans. Si la ciutadania clàssica, l'existent fins ara, s'enriqueix amb una *nova ciutadania* que incorpora plenament al no nacional, s'obriran les portes perquè els residents estrangers se sentin inclosos, d'una o una altra manera i grau, a la comunitat receptora (la qual cosa no implica la pèrdua d'altres vincles de pertinença). I aquesta identificació amb el país receptor, aquest fet de sentir-se part de o copartípic és decisiu per a les relacions de convivència.

En definitiva, la convivència imperant en un determinat espai social és expressió de la ciutadania, i treballar per a la convivència intercultural és comprometre's amb la ciutadania plural i amb la democràcia incloent.

## Referències bibliogràfiques

ABERCOMBRIE, N; Hill, S. i Turner. B. S. *Diccionario de Sociología*. Madrid: Cátedra, 1992.

ANISEF, P. "Challenges facing immigrant youth in Canada: is successful integration possible in the context of official multiculturalism?". Curso de verano *Inmigración y desarrollo social en el ámbito local: experiencias innovadoras de integración en municipios europeos y de América del Norte*. IMSERSO/ Universidad Complutense de Madrid. El Escorial. Julio de 2004.

ÁREA DE EMPLEO Y SERVICIOS A LA CIUDADANÍA. *Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural*. Dos volúmenes. Marzo de 2005.

- CONSTANT, F. *Le multiculturalisme*. Flammarion, 2000.
- DIETZ, G. (coord.). *El desafío de la interculturalidad. El voluntariado y las ONG ante el reto de la inmigración. El caso de la Ciudad de Granada*. Proyecto Sur de Ediciones / Laboratorio de Estudios Interculturales. Universidad de Granada. Granada, 2000.
- DIETZ, G. *Multiculturalismo, interculturalidad y educación: una aproximación antropológica*. Universidad de Granada, 2003.
- DURKHEIM, E. *La división del trabajo social*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1985.
- FETSCHER, I. *La tolerancia. Una pequeña virtud imprescindible para la democracia. Panorama histórico y problemas actuales*. Barcelona: Gedisa editorial, 1999.
- FLERAS, A. i Elliot, J.L. *Engaging diversity: multiculturalism in Canada*. Segunda edición. Toronto: Nelson Thompson Learning, 2002.
- FLERAS, A. i Elliot, J.L. *Unequal relations: an introduction to race and ethnic dynamics in Canada*. Cuarta edición. Ontario: Prentice Hall, 2003.
- FULLER, N. (ed). *Interculturalidad y política. Desafíos y posibilidades*. Pontificia Universidad Católica del Perú/ Centro de investigación de la Universidad del Pacífico/ Instituto de Estudios Peruanos. Lima. Perú, 2002.
- GIMÉNEZ, C. "La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. Bases teóricas para una propuesta práctica". *Arbor*, CLIV 607. Julio 1996. P. 119-147.
- GIMÉNEZ, C. *Guía de Interculturalidad*. Dos volúmenes. Primera parte: "Fundamentos conceptuales". Segunda Parte: "El enfoque intercultural en las políticas públicas de desarrollo humano sostenible". Guatemala: PNUD- Guatemala, 1997 y 2000.
- GIMÉNEZ, C. *¿Qué es la inmigración?* Barcelona: RBA, 2003.
- JARY. D. i Jary. J. *Dictionary of Sociology*. Harper-Collins Publishers, 1991.
- HEISE, M. (comp.). *Interculturalidad. Creación de un concepto y desarrollo de una actitud*. Programa FORTE- PE /PROEBI. Lima, 2001.
- LABAT, C. i VERMES, G. (1994) *Cultures ouvertes. Sociétés interculturelles. Du contact a l'interaction*, L'Har-mattan/ENS, Editions Fontenay/St-Cloud.
- MALGESINI, G. i GIMÉNEZ, C. *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: La Catarata, 2000.
- MOLINER, M. *Diccionario de uso del español*. Dos toms. Gredos, 1988.
- PUIG I MORENO, G. *Hacia una pedagogía intercultural"*. *Cuadernos de Pedagogía*. No 196, octubre, 1991. P. 12-18.



SAUSSURE, F. de. *Curso de lingüística general*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1970. (Primera edició en francès el 1915).

SEYMOUR-SMITH, Ch. *Dictionary of anthropology*. London: The Macmillan Press. Ltd. Basingstoke, 1992.

WALZER, M. *Tratado sobre la tolerancia*. Barcelona: Paidós. Estado y Sociedad, 1998.

WEBER, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. (Cinquena reimpressió, primera edició en alemany: 1922), 1981.

#### Bibliografia consultada i recomanada

AAVV. *Cultura de tolerancia*. Seminario de Investigación para la Paz /Departamento de Educación y cultura del Gobierno de Aragón. Zaragoza, 1996.

AAVV. *Propuestas interculturales*. Actas de las VI Jornadas Internacionales TANDEM. Editorial Numen /TANDEM, 2000.

AÑÓN, M. J. *La interculturalidad posible: ciudadanía diferenciada y derechos*. En Cuadernos de Derecho Judicial. Escuela Judicial, volumen VI. Consejo General del Poder Judicial, 2001.

BOBBIO, N. "Las razones de la tolerancia". *El tiempo de las dudas*. Fundación Sistema. Madrid. (1991).

CALVO, T. *Educar para la tolerancia*. Ed. Popular, 1993.

INNERARITY, D. "La tolerancia y sus equívocos amigos". *El País*. 14 de junio de 1995.

INNERARITY, D. *Ética de la hospitalidad*. Barcelona: Ediciones Península, 2001.

KYMLICKA, W. "Two models of pluralism and tolerance". *Analyse und Kritik*. Vol. 14/1. (1995). P. 33- 56.

KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona. Buenos Aires. Mèxic: Paidós, 1996.

LOCKE, J. *Carta sobre la tolerancia* (primera edició: 1689 i 1690). Madrid: Tecnos, 1988.

MORIN, E. *Pensar Europa. La metamorfosis de Europa*, Barcelona: Gedisa Editorial, 1997.

PEROTTI, A. *Pequeño léxico sociológico y antropológico sobre la inmigración*.

Cuaderno 65, Fundación Encuentro. Servicio de Documentación, 1989.



SAN ROMAN, T. *Los muros de la separación. Ensayo sobre heterofobia y filantropía*. Publicacions d'Antropologia Cultural. Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona, 1995.

STOLCKE, V. "Europa: nuevas fronteras. nuevas retóricas de exclusión".

*Extranjeros en el Paraíso*. Barcelona. (1994).

TOMAS Y VALIENTE, F. "Contra ciertas formas de tolerancia". *El País*. 30 de mayo de 1995.

VINUESA, J. M. *La tolerancia. Contribución crítica para su definición*. Madrid: Ediciones El Laberinto, 2000.

VOLTAIRE. *Tratado de la tolerancia* (primera edición: 1763). Barcelona: Colección Drakontos. Crítica, 1992.

WIJAYARATNA. "El budismo en el país del Theravada". En: J. Delumeau. (coord.). *El hecho religioso. Enciclopedia de las grandes religiones*. 1995. P. 440-473.

YOUNG, R. *Intercultural communication. Pragmatics, genealogy, deconstruction*. Multilingua Matters, Ltd., 1996.

## **Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.**

**L'acollida de la immigració i la gestió de la convivència.**

**Mataró: El pla municipal per a la nova ciutadania.  
Josep Palacios i Manuel**

### Josep Palacios i Manuel

*Comissionat per al Pla de la Nova Ciutadania,  
Ajuntament de Mataró*

La nostra societat, els nostres municipis i les nostres ciutats han estat testimoni durant els darrers anys de l'arribada d'un conjunt important de persones que han emigrat dels seus països d'origen amb l'objectiu de buscar unes oportunitats laborals i unes condicions de vida que, sovint, en els seus països no tenien. Aquestes persones han pres l'opció, sovint sense massa possibilitat de poder escollir, de buscar aquestes condicions i aquesta qualitat de vida en societats com la nostra, en què es donen els factors imprescindibles per ser societats d'acollida, com per exemple, entre d'altres, el treball, l'educació i la sanitat. En definitiva, unes condicions de vida dignes.

Aquests fluxos migratoris suposen, sens dubte, uns nous reptes i uns nous impactes, sobretot en l'àmbit social, cultural, demogràfic i econòmic, especialment els darrers anys, en què hi ha hagut un increment molt important, tant pel que fa a la quantitat com a la diversitat de les zones d'origen. Aquest nombrós increment, que encara no s'ha aturat, fa que des de l'Administració municipal intentem donar resposta a l'allau de demandes i problemàtiques que se'ns plantegen.

Els municipis, l'Administració local, per la seva proximitat amb la ciutadania, és l'administració més propera i és la que ha de donar resposta, en primera instància, a aquestes noves realitats. Tanmateix, els municipis no tenen els recursos ni les competències per a la regulació dels fluxos migratoris; ni la capacitat per tal de regular-los jurídicament ni la capacitat competencial ni econòmica per estructurar el conjunt de programes i actuacions que garanteixin els drets i els deures dels nousvinguts, la universalització dels serveis, la igualtat d'oportunitats, en definitiva, l'exercici de la plena ciutadania.

La regulació legal i els criteris d'accés al nostre territori els fixa l'Estat, i l'Administració autonòmica té la responsabilitat de dissenyar i posar en marxa polítiques d'integració de les persones nousvingudes; però és l'Administració local, els ajuntaments, qui, com a representants més propers a la ciutadania, ens trobem en la situació d'haver de gestionar aquest fenomen estructural i global, i ens toca fer front als nombrosos reptes que aquest nou context ens planteja. Malgrat això, cal mantenir una actitud proactiva davant d'aquest escenari, ja que la passivitat pot provocar situacions de conflicte difícils de gestionar.

Per totes aquestes qüestions, des dels municipis hem d'abordar totes les problemàtiques i els impactes des d'una visió integral, transversal i estratègica de la realitat. Per això, les polítiques d'immigració necessiten primordialment d'un gran pacte entre totes les administracions, no només la local, sinó també l'Administració autonòmica i l'Administració estatal.

Per tant, des de l'àmbit municipal, les actuacions en matèria d'immigració s'han d'articular sobre la base de dos grans eixos: els processos d'acollida i les polítiques de cohesió i ciutadania, sense oblidar que la gestió de la immigració i la dels seus impactes s'han de fer des d'una visió estratègica, i que les nostres actuacions s'han d'adreçar a tota la ciutadania.

De la mateixa manera, és imprescindible treballar les polítiques d'immigració des del consens, la coordinació i la corresponsabilitat entre els agents, les administracions i les institucions públiques i, en general, el treball en xarxa amb tots aquells agents econòmics i socials que tenen relació amb els processos migratoris.

Mataró és una ciutat que ja té una certa experiència en el treball amb les persones nouvingudes. Els primers immigrants van començar a arribar de la zona subsahariana, sobretot de Gàmbia i Senegal a final dels anys setanta. S'han realitzat molts programes i actuacions sobretot des de l'àmbit dels serveis socials, la sanitat i l'ensenyament, per afavorir la integració de la població nouvinguda.

Els darrers anys, sobretot durant el darrer mandat electoral, 1999-2003, hi ha hagut un augment molt considerable d'immigrants. L'1 de gener de 2000, Mataró tenia una població de 105.685 habitants, 4.140 dels quals van néixer fora de l'Estat espanyol, la qual cosa representava un 3,91% de població estrangera, just el doble de la mitjana de Catalunya.

D'acord amb les dades analitzades al Padró d'Habitants, en data 31 de desembre del 2005, Mataró té una població de 119.130 persones, de les quals 17.433 són estrangeres, és a dir, el 14,63% del total de població. En aquests cinc anys la ciutat ha tingut un increment total del 12,7% de població, mentre que l'augment dels estrangers en el mateix període ha estat del 420%.

A aquest aspecte cal afegir-hi que les zones de procedència dels immigrants s'han diversificat. A la població d'origen subsaharià s'hi ha afegit, d'una manera molt important, la població del nord d'Àfrica, principalment del Marroc. Però també és important la comunitat de persones que provenen del continent americà, sobretot d'Amèrica Central i del Sud, com també les persones que vénen del Sud-est Asiàtic, i dels països de l'antiga Europa de l'Est. No hem d'oblidar que, a més, estem en una fase de construcció i d'ampliació de la Unió Europea, i que en un període de pocs anys, una bona part d'aquests països seran membres de ple dret. Seran –molts d'ells ja ho són–, per tant, ciutadans europeus, amb igualtat de drets i de deures i amb absoluta llibertat de moviment dins dels Estats Membres, la qual cosa canviarà completament la situació jurídica i administrativa i els seus estatus personals.

Sembla evident que la nostra societat encara no està preparada per assumir un volum tan important de persones immigrants. Tot i que, en termes

generals, es pot afirmar que no hi ha situacions generalitzades de rebuig ni de conflictes, les ciutats i els barris només poden assumir, de manera natural, un increment determinat de persones nouvingudes. Quan es sobrepassa un determinat volum, ja sigui per l'arribada massiva de persones o per la seva concentració en una zona de la ciutat, és fàcil que sorgeixin tensions i percepcions negatives per part de la població autòctona.

En aquests cinc anys, a més, han augmentat dos elements que hem de tenir molt presents. D'una banda la diversificació de les zones d'origen, i de l'altra, la concentració de la població nouvinguda en determinades zones de la ciutat. En aquest sentit, cal destacar que, actualment, El Palau té més del 30% d'immigrants, Rocafonda el 25% i Cerdanyola Sud arriba al 22%.

Aquesta situació no és només una estadística, sinó que es reflecteix en tots els àmbits: escolar, sanitari, veïnal, convivencial, espai públic... Tot plegat fa que augmenti la percepció negativa per part de molts sectors de la població autòctona, que s'agreuja amb els prejudicis i amb els rumors, cada vegada més generalitzats, de suposats tractes de favor de les administracions envers els immigrants (impostos, beques i ajuts, horaris comercials, etc.).

Hem de tenir en compte també altres elements. L'Ajuntament de Mataró s'ha dotat d'uns instruments per treballar la integració de la població nouvinguda: el Pacte per a la Nova Ciutadania (consens polític), el Pla Municipal per a la Nova Ciutadania, com a eina de treball per a la integració, i el Consell Municipal per a la Convivència, com a mecanisme de participació de les entitats, de debat i d'espai de reflexió.

És evident que aquestes eines i estratègies d'intervenció han estat molt positives i imprescindibles per a la gestió de la immigració, la diversitat i la cohesió de la nostra ciutat. Malgrat tot, hi ha elements que han sorgit darrerament o que s'han incrementat i que cal seguir i tenir en compte:

- El procés de normalització i el possible impacte de persones que ens podran arribar a un any vista gràcies al reagrupament familiar.
- El nivell de concentració en determinats barris de la ciutat.
- La competència pel mercat laboral, sobretot en el tèxtil, i per l'accés als recursos públics, que, d'altra banda, són insuficients.
- La dificultat de l'accés a l'habitatge per a tota la població en general, però encara més difícil per als immigrants.

Les dades de l'Observatori, i sobretot amb els estudis comparatius que ja podem establir, ens diuen que, actualment, el flux migratori no s'ha aturat, i que ara com ara no hi ha cap indicador que ens faci pensar que a curt termini s'aturarà, tot i que sí que es pot alentir una mica, sobretot si el procés de creixement econòmic s'atura i no apareixen nous habitatges al mercat.

A més, cal tenir present el darrer procés de normalització d'immigrants, que es va fer des del mes de febrer al mes de maig de l'any passat. És evident que aquest procés comportarà un increment de persones, moltes de les quals s'incorporaran a la ciutat a causa del reagrupament familiar, un fet del qual podran gaudir aquelles persones que renovin els seus permisos de treball i de residència.

Des de l'Ajuntament de Mataró intentem treballar la cohesió social i la convivència ciutadana a partir de tres eixos fonamentals:

- La integració de les persones nouvingudes a la ciutat, mitjançant el Pla Municipal per a la Nova ciutadania, és a dir, un conjunt de programes i actuacions que tenen com a objectiu l'acollida i la integració dels estrangers. En aquest sentit destaquem les línies de treball següents:
  - Els protocols d'acollida de les persones nouvingudes.
  - El treball amb les dones nouvingudes.
  - Els programes adreçats a infants i joves nouvinguts.
  - La mediació intercultural.
  - Els convenis de col·laboració amb les entitats culturals musulmanes.
- El treball amb la població autòctona.
  - La mediació comunitària i social.
  - La policia de barri.
  - Els programes de sensibilització amb la població autòctona.
- L'increment de la qualitat de vida del conjunt de la població.
  - Pla Integral Territorial de Rocafonda-El Palau.
  - Pla Integral Territorial de Cerdanyola.
  - Pla Integral Territorial del Centre-Eixample.
  - La universalització dels serveis.

Una de les línies estratègiques d'actuació és la participació ciutadana, el treball amb xarxa amb les entitats i el seu òrgan de participació, el Consell Municipal per a la Convivència. Mitjançant aquest treball en xarxa, afavorim la corresponsabilitat en la gestió, sovint en la cogestió, enfortim el teixit associatiu amb l'aplicació del principi de subsidiarietat, la descentralització de la gestió i, sobretot, intentem garantir la igualtat d'oportunitats i la igualtat de tota la ciutadania en drets i deures.

És evident, però, que des dels ajuntaments tenim uns límits molt clars, ja que estem gestionant recursos públics, que, d'altra banda, són absolutament insuficients. I aquí és on sorgeix bona part del conflicte i dels problemes de percepció. L'actual flux migratori evidencia els problemes que la nostra societat ja tenia, i que es fa palès quan entrem en competència pel mercat laboral i pels pocs recursos públics de què es disposa.

Davant d'aquestes noves realitats socials, culturals i sovint religioses, la ciutat adquireix una nova complexitat i que sovint es percep en forma de conflicte, fruit del canvi que pateix la societat. La gestió de la complexitat, de la percepció i del conflicte és un repte comú entre les administracions, els agents socials i econòmics, i els ciutadans i ciutadanes en general. Aquest repte, i la gestió del canvi social que comporta, esdevé estratègic per a la ciutat.

Aquests canvis s'han de gestionar amb l'objectiu d'assolir la cohesió social i la ciutadania, entesa com a espai comú de convivència i de referència per a tothom, i com a estatus jurídic que estableix els drets i els deures de les persones davant la col·lectivitat, i que pressuposa la necessitat de compartir valors i pautes de comportament.

Les polítiques locals i l'Estat del benestar han de garantir la igualtat de drets i deures per a totes les persones, la normalitat de la diversitat cultural i religiosa, el respecte pels principis i valors democràtics, la cohesió social i la convivència. Des de l'Ajuntament de Mataró ho intentem fer a partir de la concertació i el consens social i polític.

És, sens dubte, el principal repte social que té la nostra societat. Un repte no solament de l'Administració local, sinó de totes les administracions i de tota la societat. Encara tenim l'oportunitat de decidir si només volem la mà d'obra que requereix el nostre sistema econòmic o, al contrari, si el que volem són ciutadans i ciutadanes amb igualtat de drets i de deures.

Mataró, desembre de 2006

## **Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.**

**L'acollida de la immigració i la gestió de la convivència.**

**El model d'acollida de Manlleu.  
Pere Prat**



**Pere Prat**

*Alcalde de Manlleu*

**M**anlleu és una petita ciutat de 20.000 habitants, on la qüestió de la recepció, assentament i acollida dels immigrants ja té un important bagatge temporal. De fet, un dels principals documents sobre temes d'immigració del nostre país, i segurament de tot l'Estat espanyol, és l'anomenada Declaració de Manlleu, aprovada en aquesta vila l'any 1985. Aquest document, proposat per les dues entitats municipalistes, l'Associació Catalana de Municipis i la Federació de Municipis de Catalunya, encara és vigent, i moltes de les seves conclusions encara són vàlides actualment.

Pel que fa a la gestió local del fenomen migratori, l'Ajuntament va elaborar el Pla de Recepció i Acollida de Manlleu (PRAM), basat en aquests dos conceptes i que tenia com a objectiu principal proporcionar informació i orientació a la població nouvinguda al municipi de Manlleu. I en parlar de població nouvinguda, no es feia referència solament a les persones d'origen estranger, sinó també a aquells catalans que provenen d'altres punts de la geografia catalana. Quan parlem de població nouvinguda també ens estem referint a catalans que vénen de la ciutat de Vic o de l'àrea metropolitana de Barcelona a viure a Manlleu. La incorporació dels nous ciutadans i ciutadanes, fruit dels nous processos migratoris, està contribuïnt de forma decisiva a transformar la realitat social del nostre municipi, i la doten cada vegada més de major diversitat social i cultural. Aquest fet no és conjuntural, sinó que té les seves arrels en una nova ordenació del món, la globalització, que ha tendit a ampliar les desigualtats entre els països i que ha fet que molta gent vegi en el fet d'emigrar l'oportunitat més viable –encara que arriscada– de desenvolupar el seu projecte de vida.

És per això que cal gestionar polítiques anticipatives durant els primers moments de l'assentament de la població nouvinguda. Les actuacions de recepció i acollida esdevenen decisives per assegurar la cohesió i la convivència ciutadana. D'aquesta manera, s'evitaran, o si més no es minimitzaran, els efectes negatius derivats de les dificultats que suposa la instal·lació, la manca d'informació o el desconeixement del nostre entorn. Aquest és el fonament del PRAM, que en la seva elaboració ha comptat amb la participació dels serveis públics, institucions i entitats més directament implicades en l'atenció de la promoció de les persones nouvingudes. El PRAM no afegeix nous serveis ni duplica esforços, sinó que, ben al contrari, és una tasca de coordinació entre professionals i institucions i una

aposta en l'organització d'itineraris d'accés i utilització dels serveis públics que són més propers i més efectius a l'hora de donar resposta a les necessitats que planteja la ciutadania. Per això, el PRAM s'ha d'entendre com un marc que, si bé neix per orientar les persones nouvingudes, també és útil per a tots els ciutadans i ciutadanes de Manlleu. El PRAM és un bon instrument per tal que les persones que arriben a la nostra ciutat rebin una millor orientació, tinguin més informació sobre els serveis que els ofereix la ciutat, coneguin millor quins són els seus drets i els seus deures i tinguin, en definitiva, més elements per poder viure a la ciutat. Potenciar la informació i l'aprenentatge de la llengua són, sens dubte, elements que contribueixen a la cohesió social i, per tant, també a la convivència ciutadana.

Actualment, Manlleu es caracteritza per haver viscut un fort creixement demogràfic –en bona part a causa de l'arribada de població estrangera– i ser una societat diversa, tant en el vessant sociodemogràfic com cultural. Això implica, lògicament, l'existència de crisis i conflictes com a conseqüència del volum i ritme al qual es produeixen aquestes transformacions i de la dificultat de gestió d'aquests canvis. L'any 1999, Manlleu era una ciutat que tenia 17.602 habitants i un 7,28% d'immigració. El mes de desembre de l'any 2006 la ciutat compta amb 20.162 habitants, un 21,23% dels quals són immigrants (i d'aquests, el 77,32% és d'origen magrebí, bàsicament amazigh de la zona de Nador). L'augment entre 1999 i el 2006 ha estat, per tant, notable.

Per gestionar aquest fenomen de la diversitat, l'Ajuntament de Manlleu va aprovar en la sessió plenària del mes d'abril del 2003 el Pla de Gestió de la Diversitat. Aquest pla fixa la política municipal i els criteris polítics i tècnics per a la gestió de la diversitat a partir d'un model de ciutat i d'un model d'integració. El marc general d'anàlisi i metodologia per concretar accions transversals portades a terme des de tots els departaments de l'Ajuntament es basa en el model de democràcia intercultural. El fet que diferencia aquest Pla dels elaborats per altres ajuntaments és que, en el de Manlleu, l'alcalde i els portaveus polítics de totes les forces són els màxims representants de la política de diversitat de la ciutat. El Pla de Gestió de la Diversitat no situa la immigració en l'àrea de Benestar Social sinó que es considera que és una política transversal que ha d'estar liderada personalment per l'alcalde. De fet, és l'alcalde qui pot fer realitat aquestes polítiques transversals, però en aquest cas també s'hi incorporen tots els responsables dels partits polítics, formin part o no del Govern local.

A l'igual del Pla de Gestió de la Diversitat, el PRAM té com a objectius garantir la circulació social i autònoma de la població nouvinguda; definir les xarxes locals de serveis i el catàleg de serveis en l'àmbit de tot el municipi; definir un circuit de recepció i d'acollida i centralitzar inicialment la recepció en un únic punt, que de moment és el servei d'empadronament (està previst crear una oficina d'atenció al ciutadà). El Pla té com a objectiu adequar, al mateix temps, els serveis i recursos existents a les noves necessitats i garantir la coordinació, el treball en xarxa i el suport mutu entre els diferents serveis perquè hi hagi una comunicació i treball transversal de tots els departaments de l'Ajuntament de Manlleu. La xarxa local de serveis del PRAM incorpora tots els serveis municipals que participen, d'una manera o una altra, en els processos de recepció i acollida dels nouvinguts i s'articulen a través del catàleg de serveis del PRAM que és una eina d'ús intern que recull la informació bàsica de tots els serveis. Aquest

ha estat un exercici molt positiu per ordenar tots els serveis que es proporcionen des de l'Ajuntament i ha estat una bona manera de conèixer amb major profunditat la seva organització.

D'altra banda, la Guia Bàsica d'Acollida és l'eina que es dóna als nousvinguts per tal de garantir la seva circulació autònoma pels diferents serveis dels municipis. Després, a través de les sessions d'acollida –iniciades el mes de gener del 2007– es dóna la benvinguda i s'informa de manera més concreta sobre cada servei. El catàleg de serveis s'organitza en una xarxa bàsica de serveis adreçats a donar resposta a les principals necessitats que apareixen en el moment de l'arribada i primera instal·lació al municipi. El procés s'inicia en el moment de l'empadronament, per dirigir-se, posteriorment, a altres serveis més especialitzats com l'Oficina d'Informació i d'Assessorament als Immigrants (OFIM), l'Oficina d'Escolarització i Mediació, l'Oficina de Promoció Econòmica pels temes de treball, l'Escola d'Adults, l'Oficina de Català, els Serveis Socials i el Centre d'Atenció Primària. Concretament, la Guia Bàsica d'Acollida és un document elaborat entre el 2004 i el 2005 que garanteix la circulació social autònoma de la població nouvinguda. A la Guia apareixen tots els serveis i els requisits per accedir-hi; la Guia, que es lliura en el moment de l'empadronament, està editada en català, castellà, anglès i àrab.

Complementàriament a la Guia, existeixen les sessions d'acollida, que funcionen des del mes de gener del 2007 gràcies a una subvenció del Consell Comarcal d'Osona. Aquestes volen ser sessions informatives de benvinguda per part de l'alcalde o d'algun responsable polític, i tenen l'objectiu de facilitar al màxim la primera acollida. En aquestes sessions –que compten amb la inestimable ajuda d'una borsa de traductors que hi ha a la comarca– s'explica, de manera més personal i detallada, tota la informació que proporciona la Guia, es detallen els serveis que ofereix Manlleu i s'introdueix els nousvinguts a la ciutat i al país.

Tot aquest entramat social i institucional forma part d'un procés del qual podem destacar tres etapes. L'any 2004 es va iniciar una primera fase que consistia en l'elaboració del marc conceptual del PRAM, el plantejament del procés de recepció i acollida, la configuració del catàleg de serveis i la definició de la xarxa bàsica de serveis a escala local. Més endavant, es va començar el treball en xarxa, amb la presentació del Pla de Recepció i Acollida als serveis municipals i a les entitats i associacions de la nostra ciutat que treballen aquest tema. L'any 2005 marca l'inici de la segona fase, durant la qual es va discutir el Pla de Recepció, es va fer un seguiment del treball de la xarxa i es va redactar el document del PRAM. També es va editar la Guia d'Acollida, es va presentar el PRAM a la xarxa local i es va fer pública l'oferta formativa, vinculada al Pla de Recepció, per tal que tot el personal de l'Ajuntament en tingués coneixement. Finalment, en l'última etapa que s'inicià l'any 2006, es va dissenyar i es va començar a avaluar, de manera permanent i amb la col·laboració de la Diputació de Barcelona, la implantació, coordinació i funcionament del Pla, com també el treball en xarxa i les sessions d'acollida.

Mereix una menció especial el fet que Manlleu ha estat una ciutat pionera en el procés d'acollida i integració a les escoles dels nens i nenes nousvinguts. Malgrat que aquest mètode d'acollida és conegut com el model Vic, el cert és que va començar a implementar-se a Manlleu el 1990. Es tracta

d'un treball conjunt amb l'escola pública i l'escola concertada per garantir el repartiment dels alumnes a tots els centres d'educació, i evitar així la concentració de tota la població nouvinguda en una mateixa escola. Com a reconeixement d'aquest treball de distribució entre totes les escoles, la Generalitat de Catalunya ha seleccionat tres de les set escoles de Manlleu per subscriure-hi un contracte programa<sup>1</sup>. En definitiva, aquest reconeixement al món educatiu és alhora un reconeixement a tota la tasca que la ciutat de Manlleu està fent en la millora dels serveis d'assentament i acollida a la població immigrada.

Per a la ciutat de Manlleu, i com a conclusió, el PRAM és una bona eina per aprofundir en la qualitat dels serveis que proporciona l'Ajuntament, per incrementar les nostres relacions amb les entitats i associacions de la ciutat i, alhora, participar amb altres entitats de caire supramunicipal com el Consell Comarcal d'Osona o la Diputació de Barcelona. El nostre desig és que tot aquest treball que s'ha fet des del món local amb relació al procés d'acollida rebi el suport de les polítiques d'immigració que el nou Estatut de Catalunya preveu en el seu article 138. Aquest article dóna competències exclusives al nostre país, Catalunya, i sobretot voldria destacar l'apartat 1.D, que fa referència a un dels reptes més importants que, amb relació a aquesta qüestió, té el Govern de la Generalitat: l'establiment d'un marc legislatiu de referència per a l'acolliment i la integració de les persones immigrades.

1. Amb relació al compromís del Pacte Nacional per a l'Educació d'establir un marc de prestacions educatives equivalents a tots els centres educatius que integren el servei públic educatiu de Catalunya, el Departament d'Educació selecciona un nombre determinat d'escoles per subscriure-hi un contracte programa. L'objectiu d'aquest és garantir la gratuïtat de les activitats complementàries, amb la subvenció del cost de les activitats complementàries dels alumnes d'educació infantil, d'educació primària i d'educació secundària obligatòria. El Departament d'Educació estableix que per concórrer a la convocatòria els centres privats han de tenir concertats tots els nivells que imparteixen i que han de tenir escolaritzats alumnes amb necessitats educatives específiques en una proporció similar a la dels centres públics de l'entorn [Nota Ed.]

## **Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.**

L'acollida de la immigració i la gestió de la convivència.

Integració a Birmingham dels nousvinguts de l'estranger.  
Adrian Randall

### Adrian Randall

*Expert en Immigració i Asil,  
Birmingham*

#### Antecedents: immigració i diversitat

Birmingham és una ciutat diversa i multicultural amb una població d'un milió de persones. La ciutat té una de les poblacions més joves i variades d'Europa. En el cens de 2001, es va establir que el 29% de la població estava formada per grups de persones negres i minories ètniques. Les previsions són que per a l'any 2011, Birmingham s'hagi convertit en la primera ciutat europea amb una majoria de població no-blanca. Aquestes dades reflecteixen la dinàmica de canvi que està experimentant la ciutat.

Els darrers 50 anys, a Birmingham (i a altres ciutats del Regne Unit) s'han produït dues grans onades immigratòries procedents d'altres països, i aquest fet es reflecteix en la seva diversitat actual. El primer període va tenir lloc poc després del final de la Segona Guerra Mundial, coincidint amb el final del colonialisme i en un marc de prosperitat creixent i poca mà d'obra. Això va arribar al seu nivell màxim durant les dècades dels seixanta i setanta, quan la major part d'aquest primer gran flux migratori amb destinació al Regne Unit i les seves ciutats procedia dels països de la Commonwealth. En el cas de Birmingham, el gruix d'aquest grup estava format principalment per indis, pakistanesos i afrocaribenys que van arribar a aquest país com a immigrants econòmics, la majoria dels quals es van incorporar com a mà d'obra en els sectors industrial i manufacturer.

Durant l'última dècada, Birmingham ha vist arribar a la ciutat un segon *nou* grup de nouinguts o immigrants format principalment per iranians, somalis, afganesos, kurds i kosovars, a més dels nouinguts des del Pakistan. Aquests orígens posen en relleu el vincle existent entre les regions de conflicte i la migració. La diferència òbvia entre els grups *vells* i *nous* és que cadascun d'ells té les seves pròpies necessitats comunitàries específiques, diferents cultures i llenguatges. Els nouinguts tendeixen inicialment a gravitar cap a determinades parts de la ciutat i de la regió en la qual poden viure les persones procedents d'un entorn similar al seu. Determinats barris cèntrics de la ciutat són atractius per als nouinguts en la mesura que allà els preus i els lloguers són baixos, hi ha un bon servei de transports públics i facilitats d'accés als serveis i professionals rellevants que poden satisfer la demanda de les diverses necessitats lingüístiques d'aquest grup de persones. També hi ha una gran varietat de mercats i botigues, una economia informal i equipaments religiosos.

A la ciutat de Birmingham viu aproximadament el 7% (unes 3.000 persones) dels sol·licitants d'asil que hi ha al Regne Unit. Es calcula que, actualment, una de cada trenta persones a Birmingham (el 3,5%) són refugiats, sol·licitants d'asil o un altre tipus de nouvingut a la ciutat i al país. Encara que actualment els sol·licitants d'asil a la ciutat es reparteixen entre 70 grups ètnics diferents, el 50% d'aquests pertanyen solament a sis nacionalitats –els procedents de Somàlia, Iraq, Iran, Afganistan, Pakistan i Zimbabwe.

Al Regne Unit, els refugiats i els sol·licitants d'asil s'han d'enfrontar encara a una discriminació i hostilitat molt esteses, i estan en risc de ser explotats laboralment, per exemple, en treballs il·legalment submeritats o en treballs a temps parcial o fora de l'horari habitual. Generalment, els refugiats i altres nouvinguts no estan ben informats respecte als seus drets en una societat democràtica i són ignorats per alguns proveïdors de serveis. Amb la finalitat d'evitar la seva exclusió econòmica i social, cal endegar accions encaminades a facilitar la integració dels individus i l'empoderament de les seves comunitats.

## Governança per a la cohesió social i integració

### Sense programa d'integració

No existeix cap programa nacional o local d'integració per als nouvinguts estrangers, tant si han entrat per la via de la sol·licitud d'asil com si ho han fet mitjançant l'anomenada "migració organitzada".

No hi va haver tampoc programa per als primers immigrants i la divisió de responsabilitats entre els governs local i central no permet saber qui hauria de prendre la iniciativa. La integració d'aquests primers immigrants probablement depenia del lloc de treball, i està ben documentat que els companys que no treballaven es quedaven endarrerits respecte a l'adquisició de l'idioma i el contacte social als barris.

L'espectacular increment en les sol·licituds d'asil durant la dècada dels noranta va portar a la introducció d'un pla nacional de suport administrat pel Govern central (el Home Office o Ministeri de l'Interior) que incloïa un programa de dispersió geogràfica. L'any 2002 aquest departament va publicar la seva primera *Estratègia d'Integració*, en la qual es reflectia el punt de vista que l'ocupació i l'habitatge eren els principals impulsors de la integració, però en la qual no es proposava un programa nacional.

Cinc anys i una estratègia després, el Home Office està preparant licitacions per a la provisió de (alguns) serveis d'integració. Mentrestant, les ciutats que reben sol·licitants d'asil i refugiats, i les àrees rurals que reben immigrants que desenvolupen treballs agrícoles han emprès accions per facilitar-ne la integració.

### L'aproximació de Birmingham a la integració

Hi ha tres àrees que resumeixen l'enfocament que adopta l'Ajuntament de Birmingham en la provisió d'ajudes als nouvinguts a la ciutat:

- Suport a la integració individual mitjançant ajudes que facilitin la participació econòmica, social, civil i política.
- Suport al desenvolupament de les organitzacions comunitàries que puguin ajudar els individus a desenvolupar el capital social mitjançant la seva participació en la vida civil i política.
- Desenvolupament d'estructures que donin suport i fomentin la participació.

L'aproximació de Birmingham a la qüestió de l'ajuda i la integració s'ha desenvolupat mitjançant un treball associatiu però sense una coordinació centralitzada, i això és bàsicament el reflex de la multitud de petites fonts de finançament que han estat utilitzades per les diferents agències de beneficència establertes per llei. L'Ajuntament de Birmingham, en particular, ha finançat el suport i l'ajuda donats a refugiats individuals mitjançant la provisió de recursos especialitzats. Diverses organitzacions sectorials de voluntaris de doble nivell han estat treballant en el desenvolupament d'organitzacions comunitàries de refugiats i les seves xarxes respectives.

## Objectiu de l'estratègia d'integració de Birmingham

Un dels majors reptes als quals ha de fer front Birmingham és millorar la qualitat de vida dels seus ciutadans reduint les desigualtats existents entre els diferents districtes de la ciutat. Aquest repte posa èmfasi en la necessitat d'abordar les desigualtats que pateixen actualment els grups de persones negres i les minories ètniques. Aquest repte de la prioritat es veu ampliat per la necessitat de tractar l'important impacte que té la presència dels nousvinguts que viuen en els mateixos barris, creant una demanda addicional de recursos i suport en aquestes àrees que per si mateixes tenen moltes carències.

Mitjançant aquest enfocament d'associació, l'Ajuntament ha produït una estratègia d'integració amb els seus col·laboradors a la Policia, la Seguretat Social, el Consell dels Refugiats, el Consell per a l'Aprenentatge i la Capacitació, el Job Centre Plus i el Home Office. Aquesta estratègia tracta molts dels temes que tenen un impacte en la integració, i aproximadament s'ha posat en pràctica el 50% de les seves recomanacions.

Les accions i els actors a Birmingham són nombrosos:

- 10-20 projectes que treballen exclusivament o principalment en la integració/assentament dels refugiats.
- Fins a 100 RCO (Refugee Community Organisations o Organitzacions Comunitàries de Refugiats), tot i que solament unes quantes disposen de fons per donar treball a personal propi o tenir locals propis.

L'objectiu implícit en tots aquests projectes és ajudar els refugiats a aconseguir la seva participació social, econòmica i política.

Alguns exemples d'aquests projectes són:



### *Centre de Recursos per als Refugiats de Wardlow Road*

Aquest és un centre multidepartamental que proporciona assessorament i assistència individual pel que fa a l'habitatge, prestacions socials, ocupació, educació, formació i salut en un mateix edifici. Amb aquesta finalitat, el centre compta amb socis i voluntaris que atenen a la majoria de nous arribats que s'estableixen a la ciutat. El servei d'assessorament és particularment efectiu perquè utilitza assessors per als refugiats que han estat formats per proporcionar els serveis bàsics i que tenen un coneixement de la cultura i l'experiència d'aquells a qui aconsellen, a més de parlar la seva llengua.

A més d'assessorament individual, el centre ofereix serveis i ajudes (proporcionades per una ONG) a les noves organitzacions comunitàries de refugiats:

- Provisió d'instal·lacions i despatxos compartits.
- Cursos de formació per a la capacitat de voluntaris (per exemple, per oferir consell sobre habitatge).
- Formació i suport per ajudar a les organitzacions a complir les regles de governança apropiades i per ensenyar a aquestes organitzacions quines són les fonts de finançament disponibles i com accedir-hi.
- Instal·lacions i serveis per a activitats socials i culturals.

El Centre de Recursos per als Refugiats és administrat i finançat en part per l'Ajuntament.

### *Trellis*

Aquest projecte està dirigit específicament a millorar l'accés a l'ocupació per als refugiats i immigrants econòmics. El seu objectiu és:

- Treballar per millorar la resposta del Job Centre Plus (l'agència central del Govern per buscar treball).
- Assessorament i orientació als refugiats individuals.
- Treballar amb els ocupadors per ajudar-los a superar els estereotips negatius.

Trellis està finançat pel Govern central mitjançant el pressupost per a tres anys "Invest to Save" (Invertir per Estalviar).

### *Associació per a la Integració Comunitària*

Un projecte voluntari que treballa amb dones refugiades a Birmingham i que proporciona:

- Assessorament i orientació per trobar feina.
- Formació lingüística.
- Formació en determinades tasques com, per exemple, tecnologies de la informació, puericultura, etc.

El finançament d'aquest projecte procedeix de l'European Refugee Fund (Fons Europeu per als Refugiats) i del Home Office.

### *Associació pro habitatges per als refugiats del nord-oest de Birmingham*

Aquesta és una associació d'agències de voluntaris i agències estatutàries que treballen amb organitzacions de refugiats per facilitar l'accés a l'habitatge dels refugiats mitjançant:

- La conscienciació mútua de les organitzacions de refugiats i dels proveïdors d'habitatges.
- La capacitació de les organitzacions de refugiats.
- El treball portat a terme amb els proveïdors d'habitatges.

Aquesta associació està finançada pel Fons Europeu per als Refugiats, a través de l'organització benèfica Housing Association Charitable Trust.

### *ASPIRE*

Aquest projecte, finançat per EQUAL, proporciona finançament a petites iniciatives en:

- Art-conscienciació.
- Cursos de llengua anglesa.
- Voluntariat.
- Capacitació de les Organitzacions Comunitàries per als Refugiats.

Fons Social Europeu

## **Acció del Govern central**

Els debats sobre ciutadania i integració al Regne Unit han estat alimentats per factors diversos:

- L'existència de disturbis violents entre grups autòctons i ètnics a diverses ciutats, inclosa Birmingham.
- Els atemptats terroristes a Nova York i Londres.
- La separació física, social i cultural evident entre comunitats musulmanes i no musulmanes.
- Les conseqüències directes (per exemple, les pressions sobre els recursos en habitatge) de la immigració actual.

Els debats tenen lloc a la premsa i se centren particularment a presentar els sol·licitants d'asil com un grup que s'aprofita del sistema d'assistència social britànic, i els musulmans com un grup separat, diferent i potencialment perillós.

Molts països del nord d'Europa tenen programes obligatoris per a l'aprenentatge de l'idioma per a aquelles persones a les quals es concedeix l'estatus de refugiats, i el Regne Unit ha introduït proves de llenguatge i cultura britàniques que cal superar per obtenir la ciutadania. Aquestes proves han estat dissenyades per a les persones que han arribat per la ruta de l'assentament familiar o altres rutes d'*immigració organitzada*, com també per la ruta de la sol·licitud d'asil; tanmateix, duen cinc anys de

retard per a la majoria de persones i no estan associades a uns programes d'aprenentatge útils.

Les noves propostes del Govern central unificaran el finançament dirigit a la integració dels refugiats i utilitzaran grans contractes per implementar un programa nacional sobre quatre temes:

- Redacció de plans d'integració personal per als refugiats, amb l'objectiu que identifiquin les accions necessàries per aconseguir els objectius de la integració. Se supervisaran els progressos en aquest sentit, tot i que no s'han determinat recursos per a un suport continu.
- Suport per ajudar els treballadors qualificats a aconseguir un lloc de treball adequat a les seves capacitats mitjançant l'acreditació i la formació.
- Assessorament per a refugiats –existeix ja un pla reeixit en aquest sentit que s'ha implementat en moltes ciutats.
- Suport a les Organitzacions Comunitàries de Refugiats per desenvolupar les seves capacitats d'oferir determinats serveis.

## Support i col·laboració amb les Organitzacions Comunitàries de Refugiats

El suport a les organitzacions comunitàries és un tema recurrent en les discussions pel que fa al treball amb els immigrants. Recentment hi ha hagut un debat sobre si el finançament de les organitzacions ètniques separades pot exacerbar l'exclusió social dels grups minoritaris i dificultar també la integració i la cohesió social. No obstant això, actualment els beneficis superen els possibles efectes negatius que apunten aquestes preocupacions.

- Les organitzacions comunitàries de refugiats poden proporcionar informació més detallada de les necessitats d'una comunitat als proveïdors de serveis i als estratègics. La legislació sobre la igualtat al Regne Unit requereix que els proveïdors de serveis identifiquin i siguin capaços de donar resposta a les necessitats especials dels diferents grups per facilitar-los l'accés als serveis apropiats.
- Aquestes organitzacions poden proporcionar suport i consell als refugiats en la seva llengua materna. D'aquesta manera individus i famílies que estarien aïllats i que probablement buscarien ajuda en proveïdors de serveis mal equipats, poden rebre assistència d'algú que coneix el seu origen i el seu entorn. El refugiat se sentirà més còmode rebent assessorament d'algú que pertanyi al seu mateix grup ètnic; i un assessor que conegui bé, per exemple, el mercat immobiliari del Regne Unit, com també l'experiència dels refugiats, podrà explicar-se molt millor.
- Aquestes organitzacions poden facilitar així mateix la integració, contribuint a mantenir les tradicions religioses i culturals que creen una zona de benestar des de la qual un nouvingut pot explorar el seu nou entorn econòmic, social i cultural.

Malgrat el reconeixement del valor que tenen aquestes organitzacions, no existeix cap estratègia (local o nacional) de finançament per a aquestes. Això provoca que moltes continuïn sent fràgils i amb pocs recursos i, al seu torn, es fa difícil avaluar quines organitzacions emergents mereixen rebre una inversió. L'ajuda se separa del finançament perquè les organitzacions puguin construir la seva capacitat per a la governança i la gestió, i

només quan han superat aquests obstacles poden accedir a fonts de finançament més importants.

Mentrestant, per descomptat, moltes organitzacions es veuen aclaparades per les sol·licituds d'ajuda per part de membres individuals de la comunitat.

## Cohesió o conflicte

L'actual onada migratòria continua provocant comentaris negatius per part de les comunitats ja assentades. Encara que les comunitats negres i de minories ètniques ja instal·lades en els barris que acomoden els nouvinguts són generalment acollidores i tolerants, l'arribada d'un grup relativament necessitat té un impacte evident en els serveis locals.

- Els nens nouvinguts necessiten ajuda addicional a les escoles, almenys fins que aprenen a parlar anglès.
- L'accés als serveis sanitaris és més lent i més costós quan calen serveis de traducció i interpretació.
- Les famílies de refugiats sense llar poden tenir prioritat per accedir a un habitatge sobre una família nombrosa ja establerta.

El repte al qual s'enfronta Birmingham és satisfer aquestes necessitats al mateix temps que resol les desigualtats existents provades, com els baixos rendiments educatius de determinats grups.

La concentració de nouvinguts en les àrees més desfavorides de la ciutat és una conseqüència de la situació del mercat immobiliari i de les preferències culturals. Els contractistes que faciliten allotjament als sol·licitants d'asil, els proporcionen (lloguen) una residència a les zones més barates dels barris del centre de la ciutat, en els quals viu la gent amb menys recursos. Aquestes zones tenen una major concentració de residents menys adinerats que pertanyen als grups ètnics minoritaris, de manera que l'atmosfera cultural resulta atractiva per als nous refugiats i per a molts immigrants per raons econòmiques.

A Birmingham, 9 dels 40 districtes administratius tenen més del 50% de la població formada per persones procedents del sud d'Àsia, caribenys i altres grups no blancs; els mateixos districtes acullen el 70% dels sol·licitants d'asil que hi ha a Birmingham.

## Conclusió

Les estratègies d'integració nacional i local necessiten reflectir també altres dificultats amb què s'enfronten els nouvinguts. Aquestes són:

- La dificultat per accedir a un habitatge adequat.
- La dificultat per accedir al coneixement de la llengua anglesa.
- La dificultat per superar altres barreres del mercat laboral (per exemple, els prejudicis dels ocupadors).
- Les dificultats per comunicar les seves necessitats, generalment pels problemes d'idioma o de cultura.

- Les dificultats derivades de l'actitud negativa cap als nousvinguts que adopten alguns ciutadans i proveïdors de serveis.
- Les dificultats a causa de la manca de coneixement que tenen els nousvinguts de la vida al Regne Unit.

# Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.

L'organització municipal i l'adaptació dels serveis públics.

El pla local d'immigració de Getafe.  
Domi Álvarez

**Domi Álvarez**

*Subdirectora del Pla Local d'Immigració,  
Ajuntament de Getafe*

La història de la humanitat és, entre altres coses, un constant moviment de persones i de col·lectius, que, per diferents motius, van d'un lloc a un altre del planeta a la recerca de millors condicions de vida.

Espanya no n'és una excepció. Al llarg de la història han arribat al nostre país pobles vinguts de diferents continents i d'aquí han sortit milions de compatriotes, que s'han repartit arreu del món. Dins de la nostra terra, molts dels habitants que hi romanem, no vivim al poble o a la ciutat on vam néixer, ni tan sols a la mateixa regió o comunitat autònoma.

La ciutat que és avui Getafe, ho és gràcies a l'esforç, les il·lusions i el treball de milers de persones procedents de diferents llocs d'Espanya, i ha estat i continua sent un lloc d'acollida, d'acceptació i de protecció de cultures tradicionals, les que portaven amb ells els nouvinguts. D'uns anys ençà, ens trobem amb una immigració nova; cada vegada són més els veïns que procedeixen d'altres països, però amb les mateixes il·lusions i somnis que tenien les persones d'Extremadura, de la Manxa o d'Andalusia.

L'heterogeneïtat de la immigració d'avui, amb diversitat de llengües, cultures i costums, fa necessari un Pla Local d'Immigració que garanteixi la igualtat d'oportunitats a l'hora d'accedir als serveis municipals, a la vegada que fomenti el respecte cap a les diferents cultures i tradicions que porten el col·lectiu d'immigrants, sempre dins de les llibertats, drets i obligacions que conté la nostra Constitució.

Però la cultura és quelcom de dinàmic i el fenomen migratori no només requereix processos d'acomodació per part de la població immigrant, sinó que obliga els països receptors a fer un esforç de comprensió i de solidaritat, d'obertura i innovació, que comporta canvis culturals i també conflictes que permeten el creixement i la maduresa col·lectiva i individual. És important que els esforços de les administracions s'orientin cap a generar processos que ajudin a crear models de convivència harmònics, basats en la diversitat ètnica i cultural i en la pluralitat d'identitats.

En una dimensió temporal, aquest pla se situa en el període comprès entre el 2004 i el 2007. Com que està promogut des d'un Ajuntament, el seu àmbit territorial no pot ser un altre que el municipal de Getafe.

## Què és el Pla Local d'Immigració?

És un conjunt integrat de polítiques i actuacions que cal desenvolupar des de diferents conselleries de l'Ajuntament de Getafe i el mateix pla, en coordinació amb altres àmbits de l'Administració i amb les entitats locals implicades en aquest tema, amb els objectius següents:

- 1) Promoure la integració de les persones immigrants a tots els àmbits de la vida social, tot eliminant aquells obstacles que dificulten o impedeixen la seva participació en igualtat de drets i deures que la resta de ciutadans.
- 2) Avançar envers un model de convivència social basat en la diversitat i el reconeixement recíproc entre cultures.
- 3) Impulsar la participació social de la població immigrant a les nostres estructures com a nous ciutadans, tot enfortint a la vegada les seves pròpies xarxes de suport i ajuda.
- 4) Abordar la gestió de la immigració des d'un plantejament de globalitat perquè, per mitjà del consens entre organitzacions, entitats que actuen al municipi, agents sindicals, associacions d'immigrants, etc., arribi a un PACTE LOCAL a favor de la convivència intercultural.
- 5) S'aprova al ple municipal, amb el suport de tots els partits polítics, l'1 de juliol de 2004; depèn de la 1a i 2a Tinença d'alcaldia.

## Dimensions d'aquest pla

És un pla transversal, tant pel que fa al seu disseny com a la seva gestió. Implica totes les àrees polítiques i socials per donar respostes globals i coordinades a les situacions que genera el fet migratori.

És un pla obert i estructurat, que en la seva concepció contempla una dinàmica de planificació – gestió – avaluació, considerats com a processos principals, que permetran un ajustament continu a la realitat social a la qual vol donar resposta.

És un pla de consens, ja que l'activitat considerada com a procés, de manera horitzontal, a tota l'estructura municipal només es pot realitzar des de l'acord i la coordinació.

És un pla pioner que pretén innovar a través d'una aposta per la cohesió social i per la interculturalitat.

## Filosofia del pla

La cultura no és un element inert, sinó que s'entén com una realitat vital, que s'està transformant i renovant permanentment des de si mateixa i per mitjà del contacte amb altres cultures.

El Pla Local d'Immigració protegirà la pluralitat de cultures, costums i religions de la població immigrant a Getafe, i promourà la trobada entre aquestes i la seva difusió, tot afavorint el coneixement mutu i la realització d'activitats conjuntes.

El Pla Local d'Immigració pretén fomentar la igualtat de tots els ciutadans, amb independència de la seva nacionalitat, gènere i religió, en la participa-



ció ciutadana, en el desenvolupament dels seus drets fonamentals, així com en l'accés als serveis municipals.

La participació de la immigració en el desenvolupament de les polítiques municipals forma part dels fonaments del Pla Local d'Immigració.

Perquè un pla d'aquestes característiques faci possible aquests fonaments, ha de partir dels principis següents:

### **Interculturalitat**

Es tracta de produir una nova síntesi cultural, a partir del pluralisme existent a la nostra ciutat.

### **Transversalitat i integralitat**

La gestió del pla està basada en un principi de transversalitat i integritat; aborda el fet migratori en la seva globalitat. Assegura unes línies bàsiques d'acció, consensuades i assumides per totes les delegacions implicades, les entitats socials, i preveu coordinar accions amb les diferents administracions.

### **Integració - normalització**

Entenem la integració com un procés que possibilita la interacció perquè persones i grups diferents puguin ocupar el seu espai i la seva funció a la comunitat, tot defensant i/o reformant les seves identitats, assumint les seves responsabilitats i desenvolupant les seves potencialitats; entre tots formem un conjunt dinàmic de ciutadans amb igualtat de drets i obligacions.

Sempre que sigui possible, l'atenció als immigrants ha de realitzar-se des dels serveis existents per a tota la població.

### **Corresponsabilitat**

Aquest pla cobreix la necessitat de determinar un marc d'actuació comú entre les associacions d'immigrants, les ONG, els sindicats i l'Ajuntament de Getafe, per assolir una divisió consensuada de responsabilitat i actuacions.

## **Continguts del pla**

### **Situació de la immigració a Getafe**

A 1 de gener de 2007, segons les dades facilitades pel Departament d'Estadística de l'Ajuntament, la població estrangera de Getafe és de 23.948 persones, que representen el 14,42% de la població total del municipi (que, a la mateixa data, i també amb dades provisionals, va ser de 166.040 persones).

#### Principals deu països de procedència de la població immigrant de Getafe

País	01/01/2007	% sobre el total dels immigrants	% sobre el total de la població de Getafe
1er Equador	3.389	14,15%	2,04%
2on Romaniaia	3.207	13,39%	1,93%
3er Marroc	3.068	12,81%	1,85%
4rt Colòmbia	2.631	10,99%	1,58%
5è Bulgària	2.008	8,38%	1,21%
6è Polònia	1.259	5,26%	0,76%
7è Ucraïna	938	3,92%	0,56%
8è Perú	814	3,40%	0,49%
9è Xina	772	3,22%	0,46%
10è Bolívia	581	2,43%	0,35%
Resta de països	5.281	22,05%	3,18%
<b>Total</b>	<b>23.948</b>	<b>100,00%</b>	<b>14,42%</b>
<b>Total de Getafe</b>	<b>166.040</b>		

Per increment percentual, cal destacar que la nacionalitat que ha crescut més durant el 2006 ha estat la romanesa, amb un augment del 33,68%, seguida de la boliviana (26,58%).

#### Comparativa des de gener 2006 a gener 2007

País	01/01/06	01/07/06	01/01/07	Variació semestral		Variació anual	
1r Equador	3.189	3.428	3.389	-39	-1,14%	200	6,27%
2on Romaniaia	2.399	2.899	3.207	308	10,62%	808	33,68%
3r Marroc	2.951	3.137	3.068	-69	-2,20%	117	3,96%
4rt Colòmbia	2.599	2.785	2.631	-154	-5,53%	32	1,23%
5è Bulgària	1.704	1.846	2.008	162	8,78%	304	17,84%
6è Polònia	1.111	1.201	1.259	58	4,83%	148	13,32%
7è Ucraïna	856	936	938	2	0,21%	82	9,58%
8è Perú	723	800	814	14	1,75%	91	12,59%
9è Xina	687	765	772	7	0,92%	85	12,37%
10è Bolívia	459	552	581	29	5,25%	122	26,58%
Resta de països	4.516	5.103	5.281	178	3,49%	765	16,94%
<b>Total</b>	<b>21.194</b>	<b>23.452</b>	<b>23.948</b>	<b>496</b>	<b>2,11%</b>	<b>2.754</b>	<b>12,99%</b>

#### Nivell d'instrucció de la població immigrant de Getafe

	01/07/06		01/01/07		Variació semestral
	TOTAL	%	TOTAL	%	
Títol superior	2.050	8,74%	2.192	9,15%	142 (6,93%)
Títol de grau mig	523	2,23%	489	2,04%	-34 (-6,50%)
B. Superior BUP, COU	3.240	13,82%	3.271	13,66%	31 (0,96%)
F.P. II GRAU	666	2,84%	685	2,86%	19 (2,85%)
F.P. I GRAU	901	3,84%	938	3,92%	37 (4,11%)
Ensenyament secundari	7.570	32,28%	7.534	31,46%	-36 (-0,48%)
Ensenyament primari	3.850	16,42%	4.146	17,31%	296 (7,69%)
Sense estudis	4.372	18,64%	4.413	18,43%	41 (0,94%)
No sap llegir ni escriure	206	0,88%	202	0,84%	-4 (-1,94%)
Valor desconegut	74	0,32%	78	0,33%	4 (5,41%)
<b>Totals</b>	<b>23.452</b>	<b>100,00%</b>	<b>23.948</b>	<b>100,00%</b>	<b>496 (2,11%)</b>

Evolució històrica dels principals països de procedència de la immigració a Getafe								
Països	1/01/00	4/11/00	1/07/01	1/01/02	1/07/02	1/01/03	1/07/03	1/01/04
1er Equador	110	521	867	1.208	1.557	1.946	2.366	2.632
2on Marroc	1.050	1.465	1.796	1.971	2.130	2.267	2.388	2.533
3er Colòmbia	167	852	1.373	1.930	2.220	2.357	2.386	2.408
4rt Bulgària	121	368	547	700	825	1.026	1.158	1.290
5è Romania	44	183	303	406	571	813	987	1.250
6è Polònia	285	496	568	643	712	781	827	868
7è Ucraïna	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	436	481	573
8è Perú	169	219	242	273	300	333	379	434
9è Xina	125	168	210	230	273	306	339	408
10è Argentina	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	314	345	369
11è Guinea Equatorial	155	230	257	291	293	269	280	291
12è Portugal	162	181	203	217	218	237	250	260
Resta de països	864	1.420	1.815	2.202	2.539	2.225	2.414	2.620
<b>Total</b>	<b>3.252</b>	<b>6.103</b>	<b>8.181</b>	<b>10.071</b>	<b>11.638</b>	<b>13.310</b>	<b>14.600</b>	<b>15.936</b>

A Getafe, com hem vist, l'arribada d'immigrants de forma massiva es produeix amb el canvi de segle; per tant, és un fet molt recent que encara està en fase de creixement. Pot dir-se que la situació encara no està estabilitzada. Possiblement han aflorat ja molts dels canvis socials que el fet migratori produeix, però som conscients que l'assentament de noves famílies procedents d'altres països donarà lloc a altres situacions i necessitarà altres ajustaments i altres actuacions.

Per a algunes persones, aquest procés d'integració implica dificultats especials relacionades amb:

**La convivència:** són a causa dels límits en el gaudi dels béns socials que imposa l'estructura social a les classes socials més baixes en el nivell socioeconòmic, i la lògica competitiva del mercat. De vegades, es generen conflictes que cal abordar des de les causes que el produeixen i el desenvolupament d'actuacions preventives.

Es considera necessari invertir la "lògica de mercat de notícies", és a dir, la tendència a generalitzar la diferència cultural i a particularitzar els tòpics més negatius de la diversitat cultural.

**El marc legislatiu:** actualment no afavoreix la gestió del fet migratori des d'una perspectiva d'integració, en generar situacions prolongades de permanència al país de persones en situació irregular, amb conseqüències greus d'explotació i de marginació d'aquestes persones.

**L'accés al treball** té relació amb:

- La situació d'irregularitat en què es troba un nombre important d'immigrants.
- La carència de formació adequada per al treball existent.
- Els immigrants es troben més indefensos davant dels drets laborals.

**L'habitatge:** les dificultats d'accés a l'habitatge són conseqüència del preu que han assolit els pisos per culpa de l'escassetat d'oferta de lloguer. A Getafe, hi ha censats 58.040 habitatges, dels quals 5.459 estan buits.

Malgrat això, segons la memòria de la Borsa de l'Habitatge Jove de Lloguer de Getafe, realitzada per l'EMSV l'octubre del 2003, la tendència és que augmenti el nombre d'habitatges buits i pugi el preu del lloguer.

**La salut:** l'atenció primària té un paper fonamental en la detecció d'aquestes carències i disfuncions, en la realització de suports preventius i en l'orientació cap als recursos socials. També és necessari que els serveis de salut mental es vagin adaptant per entendre i atendre adequadament aquestes situacions noves al nostre país; així doncs, cal adaptar els seus recursos i les seves intervencions a aquestes noves necessitats.

**L'escola:** té un paper fonamental en l'àmbit de l'educació social i la socialització. Per això ha d'ajustar la seva resposta al canvi social motivat pel migratori. És necessari que hi hagi una educació basada en la diversitat i que l'espai escolar sigui una via de trobada intercultural que fomenti el respecte i el coneixement mutu.

**La intervenció social:** totes les persones que es desplacen a un país que no és el seu, han de fer un procés d'incorporació i integració a la societat d'acollida; aquest procés requereix un coneixement del funcionament i organització de la nostra societat, la nostra cultura, formes de vida i costums. Per a algunes persones, aquesta adaptació implica dificultats especials, com a conseqüència del desconeixement de la llengua, carències personals i econòmiques, crisis i conflictes familiars, desarrelament, aïllament, etc.

**La cultura:** la cultura de procedència fa que els menors estrangers o bé perdin i/o desvalorin els seus models de referència, amb els corresponents desarrelament i conflictes familiars, o bé, si el referent familiar o de nacionalitat és molt fort, els conflictes creixen amb els companys i amb el col·legi en no sentir reconeguda o respectada la seva identitat. Per això, cal desenvolupar el coneixement i reconeixement mutu i la tolerància.

Els nostres immigrants, en la seva majoria, porten poc temps al nostre país. Per als que acaben d'arribar, el treball i l'habitatge són les seves prioritats. L'ocupació activa del temps lliure, quan en tenen, ocupa un pla secundari.

**Les potencialitats:** suposen les actituds de fer-se càrrec activament de les noves situacions que hem trobat en el cas dels professionals, que estan en contacte amb els immigrants, per poder assumir les modificacions i ajustaments necessaris. Ens referim a tot tipus de professionals: professors, treballadors socials, sanitaris, administratius, agents d'igualtat, etc. Aquesta disposició es reflecteix tant entre el personal local com entre el que depèn d'altres nivells de les administracions.

Existeixen organitzacions clarament compromeses amb el suport a la integració de l'immigrant i l'orientació envers una línia d'interculturalitat. Aquí podem enumerar la gran implicació de les organitzacions sindicals, CC.OO i UGT, d'organitzacions religioses com ASTI, Càritas, Parròquies i Asociación Murialdo, d'altres organitzacions com la Creu Roja de Getafe, la Federació d'Associacions de Veïns, les cases regionals, etc.

Han sorgit associacions que agrupen immigrants per llocs d'origen i que estan desenvolupant una gran tasca de xarxes de suport als seus compa-

trïotes, a l'hora que treballen estretament amb els organismes anteriors i en la mateixa línia. Així tenim: l'Asociación Socio-Cultural de Getafe Alfalah, de marroquins; Asociación Interculturalidad –ASINTECU–, que agrupa sud-americans, principalment colombians i equatorians; Asociación para la Promoción y la Defensa de los Derechos de los Asilados; Refugiados e Inmigrantes en España –MACONDO–; Asociación Hispano-Africana para el Desarrollo Humano; Asociación de Búlgaros KUBRAT; Asociación de Rumanos ¿Por qué No?; Asociación de Polacos “Nasz Dom”; Asociación Casa de Ecuador; Asociación Guaymuras, etc.

Hem de destacar la diversitat cultural i la riquesa que el fet migratori suposa per a una localitat. Considerem que aquesta diversitat ens aporta la idea d'un món ampli, divers i ric.

## Polítiques parcials

Donades les necessitats d'actuació que es detecten en l'anàlisi de la realitat i que el pla requereix una gestió transversal conforme amb l'estructura municipal, es considera necessari assenyalar les polítiques en què ha de treballar cada delegació municipal de forma que es garanteixi la cobertura de les necessitats descrites.

La globalització d'aquestes polítiques la donen els objectius del pla.

### Habitatge

- L'accés a l'habitatge és un dret de tot ciutadà, per tant s'han de desenvolupar polítiques dirigides a tota la població. És necessari promoure habitatges de lloguer.
- D'altra banda, s'han d'evitar les concentracions urbanes d'immigrants que donin lloc a l'existència de guetos.

### Desenvolupament econòmic, treball i formació

S'han de tenir en compte dues perspectives:

- Des dels arguments macroeconòmics: el món del treball afecta de la mateixa manera immigrants i autòctons.
- Des dels arguments legislatius: el problema del treball afecta més els immigrants per les seves condicions jurídiques particulars.

Per això s'hauria de treballar en els següents aspectes:

- Treballar pel compliment íntegre dels drets laborals de tots els treballadors, homes i dones, autòctons i immigrants. Prestar especial atenció a les situacions en què es troben els llocs menys qualificats, on es dona una major precarietat dels treballadors més dèbils, amb independència de la seva nacionalitat o sexe. Tots els treballadors, excepte els no documentats, tenen els mateixos drets davant la llei. Quan no es respecten, tot-hom hi surt perdent.

- Facilitar l'accés a la formació professional per als col·lectius més desfavorits. Tenir una especial atenció envers la dona immigrant, atès que existeix una doble marginació.
- Donar suport als sindicats en la redefinició de la funció medidora que els correspongui amb els immigrants.
- Establir mecanismes de coordinació amb la conselleria de Cooperació Internacional per facilitar informació i suport a empreses i emprenedors que vulguin participar en projectes socioeconòmics a països en vies de desenvolupament.
- Adequació dels serveis d'informació sobre l'autoocupació a les necessitats específiques dels immigrants.
- Realització de campanyes de sensibilització i informació sobre l'autoocupació dirigides a immigrants, i suport a les persones immigrants que vulguin autoocupar-se o crear petites empreses.
- Promoure convenis de col·laboració amb entitats financeres per realitzar projectes de viabilitat de noves empreses i perquè puguin acollir-se al programa de microcrèdits ICO.
- Fomentar dins del Consell Econòmic i Social, on estan representats l'Ajuntament, els sindicats i la patronal, la reflexió conjunta sobre temes específics al voltant del treball i la immigració. Estudiar la necessitat de participació en aquest Consell d'organitzacions o seccions d'immigrants.
- Donar el suport necessari a les persones immigrants que vulguin autoocupar-se o crear petites empreses.

### Sanitat i consum

El reconeixement de l'accés universal al sistema sanitari dels immigrants per mitjà de l'empadronament no impedeix que existeixin en la utilització dels recursos sanitaris dificultats específicament culturals. Per això és necessari:

- Treballar el concepte de salut (física i mental) des de la perspectiva de la transculturalitat, analitzat no només des del coneixement cultural de l'altre i des del respecte d'aquests patrons, sinó des de la manera d'interpretar la malaltia i el món de les diferents cultures.
- Identificar la cultura sanitària de les diferents nacionalitats, les pràctiques autòctones que puguin assumir i les que no.
- Com que són molt freqüents els problemes de salut mental que afecten els emigrants, com a població que pateix situacions de desarrelament, serà un tema que s'haurà de plantejar als responsables institucionals i veure quina part de cobertura, especialment en l'àmbit preventiu, pot donar l'Ajuntament.
- S'han de promoure des de la xarxa pública accions compensatòries d'educació sanitària.
- Divulgar el servei d'atenció al consumidor entre la població immigrant.
- Incorporar el coneixement d'altres cultures i col·laborar amb les associacions d'immigrants en temes d'educació sanitària.

### Seguretat

Amb relació al paper dels cossos de seguretat, l'acció estratègica ha de centrar-se en la modificació de la relació amic/enemic que existeix actualment entre aquests i els immigrants. S'assenyalen com a aspectes per treballar:

- Formació intercultural, amb la col·laboració dels col·lectius consolidats d'emigrants.
- Reflexió global sobre la funció dels cossos de seguretat en la integració dels immigrants i unificació de criteris d'actuació per reduir la discrecionalitat. Crear una "deontologia professional". Veure com es poden incloure dins dels cursos de formació reglamentaris temes d'interculturalitat.
- Canviar la imatge dels cossos de seguretat perquè l'immigrant perdi la seva percepció subjectiva d'inseguretat.
- Polítiques d'informació destinades a l'immigrant sobre funcions dels diferents cossos de seguretat.

## **Cultura**

La cultura, com a conjunt de sabers, és l'instrument que permet generar, comprendre i assimilar noves realitats i que ofereix el suport intel·lectual necessari per avançar, des de la individualitat reflexiva i madura, en la construcció i expansió de projectes compartits amb la comunitat.

Cal treballar, en la situació actual, des de la diversitat i, en un sentit més ampli, des de la cultura folk, tot considerant els trets peculiars dels pobles, regions i estats. S'ha de fugir de les polítiques més orientades envers la diferència que envers les similituds. Per tant, s'ha de caminar en la línia de reconeixement institucional de la diversitat cultural i en el foment d'una societat intercultural per mitjà de:

- El foment de la idea que expressar la cultura pròpia no ha de suposar necessàriament una pèrdua, sinó un guany.
- El foment d'espais col·lectius interculturals, on la diversitat es percebi com una barreja, i no com a compartiments; com a riquesa mútua i no com a folklore.

## **Esports**

Promoure la participació esportiva dels immigrants. L'àmbit esportiu pot ser un instrument de gran valor integrador.

Promoure els esports practicats als països de procedència.

## **Acció als barris**

Els centres cívics són instruments clau en el desenvolupament de la interculturalitat. Són espais de trobada i nuclis fonamentals d'acció als barris. Per això han de treballar en la línia de:

- Facilitar l'accés de les persones immigrants a l'oci organitzat i promoure la incorporació de les dones immigrants als centres cívics.
- Potenciar la seva participació en l'associacionisme existent a la ciutat, tant l'infantil-juvenil com el d'adults.
- Organitzar activitats de relació i de convivència social que possibilitin el coneixement recíproc entre població autòctona i immigrant
- Introduir als projectes dels centres la perspectiva de la interculturalitat

### **Serveis socials**

Prestar una atenció generalista, tot adequant els dispositius a les necessitats específiques de la població immigrant per mitjà de:

- Apropar els recursos dels serveis socials al col·lectiu d'estrangers.
- Recollir les necessitats específiques de la població immigrant.
- Fomentar la participació de la població estrangera a les xarxes de desenvolupament comunitari, tot potenciant les xarxes relacionals i de suport mutu.
- Eliminar els obstacles que impedeixin o dificultin els processos d'inserció.
- Dissenyar el procés d'intervenció amb la població immigrant des d'una perspectiva global, amb un èmfasi especial en la fase d'acollida.
- Prestar una atenció especial a les dificultats psicosocials de caràcter individual i/o familiar i als xocs culturals intergeneracionals.
- Prestar especial atenció a les segones generacions.
- Prevenir la marginació amb una especial atenció als menors en situació de risc.
- Promoure alternatives transitòries d'allotjament.
- Desenvolupar activitats de mediació intercultural.

### **Servei d'informació**

Els serveis d'informació de l'Ajuntament han de ser espais adequats perquè les famílies que acabin d'arribar a Getafe disposin d'una primera orientació relacionada amb les seves necessitats més immediates.

### **Servei de comunicació**

El Butlletí Municipal ha de ser un instrument d'informació de i per a tot el moviment associatiu, també per a les associacions d'immigrants.

Ha de treballar i comunicar la perspectiva d'interculturalitat i presentar els beneficis del fet migratori. També ha de desenvolupar campanyes en aquest sentit.

### **Dona**

Introduir en la seva programació la perspectiva de dona immigrant, de manera especial en els temes relacionats amb la formació, l'accés al treball i la interculturalitat.

### **Cooperació internacional**

Facilitar el desenvolupament dels països d'origen dels immigrants amb la coordinació d'actuacions amb el moviment associatiu del municipi.



## C.A.I.D.

Dotar els professionals de coneixements sobre la cultura àrab i sobre els països de l'Est.

Realitzar tasques de prevenció de consum de drogues.

Detectar els contextos de consum abusiu d'alcohol i altres drogues i atenció a les diferents addiccions.

## Joventut

Promoure el moviment associatiu de joves immigrants i/o la participació d'aquests en l'associacionisme existent.

Divulgar els serveis d'informació juvenil entre la població immigrant i adaptar els serveis progressivament a les necessitats d'aquest col·lectiu.

Incloure dins dels programes dirigits a joves el foment dels valors humans i la diversitat cultural.

## Educació

Tenint en compte el paper fonamental de l'educació en el procés de socialització de les persones, *les línies prioritàries en les polítiques educatives s'orientaran envers la promoció i consolidació*, tant en l'àmbit de l'educació formal com de la no formal, de valors que fomentin una convivència basada en el respecte de les diferències, que defensi i desenvolupi el pluralisme cultural a la societat com un bé en si mateix, en una paraula, la societat *intercultural*.

Les mesures aniran encaminades a:

- Sensibilitzar la població d'acollida, especialment el món adult, de la riquesa que suposa la convivència amb altres cultures. Les AMPA dins de la institució escolar seria el col·lectiu més idoni per realitzar aquesta tasca.
- Impulsar i donar suport a plans d'acollida a la població immigrant a totes les instàncies educatives, Delegació d'educació, AMPA, equips directius, tutors/es, alumnes. Les accions d'acollida han d'anar encaminades a proporcionar informació sobre el nostre sistema i institucions educatives, així com els recursos educatius de què disposa el municipi.
- Potenciar la participació dels pares/mares de l'alumnat immigrant en activitats que fomentin la convivència, setmanes culturals, incorporació a les AMPA.
- Donar suport econòmic als centres educatius, especialment aquells en els quals l'atenció a la diversitat intercultural forma part del seu projecte, tot reflectint-ho en la seva organització, programacions, metodologia, activitats, etc.
- Millorar la formació sobre la diversitat intercultural en el professorat, donar suport a iniciatives i incentivar projectes en aquesta línia.

- Vigilar i exigir l'aplicació de la normativa vigent sobre escolarització i que es treballi des de la Comissió d'Escolarització per corregir el desajust que existeix actualment entre l'alumnat immigrant escolaritzat als centres concertats respecte als públics.
- Reforçar i adaptar el currículum dels diferents programes que s'ofereixen a la població adulta, tant a la immigrant com a l'autòctona.
- Per a la població immigrant és prioritari l'ensenyament del castellà, el coneixement del qual és indispensable per sortir-se'n en el seu nou entorn, i més quan algun d'ells és analfabet en la seva llengua. Necessiten conèixer les claus culturals del país d'acollida.

La població adulta autòctona ha d'aprendre a conviure amb persones amb altres costums, religions, formes de vida i no fer-ne un problema sinó una ocasió d'enriquiment personal i social.

- Prestar especial atenció a les segones generacions, que en l'etapa adolescent poden presentar problemes amb relació a la seva identitat i els diferents valors entre els seus pares i els de la societat d'acollida.

## El pla com a instrument de gestió transversal

### Funcions (missió):

El Pla Local d'Immigració com a marc general que defineix la política municipal en aquest camp marca directrius sobre les actuacions que s'han de dur a terme, tant amb la població autòctona com amb la immigrant, amb la finalitat d'aconseguir la integració i que la interculturalitat sigui el model de convivència. Es tracta d'un conjunt articulat de principis, polítiques parcials, objectius, accions i recursos que s'ha de posar en pràctica dins d'un període de temps.

### *Funcions del pla:*

1. Promoure i/o realitzar els estudis demogràfics, sociològics, jurídics, etc. que permetin disposar d'un coneixement sistemàtic i actualitzat del fenomen migratori.
2. Detectar, recollir i analitzar les necessitats de la població, immigrant i autòctona, i els recursos disponibles perquè, de forma consensuada, s'estableixin les prioritats, els ajustaments i les actuacions que exigeixi la nostra realitat social modificada pel fet migratori.
3. Servir de via perquè la informació sobre necessitats i recursos arribi als serveis municipals i a les entitats que treballen en aquest camp per incidir en una millor atenció (facilitar recursos per al desenvolupament de les activitats que té previst desenvolupar el pla).
4. Planificar les actuacions orientades a tractar les situacions relacionades amb el fet social de la immigració, des d'una visió global de l'Ajuntament i facilitar recursos amb la gestió d'ajudes externes (CAM, UE, etc.) que s'orientin cap al desenvolupament de les activitats planificades.

5. Coordinar les actuacions en aquest camp de les diferents delegacions municipals, tot fomentant la complementació entre aquestes quan es tracti d'àmbits d'actuació comuns, i de l'Ajuntament amb la iniciativa social, tot evitant les duplicitats i descoberts i racionalitzant el conjunt d'esforços. La coordinació ha de buscar també una atenció integral i multidimensional a les situacions diferents generades pel fet migratori.
6. Crear un marc referencial ampli en què convergeixin els esforços dels organismes públics i les organitzacions locals, tot promovent un pacte social, des d'una perspectiva de treball comunitari en xarxa.
7. Establir una coordinació vertical de l'Administració municipal amb l'autonòmica i central i també horitzontal amb altres municipis de la zona sud, amb el foment d'actuacions conjuntes sempre que sigui necessari i possible.
8. Recollir, promoure i/o donar suport a iniciatives dins del municipi orientades a cobrir els objectius del Pla Local d'Immigració, no només des de l'àmbit competencial de l'Ajuntament, sinó també des dels recursos que depenen d'altres nivells de l'Administració (educatius, sanitaris, etc.) i de les organitzacions ciutadanes implantades en el municipi.
9. Organitzar cursos i activitats de formació orientades a la capaciació i preparació en matèria d'immigració dels treballadors de l'Ajuntament que mantinguin contacte amb els ciutadans. També donarà suport a la formació de persones que formin part de les organitzacions ciutadanes que desenvolupen activitats en el municipi i crearà espais de reflexió al voltant de la immigració que possibilitin un enfocament comú.
10. Crear vies de participació adaptades a les noves necessitats, amb especial atenció al Consell de Participació com a estructura estable i la creació de comissions operatives i coherents amb les necessitats.
11. Potenciar i desenvolupar activitats de sensibilització social, per complementar i coordinar les diverses iniciatives sorgides des d'altres àmbits, tot respectant les diferències de cada entitat.
12. El pla exercirà la representació municipal quan es tracti de temes d'immigració i promourà els canvis normatius i de mentalitat que siguin necessaris perquè els estrangers residents al municipi puguin gaudir dels mateixos deures i drets que la resta dels ciutadans.
13. Realitzar tasques d'avaluació de l'evolució del pla, dels resultats aconseguits tant a nivell quantitatiu com qualitatiu. L'avaluació, juntament amb les propostes dels diferents àmbits en què es gestiona i desenvolupa el pla, servirà per ajustar, modificar i/o ampliar les metes previstes.
14. Assumir directament la gestió dels serveis especialitzats que es puguin considerar necessaris i altres de suport a la resta de les delegacions, com poden ser:
  - Servei d'intèrpret.
  - Proposar per als treballadors municipals en matèria d'immigració els serveis de personal de l'Ajuntament.

- Accions que afavoreixin la convivència i interacció de les diferents cultures que, a causa de la immigració, coincideixen en la nostra localitat.
- Observatori sobre la immigració i fons documental i centre de recursos per donar suport a les activitats que es realitzin des de les delegacions municipals, entitats i associacions ciutadanes, altres administracions, en coordinació amb la Delegació de Cooperació Internacional.
- Ser referent de l'associacionisme del sector i mediador entre associacions i delegacions municipals.

## Prioritats d'actuació

S'estableixen les prioritats a partir dels següents elements:

- El diagnòstic de la realitat social
- Les disponibilitats pressupostàries i els recursos existents

Formen part de l'inici d'un procés de treball organitzat al voltant de l'anàlisi i la reflexió compartida entre l'Administració i els agents socials. S'estableixen les següents activitats per a aquest exercici:

- Adaptar el funcionament de l'Administració a les peculiaritats de la població actual i a les noves necessitats.
- Treballar des de les diferents delegacions municipals la perspectiva d'interculturalitat, tot dotant els professionals d'eines i coneixements que ho possibilitin.
- Impulsar el desenvolupament de projectes orientats a millorar la convivència social.
- Crear el Consell Sectorial per la convivència intercultural.
- Coordinar i buscar la complementació de les accions que es desenvolupin en l'àmbit local, tant les de caràcter públic com les de la iniciativa social, tot respectant els àmbits d'actuació específics.
- Organitzar grups de treball amb la participació del fet públic i el social, orientats a dissenyar, programar i desenvolupar projectes d'actuació i/o formes d'intervenció.
- Donar suport especial a activitats preventives dirigides a la convivència intercultural a través de l'escola. Abordar la reflexió de temes relacionats amb la identitat i la integració de les segones generacions
- Prestar especial atenció als col·lectius d'immigrants més vulnerables:
  - Dones aïllades i/o amb sobrecàrrega
  - Menors amb risc
  - Adolescents amb dificultats al carrer
  - Segones generacions
- Impulsar la participació del moviment associatiu a la vida local, donar suport a les tasques d'acollida i ajuda als seus compatriotes i a la transmissió de la seva cultura d'origen.
- Posar en marxa serveis i activitats que facilitin el procés d'integració:
  - Servei d'informació i primera acollida.
  - Serveis d'intermediació lingüística.
  - Canguratge.
  - Guies de recursos per a immigrants.
  - Programes d'educació i mediació en espais oberts.
  - Programes per a la convivència intercultural.
  - Programes per a la integració per mitjà de l'esport.

- Programes de prevenció i acollida en l'àmbit educatiu.
- Línia de subvencions com a instrument de suport i implicació dels moviments associatius amb la població immigrant. etc.
- Crear instruments de suport que ens permetin una observació permanent de la realitat qualitativa i quantitativa de la població immigrant que viu a Getafe.

Creació d'un fons de recursos i una oferta a les diferents organitzacions i institucions. Afavorir intercanvis d'experiències.

## Aspectes que cal destacar del pla

- Transversalitat com a repte: com a nou aprenentatge, que suposa canviar una cultura i una forma de treballar en l'Administració, fet que implica complexitat en l'acció.
- Participació d'avall cap amunt: com a exercici actiu de la ciutadania.
- El pla com a un instrument municipal no adscrit a cap conselleria, sinó que depèn directament del primer tinent d'alcalde.

## Algunes reflexions per al debat

### Pel que fa als principis

- 1) La interculturalitat com a objectiu i meta desitjable; amb dificultats per a la realitat social:
  - Com a model de gestió que defineix una opció que comporta una determinada acció.
  - Com a repte o possibilitat: procés per construir.
  - Com a realitat acompanyada de la complexitat: moviment de la nostra cultura; replantejament de la nostra identitat i pertinença.
- 2) La transversalitat i integritat:
  - Risc de quedar-se en el món de l'abstracte i del desig si no hi ha una aposta per gestionar en aquesta clau. Dificultats per a la seva aplicació:
    - Una cultura laboral parcialitzada.
    - Un model d'organització en compartiments estancs.
    - La dificultat per harmonitzar i concretar les competències pròpies i les compartides.
    - La fragilitat de la coordinació, sustentada, de vegades, en sistemes de relacions personals i professionals.
    - Com a aposta, la importància d'avançar envers una cultura del comú, de l'Ajuntament com a servei públic i com un tot i no només com a parts.
- 3) La integració/normalització:
  - La paraula integració utilitzada en la vida quotidiana com a assimilació, és a dir, com a incorporació a allò que considerem el nostre procés d'acomodació i coneixement recíproc.
  - El debat *històric* entre l'atenció general, l'específica, l'especialitzada, especialment aplicable a aquest grup social.

#### 4) La participació i la corresponsabilitat.

- Cal un replantejament del nostre sistema de participació formal en un moment en què estan sorgint canvis?
- Correm el risc d'aplicar la nostra metodologia a la promoció de la participació, les seves claus culturals, els costums dels seus països d'origen i les potencialitats que suposen les seves xarxes de suport i solidaritat?
- Potser hauríem d'incorporar altres mirades?
- Estan adaptades les nostres estructures a les seves disponibilitats horàries per facilitar aquesta participació? No caldria ser més flexibles i adaptar-les?
- La vulnerabilitat actual dels moviments associatius, l'escassa participació entre associacions i grups de diferents procedències.
  - Si la participació és un procés, podem demanar als immigrants que participin en aquest moment de la mateixa manera que nosaltres?

#### 5) Els estereotips i els prejudicis socials:

- Sensació que un percentatge significatiu de la població té una opinió no favorable al fet migratori; altres a favor i altres sense opinió.
- La por i, per tant, la possibilitat de conflicte, especialment a allò que és desconegut, i la identificació d'immigració amb inseguretat.
- El paper que tenen els mitjans de comunicació com a generadors d'opinió pública.
- Com a interrogant: com es pot enfocar la sensibilització social perquè realment es puguin anar produint canvis progressius que incorporin la diversitat com a riquesa.

## **Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.**

L'organització municipal i l'adaptació dels serveis públics.

Organitzacions municipals: Programes, temes, cooperació i participació social.  
Hazel Francey

## Hazel Francey

*Responsable d'Integració i Convivència,  
Ajuntament de Belfast*

Tots els presents hauran sentit parlar de la ciutat de Belfast, i en el passat l'hauran associada amb les bombes, les bales i els disturbis. Afortunadament, la violència i el conflicte obert fa temps que han acabat. Tot i que en el front polític encara hem de recórrer molt camí, estem gaudint ja dels resultats del Good Friday Agreement (Acord del Divendres Sant) i del procés de pau.

La nostra economia està vivint un *boom*. Belfast ha estat al centre d'aquest renaixement econòmic i ha patit moltes transformacions durant els últims deu anys. El nombre de turistes està en el punt més alt de tota la seva història. Una guia de viatges recent<sup>1</sup> classificava Belfast com una de les deu primeres ciutats "en auge" del món, i com un dels destins turístics i de vacances obligatoris.

Aquesta ponència pretén presentar d'una manera resumida els canvis que s'han produït a Belfast, el marc polític i legislatiu i alguns exemples pràctics del treball que ha portat a terme el nostre Ajuntament referent al tema de la immigració.

### Canvis a Belfast

Com a resultat dels *disturbis*, entre el 1969 i començament de la dècada dels noranta, Irlanda del Nord va romandre més o menys aïllada dels moviments més amplis de població que van tenir lloc arreu d'Europa a causa de la immigració i la mobilitat de la força de treball.

Amb l'arribada de la pau i el desenvolupament d'una societat relativament *normal* durant els últims deu anys, Irlanda del Nord ha esdevingut un lloc cada vegada més atractiu per viure, i Belfast s'està convertint en una ciutat més diversa. La nostra població actual es troba per sota de les 280.000 persones, aproximadament una cinquena part del conjunt de la població d'Irlanda del Nord. Encara que no tan cosmopolita com altres grans ciutats del Regne Unit, Belfast és una ciutat activa a escala local i regional i una de les ciutats més multiculturals d'Irlanda del Nord.

Irlanda del Nord està canviant ràpidament. Les xifres oficials mostren que els grups ètnics minoritaris constituïen menys del 2% del total de la pobla-

<sup>1</sup>. Lonely Planet BlueList 2007



ció de Belfast el 2001 (probablement resultat d'un càlcul a la baixa). Alguns d'aquests grups –com els xinesos i els indis que van arribar durant les dècades dels cinquanta i els seixanta– porten molt de temps a Belfast i estan perfectament integrats.

El cicle d'immigració més recent és sorprenentment diferent a causa de la seva escala i de la velocitat en què s'està produint. El nombre de persones que formen aquesta població de minories s'ha probablement doblat els últims 4 o 5 anys.

Entre el 2001 i el 2004, molts hospitals i centres sanitaris van començar a reclutar personal d'infermeria qualificat procedent de les Filipines, i un considerable nombre de treballadors portuguesos van arribar al país per treballar en els centres de processament d'aliments.

Des del 2004 i amb l'adhesió dels països de l'Europa de l'Est, s'ha produït una sobtada arribada de persones, i que va en augment, especialment procedents de Polònia, Lituània i Eslovàquia. Es percep un canvi en els nostres carrers i cada vegada s'hi poden sentir més llengües. Irlanda del Nord sembla que atreu proporcionalment més emigrants dels països de l'A8 (Polònia, Txèquia, Eslovàquia, Hongria, Lituània, Letònia, Estònia, Eslovènia) que altres regions del Regne Unit<sup>2</sup>.

Algunes estimacions suggereixen que hi ha aproximadament 35.000 persones de grups ètnics minoritaris establertes, i altres 35.000 treballadors estrangers<sup>3</sup> a Irlanda del Nord, i les xifres continuen augmentant.

És difícil ser totalment concret a Belfast pel que fa a les xifres. No obstant això, les dades del Home Office (Ministeri de l'Interior) relatives al nombre de National Insurance Numbers<sup>4</sup> (NINO) assignats, les inscripcions en el registre del WRS<sup>5</sup> (Workers' Registration Scheme) i els permisos de treball concedits<sup>6</sup> són uns indicadors fiables. Aquests indicadors mostren que la majoria de treballadors estrangers que han vingut a Irlanda del Nord es troben al gran Belfast. (D'altra banda, no existeix cap indicació respecte al nombre d'adults dependents que no estan buscant treball, ni respecte al nombre de treballadors indocumentats, o de menors).

## Divisions socials a Belfast

Encara que les divisions socials entre les dues comunitats majoritàries de catòlics/nacionalistes i protestants/unionistes són freqüents a Irlanda del Nord, on són més evidents és a Belfast. La ciutat és protestant i catòlica en una proporció d'aproximadament un 50%. La segregació religiosa ha estat una característica notable des del creixement industrial de la ciutat durant el segle XIX i ha dividit els models de vida a tots els nivells. En general, protestants i catòlics viuen separats, eduquen els seus fills per separat, fan vida social cadascun per la seva banda i gaudeixen de diferents tradicions culturals, esports i tipus de música; fins i tot llegeixen diaris diferents. La segregació és particularment òbvia en el sector públic, i a Belfast les urbanitzacions d'habitatges subvencionats estan gairebé totalment separades.

Una característica de Belfast és la que consisteix en expressar la identitat comunitària d'una forma molt pintoresca, per exemple, mitjançant ban-

2. Neil Jarman. "Changing Patterns and Future Planning: Migration and Northern Ireland". Institute for Conflict Research, desembre de 2005.

3. *Guide for Engaging with Minority Ethnic Groups and Migrant Workers*, PSNI, juny del 2006.

4. Entre abril del 2004 i març de 2005 es van concedir NINO a Belfast a 1.842 ciutadans de fora del Regne Unit (el 33% del total de NI).

5. Entre maig del 2004 i març del 2006 es van registrar a Belfast 2.675 persones (el 19% del total de NI).

6. Entre abril del 2004 i maig del 2006 es van concedir 159 permisos de treball a Belfast (el 23% del total del NI).

deres i estendards (de color taronja els unionistes i de color verd els nacionalistes) i pintant, a les façanes de les cases a les zones més pobres del centre urbà, murals que representen herois i esdeveniments. Aquesta delimitació de fronteres serveix per marcar el territori i sovint pot resultar ofensiva o amenaçadora per a l'altra comunitat.

En els punts de contacte en què una de les dues comunitats o religions tocava l'altra, sovint es produïen tensions i erupcions de violència esporàdiques en el passat. A manera de resposta enfront d'uns temors relatius a la seguretat que eren molt reals, les autoritats van establir unes línies de pacificació consistents en mampares d'acer o alts murs de totxos, per protegir les comunitats i mantenir-les separades. Hi ha almenys 28 *línies de pacificació* a Belfast, particularment a Belfast del Nord, on la divisió entre les dues comunitats es troba més arrelada.

Aquesta separació física va aguditzar encara més la divisió i va encoratjar les comunitats a percebre's a si mateixes com a comunitats en conflicte. Aquesta percepció es va veure reforçada per la falta de contacte, el temor, la desconfiança i l'*amnèsia selectiva*.

## Administració d'una ciutat dividida

Els successius governs del Regne Unit i els organismes públics de Belfast van assumir aquesta realitat d'un patró de vida enormement segmentat i el *van administrar* eludint-lo tant com va ser possible i proporcionant els diversos serveis públics en funció dels límits entre les dues comunitats tradicionals. Però això va comportar inevitablement l'arrelament d'aquestes divisions d'una forma institucional i no va fer més que reforçar-les a mesura que anava reduint-se la probabilitat que les comunitats locals es relacionessin socialment entre si.

### El marc polític i legislatiu

Durant l'última dècada s'han produït una sèrie de profunds canvis polítics, socials i legislatius a Irlanda del Nord. L'Acord del Divendres Sant contenia un fort compromís per la igualtat, i Irlanda del Nord posseeix una de les legislacions sobre la igualtat més rigoroses del món. La Secció 75 de la Llei d'Irlanda del Nord de 1998 introduïa mesures legislatives segons les quals tots els organismes públics:

- "tindran una consideració especial respecte a la necessitat de promoure la igualtat d'oportunitats"<sup>7</sup>, i
- "tindran en compte la conveniència de promoure unes bones relacions entre les persones de diferents creences religioses, opinions polítiques o pertinença a grups racials diferents".

L'Ajuntament volia abordar els reptes que plantejava l'existència d'una ciutat dividida com Belfast, i fer una contribució positiva a favor d'una societat més estable, diversa i equitativa.

L'any 2001, la promoció de la igualtat i de les bones relacions es va convertir en un dels objectius corporatius estratègics de l'Ajuntament. Això és

7. "(...) entre persones de diferents creences religioses, opinions polítiques, grups racials, edat, estatus marital o orientació sexual; entre homes i dones en general; entre persones amb discapacitats i persones sense; i entre aquells que tenen persones al seu càrrec i els que no les tenen".

important ja que garanteix que els esmentats principis es canalitzin majoritàriament per mitjà de tots els serveis de l'Ajuntament; cada servei ha d'incorporar accions que ajudin l'Ajuntament a demostrar el seu compromís i a aconseguir els seus objectius.

Els residents locals també van manifestar d'una forma clara i explícita el seu desig que l'Ajuntament portés a terme una acció positiva. En una gran enquesta pública realitzada el 2001, la majoria de les persones entrevistades van manifestar que la prioritat principal d'aquest havia de ser la millora de les relacions comunitàries.

L'Ajuntament va establir un nou Departament de Bones Relacions perquè coordinés d'una forma centralitzada i integrada el nostre treball en les àrees de la igualtat, les relacions comunitàries, les relacions racials i la diversitat cultural. Tenim un Pla per la Igualtat i una Estratègia per a les Bones Relacions, que esbossen d'una manera general els nostres objectius i que detallen de quina forma hem de complir les nostres obligacions.

## Un futur compartit

Uns quants anys més tard, amb la persistència d'una relativa estabilitat i normalitat a Irlanda del Nord, el Govern va efectuar un canvi d'enfocament important. La realització d'una extensa sèrie de consultes va mostrar clarament l'existència d'un suport aclaparador a favor d'una societat compartida. L'any 2005, per primera vegada, el Govern va declarar en un document que portava per títol *Un futur compartit* que l'establiment d'una societat compartida a Irlanda del Nord era l'objectiu central de la política pública. El document reconeixia explícitament que el país estava canviant ràpidament i apuntava que les divisions a Irlanda del Nord eren molt costoses tant socialment com econòmicament. En aquest document es manifestava clarament que "adaptar la política pública a Irlanda del Nord simplement amb l'objectiu de fer front a la divisió de la comunitat no ofereix moltes perspectives d'estabilitat o sostenibilitat a llarg termini".

El document *Un futur compartit*<sup>8</sup> estableix la política governamental i el marc estratègic per a unes bones relacions a Irlanda del Nord. L'objectiu és establir amb el temps "una societat compartida, definida per una cultura de la tolerància". Els objectius governamentals són:

- eliminar el sectarisme, el racisme i totes les altres formes de prejudici;
- reduir la tensió i els conflictes;
- facilitar el desenvolupament d'una comunitat compartida;
- protegir els membres de les minories;
- garantir que tots els serveis públics es portin a terme d'una forma imparcial;
- configurar les polítiques, les pràctiques i les institucions d'una manera que incrementi la confiança i les bones relacions;
- donar suport a aquells projectes culturals que destaquin la complexitat i el caràcter comú de les identitats;
- promoure el diàleg i l'enteniment mutu entre les diferents creences i els antecedents culturals, tant els que tenen una llarga tradició a Irlanda del Nord com els que han arribat recentment a aquestes terres.

8. L'informe *Un futur compartit* subratlla específicament que l'Estratègia de Bones Relacions de l'Ajuntament de Belfast és un model excel·lent i el recomana a altres ajuntaments.

El Govern reconeix explícitament que les divisions en la comunitat a Irlanda del Nord no són només corrosives en termes de relacions, sinó també molt costoses; la duplicació de les instal·lacions per a serveis redueix l'eficàcia i augmenta els costos de la provisió de serveis públics. S'insta els organismes públics a fomentar la participació per damunt de la separació, i l'informe manifesta que "separat però igual no és una opció. La vida en paral·lel i la provisió de serveis en paral·lel són insostenibles, moralment i econòmicament".

El secretari d'Estat s'ha referit en alguns dels seus discursos més recents a la política definida en *Un futur compartit*, i ha afirmat que el compromís amb el treball intercomunitari constitueix actualment "una de les màximes prioritats polítiques i pressupostàries del Govern".

Pel que fa a Irlanda del Nord en general, hi ha uns quants exemples recents de l'adopció de mesures polítiques que representen un allunyament considerable del simple fet de *gestionar* la divisió, i un acostament a una política que té com a objectiu fomentar una major unitat i participació. Entre aquestes mesures s'inclouen:

### **Habitatge**

Aquest mateix any, per exemple, el Comitè Executiu de l'Habitatge ha llançat el primer pla intercomunitari d'habitatges socials que s'ha proposat a Irlanda del Nord en tota una generació. En resposta a la demanda d'aquelles persones que desitjaven viure en una comunitat mixta, s'ha elaborat un pla pilot en el qual els arrendataris dels habitatges subvencionats signen la seva conformitat amb uns estatuts en què s'especifica que no es permetrà que cap religió constitueixi més del 70% de la comunitat.

### **Educació**

L'estructura de la provisió de serveis escolars a Irlanda del Nord està clarament dividida sobre una base sectorial. Com a conseqüència d'un descens constant i molt significatiu en el nombre d'escolars, el Govern va decidir iniciar una revisió estratègica de la seva política educativa.

La proposta de revisió de la comissió Bain acaba de ser publicada i inclou propostes radicals sobre la racionalització de recursos que posen èmfasi en la promoció de la participació i la col·laboració entre sectors escolars. A manera d'incentiu, hi haurà una quantitat més gran de fons disponibles per a aquelles escoles que demostrin haver adoptat un enfocament més inclusiu. L'informe posa de manifest que "no hi ha cap dubte que l'enfocament preferent és l'enfocament intersectorial i intercomunitari", i posa èmfasi en la defensa de la promoció d'una cultura de la tolerància i l'entesa.

### **Actituds socials**

Les proves obtingudes en diverses enquestes i sondeigs sobre les actituds socials a Irlanda del Nord indiquen que totes les comunitats manifesten uns nivells baixos de tolerància i de valoració de la diversitat. El sectaris-

me ha estat sempre un greu problema, però investigacions recents indiquen que el racisme és cada vegada més un factor determinant en la seva influència sobre les actituds populars. El poble d'Irlanda del Nord sembla dues vegades menys disposat a barrejar-se amb persones que pertanyen a comunitats ètniques minoritàries que amb persones d'altres tradicions religioses que pertanyen a la seva pròpia comunitat<sup>9</sup>.

En una ciutat caracteritzada per la divisió, qualsevol *foraster* és considerat un sospitós. L'hostilitat racial s'ha incrementat recentment, i el nombre d'incidents racistes denunciats a Belfast s'ha multiplicat per tres entre els anys 2000 i 2005.

La segregació i la separació de les comunitats, tant física com social, no ha possibilitat el desenvolupament de la tolerància i una confiança mútua. Les actituds comunitàries són freqüentment insulars i defensives. Un dels principis conductors subjacents en el marc d'*Un futur compartit* és la importància que es concedeix a la construcció d'unes noves relacions. Això requereix que les comunitats creuin noves línies de contacte i desenvolupin compromisos significatius amb les altres. Constitueix així mateix un repte significatiu per a aquelles comunitats que tenen una llarga història de sospites, desconfiances mútues, por i, fins i tot, odi.

### **El Comitè Directiu per a unes Bones Relacions**

L'Ajuntament s'ha compromès a promoure la igualtat i les bones relacions. Sabíem que nosaltres sols no podíem provocar canvis en la societat i vam decidir establir un Comitè Directiu per a unes Bones Relacions que dirigís el nostre treball en aquest àmbit. El Comitè Directiu està format per un grup de regidors electes de tots els partits polítics, més uns quants representants de les diferents esglésies, dels sindicats, del sector empresarial, dels grups ètnics minoritaris i del Consell de les Relacions Comunitàries.

El nostre Comitè Directiu es reuneix mensualment des de fa quatre anys i ha donat el seu suport a una varietat de projectes i iniciatives que fomenten unes millors relacions racials i comunitàries, i que celebren la diversitat cultural.

### **Pla de Bones Relacions per a Belfast**

En associació amb altres organismes públics de la ciutat de Belfast, hem preparat un Pla Interdepartamental per a les Bones Relacions. En aquest pla s'inclouen una sèrie d'accions que l'Ajuntament i altres departaments portaran a terme per fer front al racisme, el sectarisme i la discriminació, i l'objectiu dels quals és fer de Belfast una ciutat més acollidora per a tots.

### **Manteniment de l'ordre (PSNI)**

Per exemple, el PSNI (Police Service in Northern Ireland) s'involucrarà en aquestes polítiques. La policia ha mantingut una actitud molt proactiva i ha publicat una guia per als seus propis agents que cobreix les diferents formes de protegir, involucrar i donar suport als treballadors estrangers.

9. Paul Connolly i Michael Keenan, *Racial Attitudes and Prejudice in Northern Ireland*, Northern Ireland Statistics and research Agency, febrer del 2000.

Ha organitzat una sèrie d'activitats informatives i de conscienciació, pensades no solament per a grups específics d'immigrants, sinó també per a empresaris locals i per al públic en general<sup>10</sup>.

Cada DCU (District Command Unit o Unitat de Control de Zona) té un agent especialment designat per fer de punt de contacte i d'enllaç amb els nousvinguts i per coordinar els temes que els afecten. Es fa un seguiment de tots aquells incidents que poden tenir una motivació racial<sup>11</sup>.

L'Ajuntament exerceix el seu paper tant en l'àmbit corporatiu com en l'àmbit eminentment pràctic i tracta els temes relatius a la immigració.

## Accions de l'Ajuntament

- Els polítics de l'Ajuntament han donat mostres d'estar genuïnament compromesos i han pres la iniciativa en la condemna dels atacs racistes i en donar el seu suport a les víctimes.
- Hem organitzat una sèrie d'importants esdeveniments per demostrar que l'Ajuntament valora la contribució dels grups ètnics minoritaris –per exemple, els actes organitzats per Nadal per l'alcalde amb el títol "La fesomia canviant de Belfast" per posar en relleu la valuosa contribució dels treballadors estrangers.
- Dos representants del sector dels grups ètnics minoritaris s'han integrat en el nostre Comitè Directiu.
- Hem publicat una Guia d'Acollida en què es proporciona informació sobre els serveis que ofereix l'Ajuntament i en què se *senyalitzen* aquells departaments que poden ser més útils per als lectors; aquesta guia està disponible en deu idiomes.
- Hem establert un equip de resposta ràpida per esborrar els grafitis de caràcter racista o sectari.
- El personal de l'Ajuntament ha desenvolupat unes relacions de treball molt positives amb els representants dels grups ètnics minoritaris a Belfast i ens hem reunit amb ells regularment. Alguns dels projectes als quals hem donat suport han estat:

- Un pícnic polonès que va tenir lloc en un parc local.
- L'Indian Mela (festival indi).
- Una exposició sobre consciència islàmica.
- Instrucció antiracista per a diversos grups comunitaris de Belfast.
- Una iniciativa pilot per establir un registre dels delictes basats en l'odi que han tingut lloc al sud de Belfast (la zona on aquest tipus d'incidents són més habituals).

També hem promogut una campanya de bones relacions de caràcter intern, en el marc de la nostra pròpia força de treball, en diversos àmbits:

- Ens hem assegurat que totes les nostres polítiques i procediments s'adaptin perfectament als requeriments de la igualtat.
- Hem garantit que tots els nostres serveis estiguin disponibles per a totes les comunitats de la ciutat, noves i velles.
- Hem desenvolupat uns programes d'instrucció sobre la igualtat i la diversitat a més de 2.400 membres del nostre personal, i hem posat èmfasi en el respecte per la diferència.

<sup>10</sup>. Per exemple, activitats per a ciutadans polonesos sobre seguretat viària i lleis del trànsit; sessions informatives per a infermers i cuidadors sobre seguretat personal i prevenció de delictes; producció d'un DVD en sis idiomes amb informació bàsica i assistència per a treballadors estrangers; conscienciació pública respecte a temes com el racisme, la integració i inclusió de minories, incloent una campanya de cartells informatius als autobusos; establiment d'un fòrum interdepartamental per organitzar discussions sobre temes d'interès mutu; organització d'àpats de treball per a empresaris locals.

<sup>11</sup>. Les xifres més recents sobre delictes relacionats amb l'odi racial mostren que el 27% del total d'incidents a Irlanda del Nord (255) es van produir a Belfast (amb més del 40% d'aquests a la zona del sud de Belfast, maig del 2006).

- Hem proporcionat instrucció especialitzada al personal que treballa en primera línia i en tasques de direcció.
- Hem organitzat un servei de traducció i interpretació per garantir que els serveis de l'Ajuntament estiguin a disposició de tots els habitants de la ciutat.
- Hem elaborat butlletins informatius de correu electrònic per conscienciar la població sobre la importància i el valor de diversos fets culturals, com per exemple, el Ramadà, l'Any Nou Xinès, etc.
- Ens hem assegurat, conscients de la importància que té l'element simbòlic, que els representants dels grups ètnics minoritaris s'inclouessin en les llistes de convidats de tots els actes cívics d'importància (i que els serveis de càtering fossin els apropiats en cada cas).
- Hem obert les portes de l'Ajuntament a diversos grups de tota la ciutat, per exemple, per a la celebració del Dia de la Independència de Filipines.
- Hem introduït nous dispositius de control per al reclutament de personal, ja que idealment la composició de la nostra força de treball hauria de reflectir la de la població ciutadana.

## Immigrants a Belfast

Ja he esmentat abans que no disposem de xifres estadístiques definitives relatives a la immigració a Belfast. Sabem qui són els principals ocupadors: els tres hospitals més grans de la ciutat, la indústria del càtering, hostaleria i restauració –hotels, restaurants, establiments de menjar ràpid; solars en construcció; un centre d'informació telefònica<sup>12</sup> que té vuitanta empleats estrangers, alguns dels quals parlen polonès, castellà i català; i una planta de reciclatge<sup>13</sup> en la qual treballen 30 treballadors, la majoria polonesos.

Les xifres relatives a l'Institut d'Educació de Belfast, un col·legi de tercer nivell, mostren un clar increment de les persones que estan rebent classes nocturnes d'anglès –més de 2.500 estudiants l'any passat. Les classes són plenes i la demanda és tan alta que l'Institut de Belfast acaba d'obrir una Oficina Internacional.

Hem iniciat una investigació a Belfast per intentar clarificar la posició actual dels emigrants, és a dir, la seva nacionalitat, els seus antecedents ètnics, la seva religió i el seu idioma; on treballen, on viuen, etc.

## Cohesió comunitària i cost de la divisió

La segregació ha estat identificada com un factor molt important en l'existència de desavantatges en les comunitats urbanes d'arreu del món. La ciutat de Belfast no fa front sola a temes relacionats amb la integració i la cohesió comunitària. Hi ha hagut un important debat públic al Regne Unit entorn del multiculturalisme. Les divisions racials i la cohesió comunitària estan en els primers llocs de les agendes governamentals al Regne Unit, Holanda i França, i s'estan fent molts esforços per identificar i examinar els temes que susciten tensions entre els diferents grups i que provoquen conflictes.

Els teòrics del capital social destaquen la importància que té la qualitat de les relacions en la vida econòmica i social, i en la comprensió de la diversi-

<sup>12</sup>. HCL Technologies, Apollo Road, Belfast.

<sup>13</sup>. Bryson House, Business in the Community.



tat. La segregació va reafirmar l'exclusivitat de Belfast i va provocar por i intranquil·litat. Aquesta forma de vida en paral·lel i *d'apartheid benèvol* no eren sostenibles i la societat d'Irlanda del Nord va haver de pagar un preu elevat per aprendre aquesta lliçó (més de 3.000 morts en 30 anys).

En un moment en què el nivell de desocupació es troba en un dels seus punts més baixos, augmenta el flux d'inversions i els treballadors procedents de l'estranger estan optant per venir a treballar i a viure a la nostra ciutat, Belfast s'està esforçant molt per assumir les diferències existents i per transformar les relacions existents entre les seves comunitats unint-les a totes en un interès comú: el futur de la nostra ciutat.

## Beneficis de l'estabilitat

L'any passat Irlanda del Nord va aparèixer diverses vegades en els titulars dels diaris després d'una sèrie d'incidents racistes. El racisme ens afecta a tots: es reflecteix en el conjunt de la ciutat i dissuadeix els visitants i els potencials inversors. Les divisions i antagonismes del passat van incidir en la vida de tots nosaltres i van tenir un impacte directe en la inversió a Irlanda del Nord. Sabem que la nostra prosperitat futura depèn de l'estabilitat política i social.

Belfast vol ocupar el seu lloc en l'àmbit europeu i sabem, conseqüentment, que hem d'actuar junts per promoure la tolerància i la comprensió, i per aprendre a apreciar la diversitat. El canvi social d'aquest tipus contribuirà a tenir un entorn més ric, més estable i més pacífic, i a una millor qualitat de vida per a tots a Belfast.

Hi ha poques famílies a Belfast que no tinguin algun parent, amic o conegut que no hagi anat a treballar a Londres, als Estats Units o a qualsevol altre lloc. Ells van ser en el seu moment els nostres treballadors estrangers i esperàvem que els tractessin bé. Volem assegurar-nos ara que els nous vinguts a la nostra ciutat siguin igualment ben acollits. Alguns treballadors estrangers han trobat una recepció hostil, han estat insultats, agredits o discriminats obertament per motius racials. De la mateixa manera que altres formes de prejudici, aquesta es basa en una sèrie de mites i d'estereotips sobre els immigrants. Aquests són només alguns exemples:

- "Vénen aquí a treure'ns la feina": fals. Els emigrants vénen a realitzar treballs que la població local no vol fer o que no està qualificada per fer. Molts d'ells han vingut a causa del reclutament actiu que han dut a terme els ocupadors locals.
- "Molts d'ells viuen dels subsidis i de les ajudes benèfiques": també fals. La majoria ni tan sols reuneixen els requisits que donen dret a rebre prestacions.
- "Costen molts diners al país": això també és, sens dubte, fals. Els treballadors estrangers paguen impostos i les quotes de la Seguretat Social, i fan una contribució important a l'economia local.

De fet, Irlanda del Nord s'ha beneficiat molt de la immigració i hem de promoure els seus aspectes positius:

- Determinats sectors d'Irlanda del Nord confien cada vegada més en la mà d'obra estrangera. Per exemple, l'organisme gestor dels Royal



Hospitals de Belfast calcula que haurien de tancar l'equivalent de quatre pavellons si demà deixessin el seu treball els més de 260 infermers i infermeres estrangers que hi treballen. Aquests infermers aporten aquesta capacitat extra que és vital i necessària per millorar l'atenció dels pacients.

- La indústria de processament d'aliments d'Irlanda del Nord s'hauria vist en greus dificultats o hauria hagut de situar-se en un altre lloc si no hagués estat per l'aportació dels treballadors estrangers.

A mesura que l'economia continuï creixent, serem cada vegada més dependents de la mà d'obra estrangera i haurem d'esforçar-nos per atraure-la. Un dels contractes més importants per a la construcció a Belfast el va obtenir una empresa polonesa. Actualment hi ha plans per desenvolupar el barri de la ciutat conegut com a Titanic Quarter (185 acres/75 hectàrees) i és molt probable que per a això es requereixin milers d'obrers de la construcció, la majoria dels quals vindran gairebé amb tota seguretat de l'Europa de l'Est.

A la República d'Irlanda, que és la personificació de l'èxit de la UE amb el seu increïble desenvolupament econòmic (ha estat qualificada com "el tigre celta"), aproximadament el 10% de la població són immigrants, la majoria polonesos. I no obstant això, no hi ha hagut cap increment en els nivells de desocupació i els immigrants són considerats com un important factor impulsor de l'economia.

Belfast necessita ratificar els aspectes positius de la immigració<sup>14</sup>. L'Ajuntament, com a autoritat municipal, té el deure cívic de fomentar els conceptes d'equitat, diversitat i interdependència per a tots els nostres ciutadans, antics i nous. És important que els treballadors estrangers se sentin segurs i fora de perill, i ben acollits en la nostra societat; tot el món té dret a ser tractat amb dignitat i justícia.

Cal combatre els mites respecte a l'emigració i abonar el bon treball que s'està portant a terme, tant en el lloc de treball, particularment per part dels sindicats, que tenen un bon historial a Irlanda del Nord pel que fa a la lluita contra el sectarisme i el racisme, com en l'àmbit comunitari. Em va interessar molt el debat que es va produir ahir sobre l'experiència d'una campanya reeixida dels mitjans de comunicació sobre els sol·licitants d'asil a Glasgow. Molts grups comunitaris han fet un treball excel·lent en projectes locals que trenquen barreres, construeixen relacions i reforcen l'entesa entre comunitats.

Possiblement l'element més difícil de tractar sigui la velocitat a la qual s'estan produint els canvis. El servei públic d'Irlanda del Nord va evolucionar en unes circumstàncies en les quals no es prenia en consideració la igualtat racial. Fins fa molt poc temps, la política racial i per a les minories era escassa i poc elaborada.

La major part del treball realitzat fins avui s'ha dut a terme entorn de temes relatius a la discriminació, prestació de serveis, informació, assessorament i ajuda. La majoria de departaments legislatius han hagut de fer diversos ajustaments, per exemple engegar serveis de traducció<sup>15</sup>, a un nivell bàsic. Hi ha un interès creixent en l'àmbit de l'atenció pastoral –allotjament per a treballadors, iniciació en el context local, xarxes de suport, accés als serveis, etc.

14. El tema de la immigració és molt complex, com reconeix l'Agenda de Lisboa. "Els immigrants" no és un grup homogeni, sinó que engloba diverses identitats. Per exemple, és enganyós parlar dels "portuguesos". Molts d'ells no són blancs procedents del Portugal continental, sinó ciutadans portuguesos que (a causa de la història colonial del país) procedeixen d'una variada gamma d'entorns ètnics i nacionals –Brasil, Timor Oriental, Cap Verd o Angola.

15. Els Royal Hospitals van fer 50 peticions de traducció l'any 2000 i més de 1.000 el 2005.

Hi ha exemples d'un treball innovador en la legislació sobre l'equitat; i la valoració del seu impacte i la seva adequació a la legislació general han estat instruments útils en aquest sentit. Gran part del treball el porten a terme organitzacions individuals, que comparteixen poc la informació amb altres organismes; una col·laboració més estreta també seria beneficiosa.

De tota manera, el tema de l'emigració no s'ha tractat com un element clau en el futur desenvolupament econòmic d'Irlanda del Nord. El tema de la integració dels treballadors estrangers a la societat no s'ha pensat a un nivell estratègic.

I, no obstant això, la immigració hauria de ser considerada com una oportunitat per augmentar la prosperitat econòmica i la diversitat cultural<sup>16</sup>, i no com un problema de racisme i discriminació. Les raons econòmiques a favor de la diversitat són ben conegudes. Kent Anderson va dir ahir que "la diversitat és un recurs". El reconeixement que estem oberts a noves persones, noves idees i nous talents només pot reforçar el nostre creixement, transformar la nostra economia i enriquir la nostra vida cultural i social.

Belfast ha demostrat que té potencial per al canvi. Espero haver aconseguit transmetre'ls una idea de com és la nostra experiència de la immigració. He esbossat les línies generals del marc polític d'Irlanda del Nord, però l'Ajuntament de la ciutat de Belfast està molt interessat en treballar en col·laboració amb altres grans ciutats europees per compartir informació i per aprendre de la seva experiència pràctica en els temes relacionats amb la immigració i la integració en les seves ciutats.

<sup>16</sup> Els grups ètnics minoritaris "tenen un efecte genuïnament transformador en una societat que durant molt de temps ha estat paralitzada per culpa de la divisòria existent entre les seves 'dues tradicions'. Estratègia per la igualtat racial, juny de 2005.

## **Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.**

L'organització municipal i l'adaptació dels serveis públics.

Cercle per a la qualitat dels serveis públics de l'Hospitalet.  
Jesús Husillos

### Jesús Husillos

*Responsable Programa Nova Ciutadania,  
Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat*

**P**rimera de tot i abans de començar amb l'explicació detallada del Cercle per a la Qualitat dels Serveis Públics, convé fer referència a la nostra ciutat, l'Hospitalet de Llobregat, i de quina ha estat l'evolució tant demogràfica com migratòria que aquesta ha experimentat durant els últims sis anys.

És evident que en el marc d'aquest seminari no té sentit aprofundir en elements històrics i/o demogràfics de les ciutats, però no és menys cert que sense una breu aproximació potser no tindria sentit el projecte que tot seguit exposarem.

La ciutat de L'Hospitalet de Llobregat és la segona ciutat de Catalunya en nombre d'habitants i una de les més denses de tot l'Estat espanyol. Actualment compta amb una població al voltant de 262.000 persones, de les quals un 21% són d'origen extracomunitari. Aquest percentatge és especialment important si tenim present que l'any 2000 aquest no arribava al 7% de la població i el conjunt de la població no superava les 240.000 persones.

A més, i com sol succeir amb la qüestió migratòria i amb l'assentament de les persones immigrades als territoris, aquest no és uniforme i normalment es concentra amb més intensitat en determinats barris i zones dels pobles i ciutats. L'Hospitalet no ha estat una excepció i es detecta una concentració molt més important en la zona nord de la ciutat.

Així, el mes de març de 2005, un equip de professionals representants dels diferents serveis públics implicats en l'atenció de la nova ciutadania va realitzar una sessió de treball amb l'objectiu de compartir la reflexió sobre l'adaptació de l'actuació dels serveis municipals a la nova ciutadania i amb la convicció que només amb uns serveis públics de qualitat es podria fer front amb prou garanties als reptes que planteja l'arribada de població immigrant a les nostres ciutats.

En primer lloc, cal destacar dos aspectes rellevants de la sessió de treball. D'una banda, es va facilitar el coneixement mutu entre els representants dels diferents serveis sectorials que atenen a persones immigrants a L'Hospitalet, i de l'altra, es va posar de manifest que existeix una bona disposició, des de totes les àrees presents, per col·laborar en l'adaptació de l'actuació dels serveis municipals al conjunt de la ciutadania.

A més, durant la sessió, tots els responsables dels diferents serveis implicats van compartir la informació sobre la situació i l'abast de la nova immigració a la ciutat de L'Hospitalet i, en concret, sobre les conseqüències que aquesta té en el desenvolupament de l'activitat dels diferents serveis.

Gràcies a les aportacions realitzades pels participants de la sessió, es van extreure les conclusions següents:

- La nova ciutadania com a *fenomen* creixent, complex i variant requereix actuacions precises que preparin la ciutat per tal de respondre adequadament a aquesta nova realitat.
- Actualment, des dels diferents serveis implicats en l'atenció de la nova ciutadania, s'estan desenvolupant una multitud de projectes per millorar els serveis públics d'atenció a la nova ciutadania.

Al mateix temps, aquest esforç per compartir i analitzar la informació conjuntament va permetre identificar els objectius generals d'actuació i propostes d'acció globals i sectorials que donen coherència i unitat a la política que es vol promoure per a la integració de la nova ciutadania.

Entre les diverses actuacions identificades que cal promoure de forma conjunta des de totes les àrees i departaments, en destaquem vuit per ordre d'importància:

1. Millorar i incrementar els recursos disponibles.
2. Millorar els processos de planificació.
3. Fomentar el coneixement i desenvolupar polítiques de formació i informació globals.
4. Adaptar les intervencions dels serveis a les noves realitats.
5. Promoure la corresponsabilitat i la implicació de tots en accions coordinades i integrades.
6. Millorar la imatge de la nova ciutadania.
7. Fomentar la integració de la població immigrant a la ciutat.
8. Desenvolupar accions concretes de prevenció.

A més a més, aquesta sessió de treball es va convertir en la primera de moltes altres, ja que es va decidir constituir un grup més estable de treball per a l'adaptació de l'actuació dels serveis municipals a la nova ciutadania.

## Aproximació terminològica

En un primer moment es va pensar constituir el grup de treball sota el nom d'*observatori*. No obstant això, l'objectiu final del projecte anava més enllà de compartir i intercanviar informació, ja que es proposa establir un circuit d'avaluació i millora constant dels serveis públics.

El terme *observatori* és fidel a la seva etimologia llatina *observare* que vol dir examinar o estudiar amb atenció, advertir o adonar-se d'una cosa, fer notar o assenyalar. I la definició literal de la paraula observatori la descriu com un lloc apropiat per fer observacions.

Per extensió podríem definir un observatori com una iniciativa que es dedica a estudiar amb atenció una temàtica i a assenyalar els fenòmens relacionats amb aquesta temàtica.

Aquest concepte ha evolucionat qualitativament des dels seus orígens fins a aquests darrers anys amb dos enfocaments diferents; un primer enfocament més restrictiu que dóna pas a formes clàssiques com magatzems d'informació i documentació i generador d'informes; i un segon enfocament ampli que dóna pas a formes més dinàmiques que fomenten la cooperació, estimulen formes de comunicació i promouen la reflexió.

De fet, existeixen tres tipus d'observatoris, amb els seus matisos corresponents, en l'evolució dels observatoris a través dels temps:

1. Centre de documentació:

- Correspon al concepte dels orígens dels observatoris.
- L'observatori és una biblioteca dedicada a una temàtica específica.
- La seva missió es basa en emmagatzemar i classificar informació i documentació.

2. Centre d'anàlisi de dades:

- L'observatori evoluciona com una eina d'ajuda a la presa de decisions.
- Té com a missió principal:
  - Recollir, tractar i proporcionar informació.
  - Conèixer millor i comprendre la temàtica en qüestió realitzant estudis amb la participació d'experts.

3. Espai ampli d'informació, d'intercanvi i de col·laboració:

- Correspon al concepte actual.
- L'observatori s'adapta als avantatges de les tecnologies de la informació i la comunicació. Promou la gestió del coneixement treballant a la xarxa.
- Té com a missió principal:
  - Recopilar, tractar i difondre la informació.
  - Conèixer millor la temàtica en qüestió.
  - Promoure la reflexió i l'intercanvi del coneixement treballant en xarxa.

No obstant això, l'objectiu final del projecte va més enllà de compartir i intercanviar informació, ja que es proposa establir un circuit d'avaluació i millora constant dels serveis públics.

Aquest projecte, liderat per l'Ajuntament, pretén establir un marc de col·laboració entre els diferents actors i organismes que proporcionen serveis als ciutadans, a través del qual aquests actors i organismes poden compartir i intercanviar informació.

La denominació escollida per a aquesta iniciativa fou la de Cercle per a la Qualitat dels Serveis Públics de L'Hospitalet, ja que s'enquadra dins del concepte més ampli d'observatori tot reforçant la idea d'integració i coordinació de tots els àmbits implicats en els serveis públics amb l'objectiu principal de garantir-ne la qualitat.

Tot i així, és important tenir present que l'objectiu últim d'aquest projecte consisteix en satisfer les necessitats i expectatives del conjunt de la ciutadania.

## Posada en marxa

Abans de començar a caminar calia resoldre prèviament alguns elements especialment importants per tal que el projecte tingués prou garanties d'èxit.

D'una banda, calia definir quins camps serien objecte d'anàlisi permanent i quina metodologia seria utilitzada per a la seva realització. En aquest punt, era fonamental:

- Definir i validar la missió i raó d'ésser, així com els valors i la visió que hauran de regir el model a llarg termini.
- Seleccionar els indicadors de seguiment per a les diferents àrees d'actuació: treball, sanitat...
- Formalitzar la construcció dels indicadors seleccionats de forma detallada, objectius, fórmula de càlcul, meta, responsabilitats, terminis, etc.

De l'altra, també calia establir els mecanismes de control pel que feia a la captació de les dades i a la sistemàtica del seu tractament, alhora que calia decidir quin sistema s'utilitzava per garantir tant la periodicitat de les dades com l'ordenació d'aquestes. És a dir, que fossin comparatius entre si.

Amb aquests paràmetres es va optar per comptar amb la participació d'una empresa consultora que ens ajudés en aquesta tasca a priori simple però que en el marc d'una gran organització com era l'Ajuntament era cabdal.

Amb la col·laboració dels diferents responsables tècnics, i després de diverses trobades, es va acordar establir tota una graella amb aproximadament uns 70 indicadors. Tenint en compte aquests indicadors, es van convenir els serveis públics més bàsics que es podien prestar a una ciutat com l'Hospitalet de Llobregat.

Com a criteri general, es va decidir establir que en aquells indicadors en què fos possible s'havia de fer l'esforç de desagregar-ho en funció de l'origen autòcton o immigrant de les persones ateses per un determinat servei, de forma que es pogués observar de forma immediata quin impacte tenia per a un determinat servei públic l'arribada de més població a la nostra ciutat. Igualment, i quan això fos possible, els indicadors s'havien de desagregar en funció del gènere de les persones usuàries d'un determinat servei.

Aquests àmbits sobre els que inicialment es va decidir començar a recollir dades van ser: dades generals de població, educació, sanitat, habitatge, treball, seguretat i convivència i serveis socials. Sempre, insistim, tractant d'incorporar les variables respecte de l'origen i del gènere de les persones usuàries que abans comentàvem.

Un cop aquests indicadors van ser provats i es van obtenir els resultats del 2005, es van ajustar alguns d'aquests indicadors amb l'objectiu de poder

treballar amb els més significatius i que, veritablement, aportaven dades qualitatives a l'objectiu del Cercle.

Al mateix temps, també van arribar les primeres conclusions respecte de l'evolució dels diferents serveis públics de la ciutat que va permetre fer uns primers reajustaments d'aquests serveis.

Ara un cop el Cercle té uns 54 indicadors periòdics i constants, ens trobem en fase d'avaluar la incorporació d'altres que corresponen a serveis no tan elementals com els esmentats anteriorment però que poden acabar de confeccionar un molt bon instrument de gestió i de previsió per a la ciutat.

Finalment, convé destacar que durant el proper mandat és voluntat dels diferents departaments i institucions representats al Cercle superar aquesta fase eminentment analítica i descriptiva dels diferents serveis públics representats en aquest instrument, i valorar com a mínim la viabilitat que el Cercle fos a la vegada una mena d'òrgan interdepartamental que contribuís de forma decisiva en la gestió del fet migratori a la nostra ciutat.



# Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.

L'organització municipal i l'adaptació dels serveis públics.

L'adaptació dels serveis públics.  
Montse Ibarz

### Montse Ibarz

*Cap de Servei dels Serveis Socials,  
Ajuntament de Reus*

**R**eus és una ciutat que actualment té 102.000 habitants i que, els últims anys, ha crescut molt. Segons les dades de l'1 de gener de 2006, un 14% de la població reusenca empadronada era d'origen estranger i dades més recents, de desembre de 2006, ens mostren que aquest percentatge ha crescut fins al 16%.

Per tenir uns marges comparatius més amplis, cal dir que el total de població empadronada l'any 1991 era de 87.000 persones, mentre que l'any 2006 va arribar a ser de 102.000. Per tant, l'augment de la població empadronada a Reus ha estat d'un 17,25% en aquest període i, actualment, el volum de població estrangera continua creixent. A més, si diferenciem entre població empadronada de nacionalitat espanyola i de nacionalitat no espanyola, la diferència és encara més gran. Mentre que l'augment del total de població empadronada de nacionalitat espanyola ha estat d'un 1,26%, la població de nacionalitat no espanyola ha augmentat en un 3.126,17%.

La nova realitat social afecta els serveis i recursos públics tant des del punt de vista quantitatiu (augment important del nombre de persones-clients) com des del punt de vista qualitatiu (noves necessitats i demandes generades per les dificultats lingüístiques, els hàbits i costums culturals, socials, familiars o organitzatius). L'augment dels serveis ha estat proporcional al nombre de persones que s'ha empadronat.

No obstant això, ja han aparegut a Reus alguns problemes de convivència com el rebuig per part d'alguns veïns de l'existència d'una mesquita a prop de casa. Aquest problema de convivència va dur l'Ajuntament de Reus a fer un plantejament de pla transversal d'intervenció en la immigració. D'aquesta manera, el Pla Municipal d'Immigració, Convivència i Ciutadania pretén abordar des de la transversalitat la nova realitat demogràfica de Reus i els problemes de convivència que es poden generar.

La realitat de les persones nouvingudes a cada ciutat i població no és un problema de Serveis Socials ni de l'àrea de Salut, sinó que s'ha d'afrontar d'una forma més integral, és a dir, des de totes les responsabilitats municipals així com també amb la participació de les entitats de la ciutat.

L'any 2001 l'Ajuntament de Reus va elaborar el Pla per a la Igualtat Multicultural; l'any següent es va aprofundir amb el Programa Transversal d'Immigració, i l'any 2005 ho vam tornar a reformular a través del nou Pla Municipal d'Immigració, Convivència i Ciutadania. Gairebé tots els departaments municipals, per no dir tots, estan implicats en aquest pla, que té l'objectiu d'afrontar diferents problemàtiques com l'habitatge, la convivència, l'educació, salut, etc.

El Pla contempla la coordinació de les actuacions que es fan conjuntament amb tots els departaments i les entitats de la ciutat, els quals estan implicats en el desenvolupament d'accions concretes i en el suport i impuls a projectes relacionats amb les persones nouvingudes a la ciutat.

Dins del Pla Municipal d'Immigració, hem creat diverses comissions de treball que plantegen les accions que cal realitzar cada any i les desenvolupen (comissió d'esports, comissió de joves, comissió d'acollida).

Els diferents departaments municipals estan implicats, d'alguna manera, en aquestes comissions, ja sigui a través de l'atenció al públic o perquè estan treballant en el tema juntament amb les entitats de la ciutat que en volen formar part. La primera tasca que hem fet ha estat coordinar i plantejar les línies de treball de les accions que desenvoluparem d'una forma comuna. Per exemple, en l'àmbit de l'esport hi ha hagut la voluntat per part de les associacions d'immigrants d'organitzar partits o competicions entre els diferents col·lectius d'immigrants. Hem treballat i encara estem treballant perquè es duguin a terme aquestes activitats, perquè les associacions o entitats esportives autòctones també s'hi impliquin, perquè totes les entitats de la ciutat puguin conviure en unes mateixes instal·lacions i perquè, quan hi hagi competicions entre clubs de diferents nacionalitats, també es faci un treball d'integració i de convivència entre els participants de diferents nacionalitats.

Els eixos d'actuació o de treball del pla són, en primer lloc, la recepció i l'acollida de la població nouvinguda; en segon lloc, les polítiques d'igualtat, normalització i acomodació als serveis (és a dir, garantir la igualtat d'oportunitats i l'accés normalitzat als serveis i recursos municipals), i, finalment, la convivència i la participació ciutadana.

La recepció i l'acollida d'immigrants és **l'eix bàsic del pla** per a la immigració i s'està potenciant des de tots els departaments. En definitiva, és una competència que va guanyant cada cop més protagonisme a les administracions locals. En aquest sentit, l'Ajuntament ha creat la figura de l'agent d'acollida que treballa dins la mateixa oficina d'atenció al ciutadà.

**El treball en el segon eix d'actuació** ha tingut com un dels objectius principals la formació de les persones responsables de l'atenció al públic. Així doncs, s'ha aconseguit una millora d'aquest servei municipal mitjançant la capacitat de les persones al càrrec amb eines per afrontar les problemàtiques diàries relacionades amb el fet migratori com, per exemple, les queixes dels autòctons cap als immigrants i la dels immigrants per la mala atenció que rebien dels treballadors municipals o de les entitats, en alguns casos.

S'ha treballat per millorar tant la recepció i acollida com les polítiques d'igualtat. La formació donada s'ha centrat en explicar la realitat demogràfica de Reus i el fet migratori. Aquests cursos de formació han

estat dirigits a tots els treballadors de l'Ajuntament com també a entitats no municipals que fan atenció al públic. S'han fet tres cursos bàsics en què han participat des dels conserges, auxiliars administratius fins als informadors, etc. També s'ha ofert un segon nivell, a petició dels mateixos treballadors, que aprofundeix en la realitat de la immigració (hàbits, cultura, necessitats dels immigrants) i que vol proporcionar les eines adequades per donar la informació de forma eficaç als immigrants.

**El tercer eix d'actuació**, dedicat a fomentar la convivència i la participació ciutadana, té diversos projectes en marxa, entre els quals destaquem el projecte dedicat a la integració i la convivència a través de l'esport. Des de la Conselleria d'Esport, i més concretament a través de l'entitat municipal "Ciutat d'Esport", juntament amb Serveis Socials i Salut, s'està fent un treball d'apropament entre tots els col·lectius, autòctons i no autòctons, i de diferents nacionalitats (xinesos, marroquins, bolivians, romanesos) per tal que els joves formin part d'aquests clubs i entitats i participin en les competicions que s'organitzen.

Per desenvolupar aquest Pla Municipal d'Immigració, s'ha prioritzat el treball en xarxa, la mediació intercultural així com el servei d'interpretació.

El treball en xarxa, una eina a la qual hem donat molta importància i que està essent utilitzada en moltes altres ciutats, esdevé un element fonamental en la relació amb les entitats relacionades amb el fet migratori per detectar les necessitats, demandes i problemàtiques socials; per fomentar la integració i participació ciutadana; per fer de canal de comunicació amb la població nouvinguda, i, finalment, per potenciar el treball comunitari.

Val a dir que no totes les entitats i associacions que tenim a la ciutat han volgut col·laborar amb l'Ajuntament. Tanmateix, a poc a poc han agafat confiança amb els tècnics que ho estan portant a terme i cada vegada més entitats en volen formar part i treballar de forma conjunta.

D'altra banda, la mediació és necessària per resoldre els conflictes de convivència entre veïns com també per fer una tasca prèvia de prevenció de conflictes. A més, la mediació facilita a la població nouvinguda la comunicació amb l'Administració. És, en definitiva, un element de proximitat i confiança.

L'empresa municipal de formació està centrant la seva tasca en els mediadors ja que encara no existeix formació suficient en aquest camp.

Finalment, pel que fa al servei d'interpretació, hem d'assenyalar que a Reus hi conviuen 179 nacionalitats i que, per tant, calen traductors de moltes llengües. Aquest servei no és utilitzat per un departament determinat sinó que és útil per a tota la ciutat, des de les àrees bàsiques de salut, passant per les escoles o l'atenció al públic de l'Ajuntament.

En aquests moments, Reus es troba en una situació favorable ja que la col·laboració i la participació ciutadana són molt importants. Tant les entitats d'immigrants com les d'autòctons de la ciutat estan tenint una resposta molt positiva respecte al fet migratori. No podem obviar que les reticències cap als immigrants hi són presents, però l'aposta política per abordar el fet migratori passa per la informació tant a través dels serveis municipals com a través de les associacions autòctones.

## **Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.**

**L'organització municipal i l'adaptació dels serveis públics.**

**La transversalitat com a impulsora de millores en les polítiques  
municipals en un context de desenvolupament d'un sistema de  
serveis locals.**

**Ramón Mora i Rosich**

# LA TRANSVERSALITAT COM A IMPULSORA DE MILLORES EN LES POLÍTIQUES MUNICIPALS EN UN CONTEXT DE DESENVOLUPAMENT D'UN SISTEMA DE SERVEIS LOCALS

---

## Ramon Mora i Rosich

Cap de l'Àrea d'Acció Ciutadana,  
Ajuntament de Sant Boi de Llobregat

*"Necessitem noves formes de pensament per resoldre els problemes creats per les antigues formes de pensament"*

Albert Einstein

## Introducció

Aquesta ponència té com a objectiu realitzar una reflexió de l'experiència viscuda durant els últims set anys a l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat (82.000 habitants), intentant aplicar un plantejament holístic de millora de processos i resultats en una de les parts de l'organització.

Aquesta reflexió és continuació de la que vam iniciar en el llibre *Els serveis personals municipals: una proposta metodològica* de Jordi Cabezón i Ramon Mora, amb la diferència que així com en aquell intentàvem *reinventar* un sistema conceptual propi a partir de l'experiència d'articulació dels Serveis Personals de l'Ajuntament de Molins de Rei, en aquesta nova reflexió, (reflectida detalladament en el llibre *La transversalitat com impulsora de millores en l'Administració Pública. En un context de desenvolupament d'un sistema de serveis locals* de Ramon Mora, Lluïsa Moret i Tomás Ezpeleta), volem intentar explicar la implantació en l'Administració d'un model determinat, i focalitzar-lo en la TRANSVERSALITAT com a eix impulsor de millora en la creació de bé comú, en la creació de valor públic.

La nostra hipòtesi de treball parteix de la premissa que no és possible desenvolupar processos de treball transversal amb èxit en l'Administració pública si no és en el marc de desenvolupament d'un Sistema de Serveis Locals (serveis municipals, iniciativa social, iniciativa mercantil i altres administracions que operen en el territori), on tots els seus subsistemes "hi estiguin implicats"

Aquest convenciment parteix de la idea que només des d'una visió i un plantejament operatiu holístic de l'organització serem capaços d'impulsar canvis profunds que permetin trencar amb l'aïllament de les disciplines, des d'un projecte alhora interdisciplinari, multidisciplinari i transdisciplina-

ri, que ens permeti crear l'intercanvi, la cooperació i la multicompetència necessàries per millorar els processos i resultats de l'Administració pública.

És una evidència que l'estructura organitzativa clàssica de les administracions públiques té moltes dificultats per donar respostes als reptes que plantegen diferents tipus de situacions a les quals s'han d'enfrontar en aquests moments. L'aparició de noves demandes socials o polítiques que no formen part de la missió o de les competències d'una sola part de l'estructura orgànica sectorial de l'Administració, la necessitat de disposar d'una visió integral i integrada en aquelles actuacions dirigides a determinats segments de la població considerats prioritaris des del punt de vista de l'acció pública i la limitació financera de les administracions públiques, especialment dels ajuntaments, ens duen necessàriament a una transformació en les formes de funcionar de l'Administració, en la línia d'un augment de la productivitat en la creació de bé comú de valor públic, d'una millora de l'eficiència i l'eficàcia en els processos i els resultats. Des d'aquest marc conceptual i operatiu impulsem les polítiques adreçades al fenomen migratori i que tenen la seva particular concreció en el procés d'elaboració del Programa Municipal Transversal de Nova Ciutadania.

### **Per què un plantejament holístic per impulsar canvis en l'Administració pública?**

La gran diversitat d'especialitzacions que tenim en les nostres administracions públiques, superior a la de l'empresa multinacional més complexa, ens assenyalen com a molt rellevant la necessitat de treballar per un coneixement que és capaç de situar tota la informació en el seu context, dins del conjunt en què s'inscriu. De fet, podem dir que el coneixement progressa principalment, no per sofisticació, formalització i abstracció, sinó per la capacitat de contextualitzar i globalitzar.

El professor Edward O. Wilson ens diu que en el futur el món estarà governat per *sintetitzadors*, persones capaces de reunir la informació adequada en el moment adequat, pensar de forma crítica sobre aquesta informació i prendre de manera sàvia importants decisions. Si traslladem aquesta reflexió a l'àmbit de les organitzacions públiques, podem apuntar que aquelles que siguin capaces, des d'una visió holística, de practicar aquestes tres qualitats *sintetitzadores* són les que marcaran la diferència i seran capaces d'impulsar processos de canvi profund.

El debilitament d'una percepció global condueix al debilitament del sentit de responsabilitat, ja que cadascun tendeix a ser responsable només de les seves tasques especialitzades, com també al debilitament de la solidaritat, perquè arriba un moment que difícilment es percep el llaç orgànic amb les altres parts de l'organització, amb la ciutat i amb els seus ciutadans. Aquest aspecte, com observarem més endavant, no solament està relacionat amb els dèficits de visió global de les organitzacions, sinó que també té relació amb l'anomenat dèficit democràtic.

Existeix una falta d'adequació cada vegada més gran, profunda i greu entre els nostres sabers discordes, trossets, encasellats en disciplines, i, d'altra banda, unes realitats o problemes cada vegada més multidisciplinaris, transversals, multidimensionals, transnacionals, globals i planetaris.

Gairebé tots estaríem d'acord que en les nostres administracions públiques són necessàries reformes de flexibilitat, d'alleugerament, de comunicació. Tanmateix, aquestes modificacions són només petites reformes que oculten encara més la necessitat de la reforma del pensament. El desenvolupament de propostes de canvi en les nostres administracions requereix fonamentalment un canvi de *xip* en les formes de pensar i actuar, canvi de *xip* que s'ha de traduir en un marc conceptual clar del que volem fer i en un marc operatiu clar i ben dissenyat de com ho volem fer.

La fragmentació de qualsevol plantejament de canvi fa impossible captar "el que està teixit junt", és a dir el complex. El desafiament de la globalitat és, doncs, al mateix temps un desafiament de la complexitat. Existeix complexitat mentre siguin inseparables els diferents components que constitueixen un tot i hi hagi una interdependència entre les parts i el tot, el tot i les parts. Aquesta és la realitat que sembla que continuem ignorant en el funcionament de les organitzacions públiques i que no ens permet fer canvis en profunditat tenint en compte el tot.

Edgar Morin ens diu: "la intel·ligència que no sàpiga altra cosa que separar, trenca la complexitat del món en fragments desunits, fracciona els problemes, unidimensionalitza allò que és multidimensional. Aquesta atrofia les possibilitats de comprensió i reflexió i elimina també les oportunitats d'un judici correctiu o d'una visió a llarg termini. La seva insuficiència per tractar els nostres problemes més greus constitueix un dels problemes més seriosos amb què ens enfrontem. D'aquesta manera, com més multidimensionals es tornen els problemes, més es dona la incapacitat de considerar la seva multidimensionalitat; com més progressa la crisi, més progressa la incapacitat de pensar la crisi (...) D'aquesta manera, els desenvolupaments disciplinaris de les ciències no han aportat només els avantatges de la divisió del treball sinó també els inconvenients de la superespecialització, de l'encasellament i el fraccionament del saber. No solament han produït el coneixement i l'elucidació sinó també la ignorància i la ceguesa"<sup>1</sup>. Morin ens assenyala un dels problemes que les organitzacions públiques tenen per poder plantejar processos de canvi globals i que tinguin en compte les diferents interrelacions entre les parts. Des de la infància se'ns ensenya a separar les disciplines abans que reconèixer les seves solidaritats, desunir els problemes, més que unir i integrar. Se'ns ordena reduir allò que és complex a allò que és simple, és a dir, separar el que està unit, descompondre i no recompondre, eliminar tot allò que aporta desordre o contradiccions al nostre enteniment.

Un requisit previ i imprescindible per poder fer plantejaments de canvis profunds en les organitzacions des d'una perspectiva holística és assumir la complexitat. L'actitud de refusar el fet de veure la complexitat de la situació i definir la pròpia i restringida visió com una actitud real, genuïna i honesta enfront de la vida o com un "atenir-se als fets", ens dificulta avançar en aquest camí.

Un altre requisit és acceptar i saber plantar cara a la incertesa. Una de les majors aportacions del coneixement del segle XX ha estat el coneixement dels límits del coneixement. La major certesa que ens ha donat és la impossibilitat d'eliminar certes incerteses, no solament en l'acció sinó també en el coneixement. Conèixer i pensar no és arribar a una veritat absolutament certa, sinó que és dialogar amb la incertesa.

<sup>1</sup> Morin, 2000, pàg. 15.



Arribats a aquest punt, està clar que per poder fer plantejaments holítics de canvis organitzatius cal:

- Pensar en el context i en el complex.
- Pensar en allò que uneix i en el que planta cara a la incertesa.
- Reemplaçar el pensament de la causalitat unilineal i unidireccional per una causalitat en bucle i multirreferencial.
- Corregir la rigidesa de la lògica clàssica mitjançant una dialògica capaça de concebre unes nocions alhora complementàries i antagòniques.
- Completar el coneixement de la integració de les parts en un tot, mitjançant el reconeixement de la integració del tot en l'interior de les parts.

Aquesta reflexió ens duu a considerar que les organitzacions públiques haurien de funcionar com a sistemes oberts, on es donen processos d'autoorganització, entesos com aquells on elements en principi aïllats del sistema es reconduïxen a una conducta unitària o coherent, servint-se de la seva pròpia inestabilitat per generar noves formes d'ordre.

Per poder fer aquests plantejaments hem de ser capaços de no quedar-nos tancats en el fet local i particular sinó de concebre els conjunts. Aquest tipus de pensament ens permetrà també afavorir el sentit de la responsabilitat i de la ciutadania, per tant, tindria conseqüències existencials, ètiques i ciutadanes.

En realitat, els projectes de reforma actuals giren al voltant d'aquest forat negre que els és invisible. Es faria visible només si es reformessin els esperits. I aquí s'arriba a un carreró sense sortida: "No es pot reformar la institució sense haver reformat prèviament els esperits, però no es poden reformar els esperits si no s'han reformat prèviament les institucions".

Aquí apareix una impossibilitat lògica que produeix un doble bloqueig:

- 1) L'enorme màquina de l'Administració és rígida, endurida, coriàcea, burocratitzada. Molts treballadors de l'Administració estan instal·lats en els seus costums i les seves sobiranes disciplinàries. Aquests, com deia Curien, són com els llops que orinen per marcar el seu territori i mosseguen a aquells que hi penetren. Existeix una resistència obtusa, fins i tot entre esperits refinats. El desafiament és invisible per a molts d'ells. A cada temptativa de reforma, fins i tot menor, la resistència creix. Com deia Edgar Faure, des de les seves responsabilitats educatives, després d'haver intentat una de les seves *reformitas* "l'immobilisme s'ha posat en marxa i no sé com parar-lo".
- 2) Al bloqueig que suscita la necessitat de reformar els esperits per reformar la institució, i de reformar la institució per reformar els esperits, s'afegeix un bloqueig més ampli que concerneix a la relació entre la societat i l'Administració pública. Aquesta relació no és tant de mirall sinó d'holograma i de recursivitat.

El pensament que retalla, aïlla, permet els especialistes i experts ser molt eficients en els seus comportaments i cooperar eficaçment en els sectors de coneixement no complexos, especialment els que concerneixen al funcionament de les màquines artificials, però no al d'organitzacions comple-

xes com són les administracions públiques, estén sobre aquestes organitzacions una visió determinista, mecanicista, quantitativa i formalista, ignorant, ocultant o dissolent tot el que és subjectiu, afectiu, lliure i creador.

Conceptualment sembla ser que tenim una base força sòlida que ens confirmaria que per realitzar canvis en profunditat en l'Administració pública ho hem de fer a partir d'un plantejament holístic. Ho hem pogut experimentar i comprovar des d'una perspectiva pràctica a partir de l'experiència que tractarem d'explicar en les pàgines següents.

## Una experiència pràctica desenvolupada en una Administració local

*“Una organització emocionalment intel·ligent és, per tant, una organització on persones emocionalment intel·ligents actuen i troben respostes emocionalment intel·ligents als problemes i desafiaments que se'ls plantegen. Però on trobem aquest tipus d'organitzacions? És possible desenvolupar la intel·ligència emocional de les persones individuals i de les organitzacions?”*

Goleman, Boyatzis i Mckee

En aquesta part del nostre treball presentem una experiència real amb relació al desenvolupament i l'aplicació pràctica de la transversalitat en una Administració pública.

És evident que el nostre treball no vol convertir-se en un tractat més de reflexió teòrica al voltant de la transversalitat, com una nova metodologia organitzativa. Els nostres plantejaments sorgeixen de la confluència entre la reflexió, la recerca, la teorització amb l'aplicació i l'avaluació de processos i resultats reals. Al cap i a la fi vam pensar que podria resultar d'utilitat a aquells que s'ho han plantejat i no s'han atrevit a iniciar el seu projecte ja que han situat la transversalitat, com a tal, en l'univers dels grans plantejaments teòrics que mai s'acaben duent al terreny del fet quotidià. En aquest relat, i de forma sintètica, assenyalarem aquells passos bàsics que hem donat, el desplegament de la nostra *caixa d'eines*.

### La importància de l'encàrrec i del lideratge polític

En tot procés de canvi que s'inicia és important tenir un bon començament, un punt de partida ferm i sòlid que permeti plantejaments valents, honests i conseqüents. Per tant, en un projecte com aquest, que suposa canvis reals en l'organització i el funcionament d'una Administració pública, era imprescindible que el desencadenant es situés en el punt clau de la direcció, és a dir, en l'equip de govern. El lideratge polític és fonamental si es pretén aconseguir que el projecte gaudeixi d'autoritat i penetri progressivament en tota l'organització. Són molts els contratemps que apareixen en el camí i que tempten amb la comoditat del ja conegut, amb els hàbits ja adquirits per a la supervivència, amb les pors a la pèrdua del suposat *poder* o del control de la informació, si des del primer moment no

existeix una clara i manifesta voluntat de la direcció envers la implantació de la transversalitat.

Hem pogut constatar, com molts de vosaltres, que per a l'aplicació efectiva de l'acció transversal no són vàlids plantejaments de *baix a dalt*. Aquests, molt coneguts i durant molt de temps els únics existents, només aconseguen una transversalitat informal que sorgeix de la necessitat de millorar processos i resultats i normalment basada en el bon fer tècnic, sobretot en voluntats personals que, quan desapareixen, s'emporten qualsevol element de canvi organitzatiu i funcional existent. Aquesta fórmula només pot gaudir d'èxit si aconseguix penetrar i arribar a l'estructura directiva política i tècnica i fer-la còmplice i partícip de la idoneïtat d'aquesta dimensió organitzativa i funcional, assumint així el lideratge del procés, que només llavors podria estendre's a tota l'organització.

En aquest sentit, la importància del com, on i quan sorgeix un encàrrec d'aquestes característiques és fonamental per garantir que els següents passos o etapes comptin amb possibilitats d'èxit i no s'extingeixin entre queixes, demores i boicots conscients o inconscients, però igual d'efectius.

### **Estudi per al coneixement de l'entorn i la detecció de necessitats**

Com hem intentat clarificar en l'apartat anterior, la definició de l'encàrrec i la fortalesa del lideratge polític es converteixen en un dels punts fonamentals de la nostra experiència. Però si aquesta situació no va acompanyada d'una estructura tècnica capaç de prendre el relleu i assumir el repte, no podríem plantejar un canvi real en l'organització i en el seu funcionament. És evident que el coneixement de l'entorn i la detecció de necessitats és un element fonamental en un procés com aquest. Els elements més importants en aquest apartat han estat:

#### ***Model de sistema de serveis locals***

Es basa en la combinació i la complementarietat de les accions dels diferents sistemes de serveis que actuen en un mateix àmbit o territori, que bàsicament són la iniciativa municipal, la d'altres administracions, la social i la mercantil. Tots aquests sistemes haurien de comptar amb funcionaments articulats a partir de la planificació i l'avaluació, la concreció de catàlegs de serveis i l'estructuració de sistemes operatius potents.

Aquest model es converteix en el marc adequat i necessari per al desenvolupament de la transversalitat com una nova forma de treballar que té com a finalitat la millora de processos i resultats.

#### ***La concreció i el trasllat de l'encàrrec polític***

Aquesta fase es converteix en un moment clau i es concreta en els espais de treball següents:

- Entrevista del nou cap tècnic que ha de liderar el procés amb la tinent d'alcalde de l'Àrea d'Acció Ciutadana.

- Entrevista del nou cap tècnic que ha de liderar el procés amb l'alcaldeessa.
- Creació d'una comissió de treball política i tècnica.
- Reunions del nou cap tècnic que ha de liderar el procés amb altres regidors i regidores amb responsabilitats polítiques en l'Àrea d'Acció Ciutadana.

En els primers contactes es realitza una aproximació a les directrius bàsiques de la voluntat política amb relació a la reestructuració de l'Àrea d'Acció Ciutadana i de l'aplicació de la transversalitat com a mètode organitzatiu i funcional a aplicar. Amb relació a l'entrevista amb l'alcaldeessa, és important destacar la seva preocupació manifesta per identificar estratègies que facilitessin l'encaix entre la dimensió política i la tècnica i que evitessin la repetició de noves experiències de fractura entre aquests dos aspectes de l'acció municipal. En aquest espai també s'aprofundeix en la definició i concreció de l'encàrrec, i destaquen els elements clau següents:

- Que el procés de recollida d'informació, el diagnòstic i l'abordatge de l'àrea comptés amb l'opinió de tots els professionals.
- Que la proposta facilités la coordinació política i tècnica.
- Que es recollissin les necessitats i suggeriments tècnics que poguessin ajudar a la redefinició del programa polític.
- Que es facilités la penetració del projecte polític en l'àrea.
- Que es definissin les responsabilitats i les funcions del paper dels directius de l'àrea.
- Que s'establissin els circuits adequats per a la presa de decisions en l'àrea.
- Que s'establissin estratègies per facilitar la coordinació entre departaments i unitats.
- Que es creessin els equips necessaris per desenvolupar programes transversals amb responsables tècnics.
- Que s'estudiés com vincular a les altres àrees municipals en el desenvolupament dels programes transversals.

Després d'aquests primers contactes i amb la intenció de sistematitzar el procés de seguiment de la definició de la proposta final, es crea una comissió de treball formada per:

- l'alcaldeessa,
- el tinent d'alcalde de l'Àrea d'Acció Ciutadana,
- el gerent de l'Ajuntament,
- l'assessor d'Ajuntament,
- el nou responsable de l'Àrea d'Acció Ciutadana.

Aquesta comissió es reuneix cinc vegades durant el procés de diagnòstic, presentació i valoració de proposta. I és en aquest espai on es garanteix l'encaix entre l'encàrrec polític i la proposta tècnica, i es consensua el procés d'aplicació i desenvolupament d'aquesta. Paral·lelament, el responsable de l'àrea va mantenir entrevistes individuals amb cadascun/a dels set regidors/es ponents de l'àrea, per recollir i tenir en compte també les seves directrius específiques vinculades amb els seus àmbits de responsabilitat.

### *Recollida d'informació de l'àrea d'acció ciutadana*

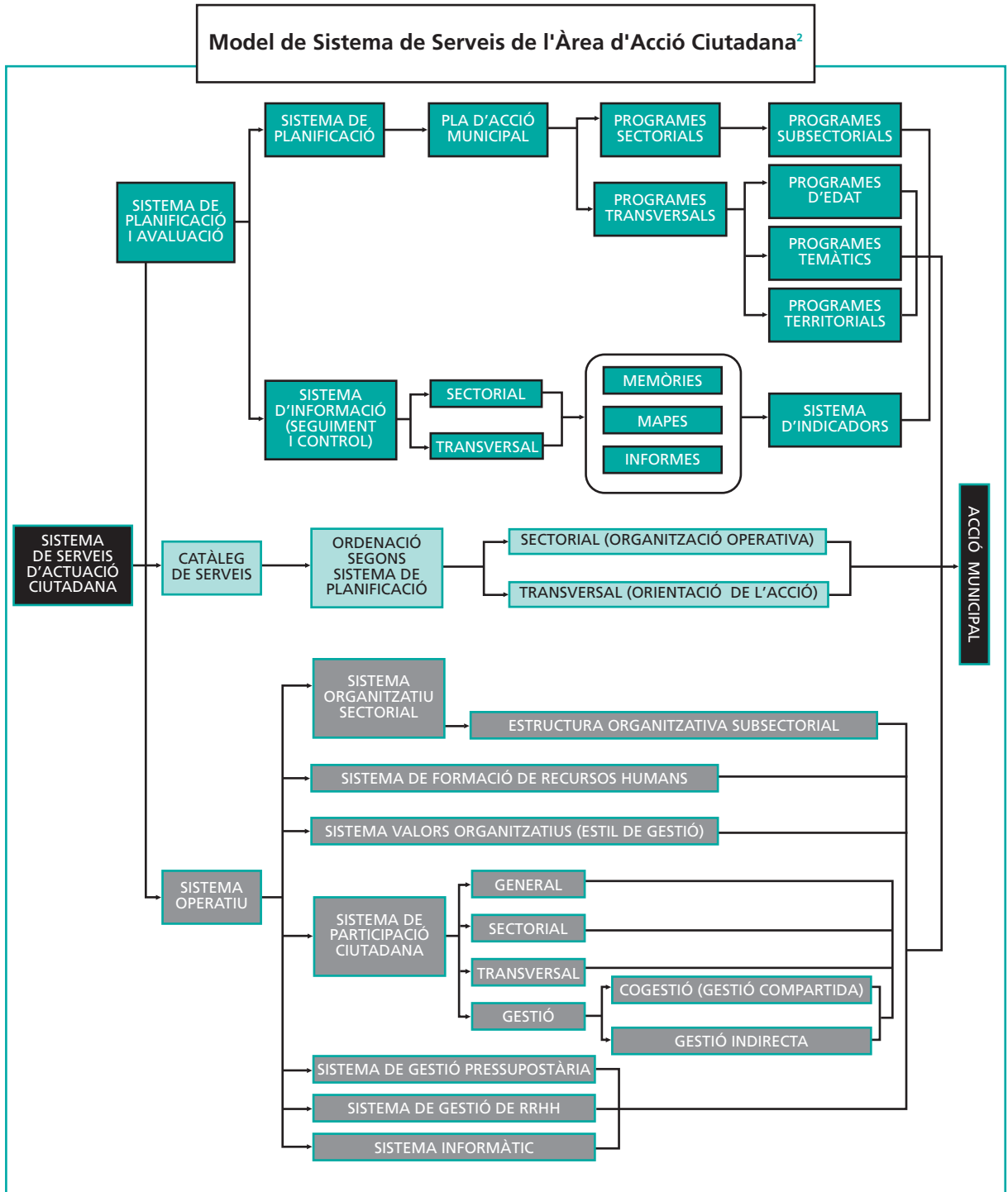
En aquesta fase es va aplicar un mètode exhaustiu de recollida d'informació, d'expectatives i de necessitats tenint en compte tothom, com s'havia explicitat en l'encàrrec polític. Durant dos mesos (abril i maig del 2000) es van realitzar entrevistes individuals i grupals amb el conjunt de professionals vinculats a aquest sector de l'acció municipal.

L'objectiu fonamental d'aquesta fase de recollida d'informació i la seva anàlisi era realitzar una aproximació a la realitat de l'Àrea d'Acció Ciutadana, a la seva estructura, el seu funcionament, les seves dinàmiques, els seus recursos de tot tipus, sobretot el seu potencial humà amb totes les seves càrregues explícites, implícites i, abans de res, les seves agendes ocultes, que normalment es converteixen en les més importants. A partir d'aquestes dades es realitzarà el diagnòstic de la situació prèvia a la realització de la proposta de canvi.

### **Idees força a partir de les quals hauria de vertebrar-se el paper de l'Ajuntament en l'àmbit d'acció ciutadana**

- El canvi de rol de l'Administració local en un context democràtic.
- El concepte de benestar personal i comunitari.
- Sistema de serveis i les implicacions que tindrà sobre el model organitzatiu actual i com afectarà el futur.
- Serveis locals: De l'*Estat paternalista* a l'*Estat relacional*.
- Valors organitzatius o estil de gestió.
- Transversalitat.
- Participació ciutadana.
- Sostenibilitat organitzativa i econòmica.
- Accés de tothom a la societat de la informació.

Models de sistema de serveis



<sup>2</sup> Aquest esquema és una adaptació del que apareix en el llibre *Los servicios personales municipales: una propuesta metodológica*, de Mora y Cabezón, 1999, pàg. 28.

## Creació d'espais operatius generals

Des del principi s'ha pogut comprovar que la definició i posada en funcionament de comissions de decisió i coordinació a diferents nivells de l'organització de l'àrea, que anomenem "espais operatius", s'ha convertit en un element imprescindible per poder impulsar el desenvolupament del model de sistema de serveis, així com de la transversalitat mateixa. Aquests espais operatius se situen des de la direcció política i tècnica fins, descendint en cascada, a la coordinació tècnica de base.

Els seus objectius: la coordinació, la presa de decisions, l'intercanvi d'informació, el trasllat d'encàrrecs i l'elevació de propostes. En resum, el sistema nerviós que fa possible el trasllat d'impulsos al llarg de l'àrea i que, per tant, provoca respostes adequades de tot el cos organitzatiu. De tot aquest conjunt d'espais operatius creiem que és molt important destacar-ne un com a element innovador i clau en l'estratègia del canvi d'estil de gestió i de valors organitzatius que es pretenia: "L'espai de formació i reflexió de l'Àrea d'Acció Ciutadana".

ÀMBITS MUNICIPALS											AGENTS LOCALS			
Acció ciutadana			Presidència	Serveis de ciutat	Disseny i promoció de la ciutat	Comunicació i participació ciutadana	Serveis interns: RRHH i organització, S. Economia, Informàtica, OAWP	Medi ambient i ciutat saludable	CORESSA	CLAUS	...	Iniciativa social	Iniciativa mercantil	Altres administracions
S. Soc/Sanitat/Consum	Educació	Esports												

PROGRAMES TRANSVERSALS															
Infància i adolescència															
Joventut															
Formació de persones. Adults															
Gent Gran															
Igualtat/Dones															
Persones amb discapacitat															
Nova ciutadania															
Drogodependències															
Cooperació i solidaritat															

Aquest espai constitueix la trobada trimestral de tots els tècnics i administratius de l'àrea vinculats a projectes i serveis, a partir de la convocatòria del cap d'àrea. Ha permès el contacte directe de la direcció màxima de l'àrea amb el conjunt dels seus professionals, i ha facilitat l'apropament d'aquests a la proposta de reorganització de l'àrea i dels seus elements fonamentals com la transversalitat. Ha permès:

- La reflexió i el consens d'aspectes terminològics, conceptuals i metodològics clau.
- El sorgiment de la consciència d'equip, amb un projecte comú.
- L'intercanvi i la reflexió conjunta d'informació i experiències entre tècnics i tècniques de diferents departaments de l'àrea.
- La clarificació de dubtes i confusions amb relació al projecte de reestructuració de l'àrea, com també d'altres aspectes de la resta de l'organització municipal.
- El traspàs d'informació des de la direcció.
- La formació en un model organitzatiu nou.
- Un espai de contacte permanent i transparent amb la direcció de l'àrea, que ha generat sentiments de credibilitat, honestedat i coherència.

### **Programes transversals**

En el procés d'aprovació de la proposta per la direcció política i tècnica ja s'acorden quins són els àmbits que volen treballar-se transversalment, des del mateix encàrrec polític. En el procés d'elaboració d'aquests programes, la primera fase va ser la identificació, entre els tècnics de l'àrea, dels professionals responsables de liderar cadascun dels programes. La direcció de l'àrea va realitzar un procés d'anàlisi de les persones més adequades per incorporar-se en el procés, tenint en compte aspectes vinculats amb la competència disciplinària, el coneixement, l'experiència, la capacitat de lideratge i les actituds facilitadores. Aplicant els preceptes transversals, es tractava de no crear estructures noves, ni assumir més inversió en recursos humans. El nou mètode implica rendibilitzar esforços i, per tant, comptar amb professionals de l'organització i, a més, mantenir-los en les seves estructures orgàniques. Per tant ells també complirien una doble funció:

- La gestió directa de projectes, serveis i actuacions que ja estaven desenvolupant. En aquests aspectes continuarien depenent de les seves estructures orgàniques originàries.
- El lideratge i la responsabilitat de definir el programa transversal assignat. Funcionalment passaven a dependre de la Unitat de programes transversals i suport tècnic.

### **Necessitat del consens terminològic, conceptual i metodològic**

Des de la Unitat de programes transversals i suport tècnic es detecta la necessitat, en primer lloc, de definir i consensuar un cos teòric únic relatiu a la transversalitat i a la seva aplicació en els programes transversals. Es tracta de disposar d'un punt de partida clar, d'un marc de referència comú des del qual s'inicia el procés de treball. A partir de la definició que ja s'apuntava en la proposta de reestructuració del cap d'àrea, s'acaba elaborant un conjunt de conceptes bàsics que serveixin de fonaments a la transversalitat i a la seva futura construcció. Ens resultava evident la necessitat que totes les persones professionals implicades compartissin, en primer lloc, una mateixa terminologia, uns mateixos continguts i un mateix mètode. Encara que no ho sembli, és molt important que les persones que comparteixen un mateix projecte parlin un únic "idioma", és a dir, que



acordin un argot comú i que quan l'utilitzin entenguin el mateix. Només existeix el que nomenem. Garantir la visibilitat de conceptes tan complexos i normalment vinculats a l'esfera de les idees i dels paradigmes teòrics com la transversalitat, pot aconseguir-se recuperant la paraula i dotant-la d'un contingut que tingui sentit i que sigui compartit per tots els agents implicats en el seu desenvolupament.

## El Programa municipal transversal de nova ciutadania

Sant Boi de Llobregat, com moltes altres ciutats europees, es caracteritza per un creixement constant de la diversitat social i cultural, generada, en gran mesura, per les aportacions de la població nouvinguda. En aquest sentit, el nostre municipi no pot restar al marge de la reflexió sobre el fet migratori, perquè el món local continua essent l'escenari efectiu de contacte i convivència entre totes les persones que el comparteixen.

A l'Ajuntament de Sant Boi hi ha la voluntat de donar una resposta efectiva a la necessitat d'assumir i de facilitar la normalització de la immigració extracomunitària. I ho volem fer dissenyant polítiques que recullin i integrin transversalment les diferents actuacions que, des dels diferents departaments municipals, s'haurien de dur a terme i, alhora, que comptin amb la complicitat d'altres agents socials i econòmics, i evidentment amb la dels ciutadans.

En aquest sentit hem impulsat l'elaboració del Programa municipal transversal de nova ciutadania que té com a objectiu fonamental establir un marc global d'acció en el qual s'articuli el conjunt de les actuacions de totes les àrees municipals i de la resta d'agents que actuen al territori en aquest àmbit.

Aquest programa és un dels nou programes transversals impulsats des de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat i pretén analitzar l'impacte que la població nouvinguda té sobre els serveis i entitats municipals, a la vegada que estudia la distribució territorial de la població estrangera a la ciutat, com també les principals característiques sociodemogràfiques, legals i conceptuals que afecten la població objecte d'estudi.

Els objectius generals que el programa ha definit són:

- Garantir l'accés a la informació bàsica de les persones nouvingudes, orientant-les en els circuits d'acollida per tal que puguin desenvolupar-se autònomament al municipi.
- Garantir l'accés i l'ús normalitzat als serveis i recursos socials bàsics (empadronament, assessorament jurídic, coneixement de l'entorn, aprenentatge de la llengua, assessorament laboral, sistema sanitari, etc.).
- Promoure la participació de les persones nouvingudes a la vida social del municipi.
- Fomentar la coordinació entre els agents que treballen amb i per a persones nouvingudes, sobretot aquells que fan una primera acollida.
- Promoure la implicació i la corresponsabilització dels agents locals, així com la sensibilització del conjunt de la ciutadania envers la recepció, acollida i acompanyament de la població nouvinguda.

## Aspectes clau que s'han de tenir en compte en aquest tipus d'iniciatives

- El lideratge polític i tècnic, clar i visible a l'organització.
- La necessitat d'un model teòric adaptat a la realitat de l'organització.
- Una fase de diagnosi i anàlisi de l'entorn organitzatiu tenint en compte totes les dades, també les intangibles.
- Necessitat d'uns/es directius/ves públics/es adaptables als sistemes complexos (directius radar i no directius brúixola).
- Fer partícips a tots/es els/les agents implicats/des des del primer moment i identificar els/les referents que poden produir efecte multiplicador.
- Cercar fórmules per trobar l'equilibri entre l'estructura orgànica i el funcionament transversal. Valorar si s'impulsa des d'una part de l'organització o bé es posa en marxa implicant al mateix temps a totes les àrees d'acció. És fonamental contemplar una fase de formació-reflexió conjunta amb els/les professionals que han de participar en el procés.
- Cal arribar a un consens terminològic, conceptual i metodològic d'elements clau a tota l'organització. Importància dels *espais operatius* en aquest procés.
- Preveure i articular la creació d'estructures orgàniques responsables de vetllar, impulsar i, si cal, gestionar actuacions transversals.
- Visibilitzar la transversalitat des de l'exemplificació pràctica.
- Tenir present les experiències de transversalitat informal però amb l'aplicació de les estratègies necessàries perquè es formalitzin.
- Potenciar un estil de gestió/valors organitzatius respectuosos, intel·lectualment i professionalment, amb els de dins de l'organització i els altres serveis locals.

## Referències bibliogràfiques

### Llibres

BORJA, Jordi. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

BRUGUÉ, Quim i GOMÀ, Ricard. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ed. Ariel Ciencia Política, 1998.

CASTELLS, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza editorial, 1999.

GOLEMAN, D., BOYATZIS, R., MCKEE, A. *El Líder Resonante crea más. El poder de la inteligencia emocional*. Barcelona: Plaza & Janés Editores, S.A., 2002.

LONGO, Francisco. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Losada, C. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, cap. 8.

LONGO, Francisco. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 2004.

MINTZBERG, Henry. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía, 6ª reimpresión, julio 1999.

MOORE, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós, 1998.

MORA, Ramon, CABEZÓN, Jordi. *Els serveis personals municipals: una proposta metodològica*. Edicions del Serbal, Barcelona, 1999.

MORA, Ramon, MORET, Lluïsa, EZPELETA, Tomás. *La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública. En un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2006.

MORIN, Edgar. *La mente bien ordenada*. Barcelona: Editorial Seix Barral, S.A., 2000.

NAVARRO, Vicente. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Barcelona: Anagrama. Colección argumentos, 2002.

WILSON, Edward O. *Consilience. La unidad del conocimiento*. Barcelona: Galaxia Gutenberg. Circulo de Lectores, 1999.

### **Monogràfics, opuscles, articles i altres documents**

AJUNTAMENT DE MATARÓ. Programa de la jornada "Gestió Local, innovació i ciutadania". Marzo de 2003.

CARROLL, John y HATAKENAKA, Sachi. *Impulsar el cambio organizativo en medio de una crisis*. Harvard Deusto Business Review nº 109, 2002.

COL·LEGI D'ASSISTENTS SOCIALS I TREBALLADORS SOCIALS DE CATALUNYA. *Revistes de Treball Social*. No 171, 172 y 174. Barcelona, septiembre de 2003, diciembre de 2003 y junio de 2004.

CORTES, Ferran. "Una aproximació als plans comunitaris: una manera d'organitzar la comunitat per promoure processos de desenvolupament social en l'àmbit local". *Revista de Treball Social*. No 172, Barcelona, 2003.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *Butlletí migració i ciutadania*. MIGRAINFO No 10. Octubre de 2003.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. "Experiencias de Participación Ciudadana, Descentralización y Transversalidad de la Política Ciudadana en Badalona". Publicado en *Papers de Participació Ciutadana*. Agosto de 2002.

FARSON, Richard y KEYES, Ralph. *El líder tolerante con el fracaso*. Publicado en Harvard Business School Publishing Corporation, 2002.

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS. *Optimizar la organización municipal. Técnicas y experiencias para mejorar*

*la eficiencia de los servicios locales*. Barcelona: Documents Pi i Sunyer, 1998.

GENERALITAT DE CATALUNYA. Escola d'Administració Pública de Catalunya. *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*. Associació Catalana de Gestió Pública i ESADE, Barcelona, 2003.

MENDOZA, Xavier. *La transformació del sector públic en las sociedades avanzadas: del estado del bienestar al estado relacional*. Barcelona: ESADE, 1996.

MINTZBERG, Henry. *Gestionar el govern, governar la gestió*. Publicado en Harvard Business Review, 1999.

SERRA, Albert, Documento encargado por el CIL (Flor de Maig) sobre "Transversalitat", Cerdanyola del Valles. Junio 2003.

SIMONS, Tony. *El elevado coste de la pérdida de confianza en el líder*. Publicado en Harvard Business School Publishing Corporation, 2002.

### **Documents de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat**

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. *Avantprojecte per el desenvolupament d'un sistema de serveis locals de l'Àrea d'Acció Ciutadana de Sant Boi de Llobregat*, 2000.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat - Espai de Formació-Reflexió de l'Àrea d'Acció Ciutadana. *Desenvolupament de la transversalitat en el sector d'acció ciutadana. Primera sessió*, febrer de 2001.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat - Espai de Formació-Reflexió de l'Àrea d'Acció Ciutadana. *Transversalitat versus sectorialitat/ subsectorialitat*. Segona sessió, setembre de 2001.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat - Espai de Formació-Reflexió de l'Àrea d'Acció Ciutadana. *Desenvolupament de la transversalitat*. Tercera sessió, desembre de 2001.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. *Estat actual dels Programes Transversals Municipals liderats per l'Àrea d'Acció Ciutadana*-Presentació a l'Equip de Govern, novembre de 2002.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. *Transversalitat 2ª fase: "Desenvolupament dels Programes Transversals Municipals - Aprovació en el Ple Municipal"*, maig de 2004.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat - Espai de Formació-Reflexió de l'Àrea d'Acció Ciutadana. *Respostes i aclariments al Desenvolupament de la Transversalitat (2003-2007)*, juliol 2004.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat - Espai de Formació-Reflexió de l'Àrea d'Acció Ciutadana. *Acció Transversal al Territori*, setembre 2004.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Desenvolupament de la transversalitat i el treball en xarxa a l'ajuntament i a la ciutat. Pla de gerència, maig de 2004.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Sistema de Planificació i Avaluació de l'Àrea d'Acció Ciutadana, novembre 2000.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat - Espai de Formació-Reflexió de l'Àrea d'Acció Ciutadana. Marc de referència per el desenvolupament del Benestar Personal i Comunitari a la Ciutat, maig de 2002.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Memòria mandat 1999-2003 Àrea d'Acció Ciutadana, abril 2003.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Memòries i Programacions Anuals 2000-2001-2002-2003-2004 i 2005 de l'Àrea d'Acció Ciutadana.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Diagnòstics i eixos d'actuació dels Programes Transversals (Infància i Adolescència, Joventut, Formació d'Adults, Gent Gran, Dona, Discapacitats, Drogodependències, Immigració i Cooperació i Solidaritat), maig de 2005.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Pla de Cultura, juny de 2005.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Pla d'Actuació Municipal 2000-2003, gener 2000.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Pla d'Actuació Municipal 2004-2007, gener 2004.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Plantejaments preliminars del Projecte Educatiu de Ciutat, maig de 2005.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Plantejaments preliminars del Pla de Civisme, maig de 2005.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Documentació diversa dels Plans de Dinamització Comunitaria de Camps Blancs i Marianao, període 2000-2005-05-24.

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Documentació diversa Pla de Millora Integral Barri de Casablanca, maig de 2005.

**Immigració i govern local.  
Experiències i reptes.  
IV Seminari Immigració i Europa.**

Cloenda.  
Imma Moraleda

### Imma Moraleda

*Presidenta delegada, Àrea d'Igualtat i Ciutadania,  
Diputació de Barcelona*

**E**n primer lloc, voldria felicitar tots els ponents per la qualitat i l'interès de les intervencions que hem tingut l'oportunitat de seguir durant aquests dos dies. Un seminari que ens ha permès visualitzar el fet migratori i els reptes associats a aquest fet des de la perspectiva dels municipis.

És una evidència el fet que la immigració és complexa i es manifesta en tots els àmbits socials: l'habitatge, els nous usos de l'espai públic i el nou comerç, el treball, les formes culturals, les creences religioses, etc. En aquest marc, el conjunt de la societat d'acollida s'enfronta al repte de gestionar aquestes noves diversitats i evitar que es consolidin desigualtats o fractures socials.

És una realitat, doncs, estesa al conjunt d'àmbits socials, culturals i polítics, però que a les ciutats i pobles adquireix una major visibilitat. Les ciutats, són, en la pràctica, els escenaris de la convivència i on cal desenvolupar el gruix de les polítiques d'integració. És en el món local on s'expressen, en darrera instància, les noves diversitats fruit de la immigració i des d'on cal treballar en favor de la cohesió social i la convivència.

Per això l'Administració local ha de tenir un paper decisiu. Com a Administració de proximitat, li correspon desenvolupar actuacions en matèria d'integració, de gestió de la convivència i altres àmbits de gestió, com hem pogut sentir al llarg de tot el seminari.

Però els ajuntaments, més enllà d'aquestes potestats, tenen uns instruments institucionals i pressupostaris limitats. Són els governs locals els que sovint han de donar explicacions sobre una realitat que supera de molt els àmbits municipals. Malgrat tot, és a les ciutats i pobles on més s'ha de treballar la pedagogia política per oferir a la ciutadania eines per comprendre aquestes transformacions.

En aquest sentit, cal que ens preguntem quin ha de ser el paper dels municipis i si en l'actualitat disposen dels instruments necessaris.

Tot i que la immigració no és una competència expressa dels municipis, les seves conseqüències en forma de diversificació social i cultural han comportat una sèrie de reptes que s'adrecen directament als governs

locals. Reptes que deriven del fet que les administracions locals són les responsables en primera línia de la qualitat de vida de les persones que viuen al seu territori i, com a Administració de proximitat, són les primeres que reben les demandes ciutadanes pel que fa a aquest aspecte.

En aquest sentit, els principals reptes tenen relació amb la necessitat de mantenir la cohesió social, la convivència ciutadana i la igualtat d'oportunitats del conjunt de la població. De fet, en aquest àmbit d'actuació s'han mogut els municipis els darrers anys. En concret, s'han considerat prioritàries les polítiques d'acollida, el manteniment de la qualitat dels serveis públics, el foment de la igualtat d'oportunitats, les polítiques de convivència, de mediació ciutadana i de prevenció de conflictes, la promoció del civisme així com la pedagogia sobre la diversitat i la prevenció del racisme i la xenofòbia.

En definitiva, un ampli conjunt d'actuacions que tradicionalment han impulsat els governs locals malgrat que no disposen de les competències i recursos que moltes vegades es consideraven necessaris.

Per tots aquests motius, cal que totes les administracions públiques construïm un marc de responsabilitat i de cooperació fonamentat en la confiança, la lleialtat institucional i l'assumpció de responsabilitats. Cal entendre que ens trobem davant un canvi social d'envergadura que afectarà la nostra solidesa com a societat i la nostra convivència els propers anys. Les polítiques de ciutadania requereixen una aposta en recursos decidida i entesa com una inversió per a la cohesió social del futur.

Per tant, els reptes que el conjunt d'administracions tenim sobre la taula se centren en definir ben clarament tant el marc de competències i responsabilitats com el conjunt de recursos necessaris per al seu desenvolupament, amb una especial atenció a l'àmbit local que, com deia abans, és qui ha de gestionar més directament aquesta realitat.

Des d'aquesta òptica, a l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona portem alguns anys impulsant una línia de treball de reforç de l'acció municipal que evidencia el nostre compromís amb les polítiques de proximitat. Per això, treballem per donar suport, assessorament, assistència tècnica i altres serveis als ajuntaments, com a primers receptors d'aquest canvi social.

Des del nostre punt de vista, cal fer polítiques de ciutadania. Una perspectiva que implica situar en el centre de l'acció pública totes les persones, no solament la població nouvinguda, amb l'objectiu de desenvolupar estratègies orientades a garantir la cohesió social, la convivència ciutadana i la igualtat d'oportunitats del conjunt de la població.

Estratègies que estan relacionades amb un ampli ventall d'actuacions com la primera acollida, la mediació ciutadana, el bon ús dels espais públics, el manteniment de la qualitat dels serveis públics com també la necessitat d'actuar sobre determinats entorns urbans. D'altra banda, vull destacar la importància que estan adquirint les actuacions relacionades amb la promoció del civisme, el respecte a la diferència, el coneixement de l'altre i la pedagogia política sobre el valor de la diversitat.



Molts d'aquests àmbits d'actuació han format part integrant dels debats que hem pogut seguir al llarg de tot el seminari. Vull aprofitar l'ocasió per felicitar tots els participants per la qualitat de les intervencions i per haver-nos donat l'oportunitat de compartir la seva experiència de treball de cada dia.

**Immigració i govern local.  
Experiències i reptes.  
IV Seminari Immigració i Europa.**

Cloenda.  
Oriol Amorós

---

## Oriol Amorós

*Secretari per a la Immigració, Conselleria d'Acció Social i Ciutadania,  
Generalitat de Catalunya*

L'objectiu d'aquesta ponència és definir, a grans trets, les línies de futur de la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya. En primer lloc, s'ha de llançar un missatge a la societat, que no per obvi és menys necessari, amb el qual constatar que el fenomen migratori és un fet estructural, una realitat necessària i que, per tant, no cal perdre massa temps en debatre si el que ja ha succeït era desitjable que succeís o no. Bàsicament, cal enfocar la realitat de la immigració des de la mateixa perspectiva pragmàtica que ja han utilitzat molts ens locals i part de la societat civil que han mostrat una sensibilitat pel tema. Ras i curt, la immigració és un fet.

En segon lloc, cal esmentar el fet que l'increment demogràfic entre l'any 2000 i el 2005 va ser, en un 90%, a causa de la immigració. Aquest fet és tan rellevant que possiblement hem de constatar que el motor de canvi i de transformació més important de la nostra societat en aquests moments és el fet migratori. I és motor de canvi perquè quan parlem d'immigració, no estem parlant només d'aquest fenomen, sinó que ens estem referint al model de societat que volem ser: segons quina sigui la nostra actitud per gestionar el fenomen migratori, estarem definint un model o un altre de societat.

És evident que, en parlar d'immigració, hi ha determinats aspectes que s'han de tractar amb molta cura, perquè ens trobem en un terreny en què el paper de les percepcions és molt important. Per exemple, qualsevol política que es dugui a terme necessita d'un mínim de previsió, una valoració mínima dels aspectes quantitatius que implica. I de vegades, aquesta valoració costa de fer, especialment des de les administracions que no tenim totes les competències i que no hem assumit un discurs complert en l'àmbit de la gestió dels fluxos. Com ja s'ha afirmat, a l'hora d'establir el nou servei d'acollida cal que aquest tingui una funció transitòria, que no provoqui dependència, sinó que permeti fer una primera acomodació. Així doncs, per poder donar aquest servei, haurem de tenir en compte els recursos econòmics que calen i fer una valoració del nombre de persones a les quals va dirigit. Per tant, seria bo que també tractéssim amb claredat la qüestió dels fluxos i la seva dimensió quantitativa, al marge de quin sigui el nostre sostre competencial.

Sens dubte, el fet migratori ha estat molt important els darrers cinc anys pel que fa al creixement demogràfic del nostre país. Encara més, tot sembla indicar que ens els propers anys continuarà sent fonamental, bàsicament perquè en aquests moments estan entrant en l'edat laboral una sèrie de generacions de volums reduïts, fruit d'uns anys de natalitat molt baixa a causa de l'alta taxa d'atur i de la falta d'emancipació dels joves. L'allargament de l'edat d'emancipació suposa que hi hagi un decalatge demogràfic que farà que possiblement continuem necessitant la immigració.

El que caldria és enfocar la qüestió dels fluxos migratoris d'una forma més realista, perquè fins ara hem vist que la previsió de fluxos regulars i legals disten molt dels reals. Cal que els fluxos legals augmentin per poder combatre millor l'entrada de fluxos migratoris per vies no legals. Hem de treballar per combatre l'efecte crida del treball irregular, de l'economia submergida. De ben segur que, de cara a la incidència en els fluxos, una política que incideixi sobre el mercat laboral és més eficaç que la política de fronteres. Hi ha diversos autors que estableixen un paral·lelisme entre el percentatge d'economia irregular que s'estima que té un país i el percentatge d'immigració irregular. De fet, el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya dóna eines per resoldre aquesta qüestió que no només han de ser coercitives, sinó també cooperatives. S'han de proporcionar instruments que facilitin la regularització en aquells sectors amb baixa productivitat. S'ha avançat molt, per exemple, en la formalització del sector agrari –un sector clarament amb baixa productivitat– i aquests avenços també podrien aplicar-se a altres sectors com el de la restauració, la construcció o el del treball domèstic. Estem buscant maneres de treballar en aquest àmbit, perquè la irregularitat és el primer fre de les polítiques d'acollida i d'integració, entre d'altres. La irregularitat és, sens dubte, un gran perjudici, una lesió de drets i suposa una dificultat de moviment i, per tant, de llibertat per a les persones immigrades, però també és un perjudici per al conjunt de la societat. A ningú no li interessa que els nostres conciutadans no puguin exercir drets, com la salut pública o l'educació dels seus fills, que la regularitat atorga a tots els ciutadans.

És evident que el dimensionament dels serveis públics és un altre dels elements essencials per tal d'afavorir la convivència. Certament, s'hauran d'augmentar els recursos econòmics dedicats als serveis públics ja que l'augment de la població ho fa necessari. Algunes veus crítiques culpen a la immigració del fet que s'hagi de dedicar més recursos econòmics a l'augment dels serveis públics. Davant aquesta crítica s'ha de constatar que la població immigrada també aporta molt a la economia d'aquest país i, per tant, senzillament cal una adequació dels serveis públics a la nova realitat demogràfica.

D'altra banda, el fet migratori repercuteix sobre totes les facetes de la convivència, de la relació entre les persones. És evident que la globalització implica plantejar-nos quina mena de societat volem ser, i segons com afrontem el fet migratori també estarem parlant de quina mena de societat volem ser. Som i serem per sempre més (i ja ho hem estat en el passat) una societat diversa. D'entrada, això suposa elements positius, tot i que també presenta les seves dificultats. Considerem que la cohesió social, la igualtat de drets i deures i la democràcia han de ser els principis bàsics del nostre model de societat diversa. A més a més, la llengua i la cultura catalanes han de servir de vehicle d'acollida, amb respecte evidentment de

totes les llengües que són oficials al nostre país, com ho és la llengua castellana. Com a país històricament d'acollida, tenim l'oportunitat i l'experiència de continuar fent aquesta acollida sobre la base dels principis de respecte a la personalitat de cadascú i, més enllà de la simple i freda tolerància, s'ha de valorar amb interès el que aporta cadascú. I alhora, en justa correspondència, cal remarcar la necessitat de compartir un terreny comú, la plaça pública on tots ens hi hem de trobar còmodes, regida per una cultura pública comuna basada en els valors democràtics, els drets humans i la llengua i la cultura catalanes.

Finalment, voldria resumir les prioritats del Govern de la Generalitat de Catalunya amb relació a la immigració. En primer lloc, cal desenvolupar el nou Estatut d'Autonomia en tot allò que implica l'acollida, la integració i la participació en la gestió dels fluxos migratoris. Encara més, el nou Estatut obre també noves possibilitats en els àmbits de les seves competències en el món del treball que poden ser interessants i que, per tant, cal desenvolupar.

En segon lloc, cal elaborar per llei el nou marc de referència per a l'acollida i la integració de les persones immigrades, tal com estableix l'Estatut d'Autonomia i també el pacte del Govern d'Entesa. El contingut d'aquesta nova llei ha de recollir les millors experiències dels ens locals i les entitats, ja que són aquests els que ja s'han enfrontat als reptes que suposa la immigració. Cal fer una llei d'acollida que permeti generalitzar un nou servei, tot tenint en compte que el desenvolupament de noves eines organitzatives per fer possible l'acollida requeriran més finançament. I és aquí on es generaran els debats més importants ja que encara ens falta molt camí per recórrer. Cal que aprofitem aquelles experiències reeixides tant de Catalunya com d'arreu del món; tanmateix, hem de reconèixer que ja podem parlar d'una via catalana d'acollida, d'un model de cultura catalana d'acollida que no està tancat, que no està definit del tot, però que ja s'ha anat configurant.

Finalment, cal avançar en el Pacte Nacional per a la Immigració. De fet, aquest pacte estava en els programes electorals de gairebé tots els partits, tant dels que formen part del Govern com dels que es troben a l'oposició, el que ha de facilitar, d'entrada, la seva consecució. Des de la Secretaria per a la Immigració treballarem per tal que el pacte sigui fonamentalment útil i que, per tant, se'n defineixin tant les línies mestres que han de regir la política d'immigració a mig i llarg termini com uns compromisos concrets, vinculats a un calendari i un pressupost, en els punts clau. Aquests compromisos s'han de centrar en com s'ha de redimensionar l'Estat del Benestar, com s'ha d'avançar per fer aflorar l'economia submergida tot involucrant-hi els agents socials i econòmics, i com s'ha d'establir la participació i afavorir la convivència de la diversitat. Ha de ser, per tant, un pacte útil, amb compromisos, i un acord que permeti visualitzar quin és el model de societat –en benefici de tothom– que volem.

Catalunya té un gran repte al davant, però estem convençuts que tindrà la capacitat i la voluntat d'assumir-lo i gestionar-lo amb èxit. No en dubtem.

# Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.

Annexos

Programa del seminari.

La immigració és, probablement, un dels paradigmes més clars de l'estret vincle existent entre globalització i dimensió local. La mobilitat internacional es concreta, finalment, en una ciutat, un barri, un espai públic i una comunitat de veïnatge, fet pel qual és el nivell local de govern el qui ha d'afrontar aquesta arribada i el qui ha d'assumir el repte de garantir les condicions de convivència en un nou escenari.

El IV Seminari Immigració i Europa aborda l'anàlisi dels marcs competencials i institucionals de les polítiques d'immigració a Europa, i pretén conèixer el grau d'adequació d'aquests marcs als reptes reals i quotidians que la immigració planteja per als govern locals. El reconeixement que en el marc europeu es dóna a aquesta missió del govern local i els debats oberts per millorar la seva eficiència són alguns dels temes que es plantejaran en aquesta edició del seminari.

---

## DIJOUS 14 DE DESEMBRE DEL 2006

### 09.30 ACREDITACIONS

### 10.00 INAUGURACIÓ DEL SEMINARI

**Celestino Corbacho**, President, Diputació de Barcelona  
**Narcís Serra**, President, Fundació CIDOB

### 10.30 LA DIMENSIÓ LOCAL DE LA IMMIGRACIÓ A EUROPA I ESPANYA: DADES BÀSIQUES

**Albert Serra**, Programa Migracions, Fundació CIDOB

### 11.00 Pausa cafè

### 11.30 EL PAPER DELS GOVERNS LOCALS EN LES POLÍTIQUES D'IMMIGRACIÓ A EUROPA

Moderadora: **Teresa Llorens**, Cap de Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania, Diputació de Barcelona

Ponents: **Ignasi Camós**, Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania, Universitat de Girona

**Vicenç Aguado**, Professor de Dret Administratiu, Universitat de Barcelona

### 12.30 LA GESTIÓ LOCAL DE LA IMMIGRACIÓ: LA PERSPECTIVA POLÍTICA

Moderadora: **Mireia Belil**, Directora, Fundació Fòrum

Ponents: **Kent Andersson**, Comissionat Municipal, Departament d'Integració i Ocupació, Ajuntament de Malmö (Suècia)

**Marianne Dekker**, Directora General, Departament de Joventut, Educació i Societat, Ajuntament de Rotterdam (Països Baixos)

**Irene Graham**, Regidora per a la Integració, Ajuntament de Glasgow (Escòcia, Regne Unit)

### 14.00 Pausa dinar

### 16.00 EL GOVERN LOCAL I LA IMMIGRACIÓ (Sessions de treball paral·leles)

#### SESSIÓ A: RECEPCIÓ, ASSENTAMENT I ACOLLIDA DELS IMMIGRANTS

Conductor: **Ramon Sanahuja**, Director, Gabinet Tècnic d'Immigració, Ajuntament de Barcelona

Ponents: **Núria Lorés**, Coordinadora, Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural, Ajuntament de Madrid

**Adrian Randall**, Expert en polítiques d'immigració i asil, Birmingham

**Pere Prat**, Alcalde de Manlleu

#### SESSIÓ B: L'ADAPTACIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS

Conductor: **Jaume Lluís**, Director de l'Àrea de Benestar Social i Família, Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat

Ponents: **Jesús Husillos**, Responsable Programa Nova Ciutadania, Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat

**Andreu Bover**, Coordinador de l'Àrea de Cohesió i Convivència Social, Ajuntament de Salt

**Montse Ibarz**, Cap de Servei del Departament de Serveis Socials, Ajuntament de Reus



---

## DIVENDRES 15 DE DESEMBRE DEL 2006

### 09.30 EL GOVERN LOCAL I LA IMMIGRACIÓ (Sessions de treball paral·leles)

#### SESSIÓ C: LA GESTIÓ DE LA CONVIVÈNCIA: MODELS I EINES

Conductora: **Teresa Llorens**, Cap de Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania, Diputació de Barcelona

Ponents: **Joan Antoni Baron**, Alcalde de Mataró  
**Liduvina Gil Climent**, Tinent d'Alcalde de Seguretat Ciutadana, Ajuntament de Gandia  
**Antoni Fogué**, Tinent d'Alcalde de l'Àrea de Serveis a la Persona i Sostenibilitat, Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet

#### SESSIÓ D: L'ORGANITZACIÓ MUNICIPAL: PLANS, TRANSVERSALITAT, COOPERACIÓ INTERADMINISTRATIVA I PARTICIPACIÓ SOCIAL

Conductora: **Nico Villena**, Responsable de Plans Transversals de l'Àrea de Serveis a la Persona i Sostenibilitat, Ajuntament de Santa Coloma Gramenet

Ponents: **Ramon Mora**, Cap de l'Àrea d'Acció Ciutadana, Ajuntament de Sant Boi de Llobregat  
**Hazel Francey**, Responsable d'Integració i Convivència, Ajuntament de Belfast  
**Domi Álvarez**, Subdirectora del Pla Local d'Immigració, Ajuntament de Getafe

### 11.00 Pausa cafè

### 11.30 PRESENTACIÓ DE LES CONCLUSIONS

Moderador: **Josep Ribera**, Director, Fundació CIDOB

**Teresa Llorens**, Cap de Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania, Diputació de Barcelona

**Jaume Lluís**, Director de l'Àrea de Benestar Social i Família, Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat

**Ramón Sanahuja**, Director, Gabinet Tècnic d'Immigració, Ajuntament de Barcelona

**Nico Villena**, Responsable de Plans Transversals de l'Àrea de Serveis a la Persona i Sostenibilitat, Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet

### 12.30 CLOENDA. LA POLÍTICA D'IMMIGRACIÓ: COMPETÈNCIES I ROL DELS GOVERNS LOCALS

Presideix: **Josep Ribera**, Director, Fundació CIDOB

Ponents: **Imma Moraleda**, Presidenta delegada, Àrea d'Igualtat i Ciutadania, Diputació de Barcelona

**Oriol Amorós**, Secretari per a la Immigració, Generalitat de Catalunya

## **ORGANITZEN**

Diputació de Barcelona  
Àrea d'Igualtat i Ciutadania. Servei de Polítiques de Diversitat  
i Ciutadania  
Tel. +34 93 402 27 13  
Fax +34 93 402 27 14  
[www.diba.cat/diversitat](http://www.diba.cat/diversitat)

Fundació CIDOB  
Tel. +34 93 302 64 95  
Fax +34 93 302 21 18  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

## **DATA**

14-15 / 12 / 2006

## **LLOC**

Hotel ACEVI Villarroel  
Villarroel, 106 - Barcelona

## **LLENGÜES DE TREBALL**

Català, español, English  
(traducció simultània / traducción simultánea / simultaneous translation)

## **COMITÈ ASSESSOR**

Ignasi Camós, Universitat de Girona  
Teresa Llorens, Diputació de Barcelona  
Jesús Husillos, Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat  
Miguel Pérez, Ajuntament de Terrassa  
Ramon Sanahuja, Ajuntament de Barcelona  
Albert Serra, Fundació CIDOB  
Josep Ribera, Fundació CIDOB  
Eduardo Rojo, Universitat de Girona  
Nico Villena, Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet

## **COORDINACIÓ**

Gemma Pinyol  
Programa Migracions  
Fundació CIDOB

# Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.

Annexos

Conclusions del seminari.  
Miguel Ángel Cuerda i Bernhard Frey

## CONCLUSIONS DEL SEMINARI

---

Relators:

**Miguel Ángel Cuerda** (Diputació de Barcelona) i **Bernhard Frey** (Fundació CIDOB)

### Sessió A: Recepció, assentament i acollida dels immigrants

**Ponència de Núria Lorés**, *Observatori de les Migracions i la Convivència Intercultural, Ajuntament de Madrid*

- L'eix de la ponència va girar entorn del concepte de *convivència*. Aquest terme significa molt més que coexistència i també inclou els següents elements: aprenentatge, tolerància, normes comunes i regulació pacífica de conflictes.
- Dins del marc de la seva política d'immigració, l'Ajuntament de Madrid ha aprovat el "Pla Madrid de Convivència Social i Intercultural". El seu objectiu és superar una possible hostilitat entre els antics i els nous habitants dels diferents barris i de superar la mera coexistència per assolir una autèntica convivència entre ciutadans (hostilitat > coexistència > convivència).
- Amb aquest objectiu, l'Observatori de les Migracions i la Convivència Intercultural de l'Ajuntament de Madrid ha fet operatiu el concepte de convivència mitjançant la seva diferenciació en vuit dimensions: relacional, normativa, axiològica, participativa, comunicativa, conflictual, actitudinal i identitària.
- La convivència intercultural exigeix contemplar les persones com a veïns del mateix espai compartit i requereix d'una democràcia inclusiva.

**Ponència d'Adrian Randall**, *Expert en Polítiques d'Immigració i Asil, Birmingham*

- Al Regne Unit no es parla d'*immigrants* sinó que s'utilitza el terme de *minories ètniques*.
- No existeix un pla nacional ni local d'immigració o d'acollida de les comunitats de refugiats, tot i que existeixen instruments (com el test de ciutadania) o programes específics d'integració. A Birmingham s'ha creat un *Grup d'Estratègia d'Integració* format per 15 membres de diverses institucions de l'Administració i d'organitzacions externes.
- L'acció municipal de Birmingham per potenciar l'assentament dels refugiats i demandants d'asil consta de 10 a 20 projectes d'integració (projectes d'accés a llocs de treball, habitatge, dones refugiades, llengua, cultura etc.).

- L'eix principal de l'actuació de l'Ajuntament es troba en la cooperació amb les més de 50 organitzacions de les comunitats de refugiats. Aquestes no només aporten informació sobre la comunitat específica i el coneixement de la llengua, sinó que promouen també la integració mitjançant el manteniment de la cultura i la tradició de les comunitats de refugiats.
- Els ajuts municipals a aquestes comunitats de refugiats es realitzen sovint mitjançant l'assessorament i la formació, més que a través de la transferència de recursos econòmics.

#### **Ponència de Pere Prat, Alcalde de Manlleu**

- La ciutat de Manlleu representa una de les experiències catalanes avantguardistes en matèria de política d'immigració local. La política de gestió de la diversitat està liderada per l'alcalde, però en la seva formulació participen tots els grups polítics municipals, tant del Govern com de l'oposició.
- Per afrontar els reptes que plantegen les poblacions nouvingudes, l'Ajuntament de Manlleu ha formulat el *Pla de Recepció i Acollida de Manlleu* (PRAM).
- El PRAM no ofereix nous serveis públics, sinó que pretén donar suport, optimitzar i coordinar els ja existents per adaptar-los millor a les noves necessitats dels ciutadans. El PRAM centralitza la recepció dels nouvinguts en un únic punt i exerceix d'instrument d'informació i promoció dels nous ciutadans.
- Tot i que el PRAM es va concebre principalment per afrontar les necessitats dels immigrants, també està dirigit als ciutadans autòctons.

## **Sessió B: L'adaptació dels serveis públics**

### **Objectius de la sessió**

Arran de les ràpides transformacions de tota mena que han viscut pobles i ciutats (increment de la població, més diversitat, nou model de convivència, etc.), cal plantejar:

- com afecten aquests canvis als serveis públics municipals,
- com s'hi estan adaptant quantitativament i qualitativament.

### **Conclusions**

1. Dificultats d'adaptació (des del punt de vista qualitatiu i quantitatiu) dels serveis públics, que s'han vist afectats pels canvis soferts a les ciutats:
  - increment poblacional,
  - no creixement al mateix ritme dels recursos municipals,
  - diversitat: nous hàbits i costums de la ciutadania,
  - arrossegament de dèficits estructurals (creixement urbanístic desordenat).

2. Cal establir una primera fase d'acomodació de la població nouvinguda i, posteriorment, garantir l'accés en igualtat de condicions als serveis i recursos públics:
  - estratègies normalitzadores (evitar en la mesura del possible actuacions específiques),
  - mantenir la quantitat i qualitat dels serveis,
  - adaptació a la nova diversitat de la població usuària dels serveis.
3. Cal buscar formes de treball basades en la interdepartamentalitat (entre àrees municipals i amb la resta d'administracions públiques). També:
  - treball en xarxa amb les entitats,
  - formació del personal municipal (atenció a la ciutadania, realitat de la immigració, etc.).
4. Necessitat de planificació urbanística del territori i en especial de l'habitatge, davant de problemes com:
  - amuntegament (pisos pastera),
  - problemes de convivència a les escales,
  - dificultat per aconseguir lloguer per part d'alguns immigrants.
5. Cal incrementar les competències municipals i, en general, l'autoritat de l'Ajuntament

## Sessió C: La gestió de la convivència: models i eines

### Objectius de la sessió

Les polítiques d'immigració són pluridireccionals i per abordar-les cal endegar diferents estratègies adreçades a objectius diversos: acollida, integració i convivència, qualitat dels serveis públics, igualtat d'oportunitats. Cal tenir present el treball important que s'està duent a terme des de l'àmbit local com a administració de proximitat i el paper destacat que pot tenir la societat civil.

La taula de debat se centra en les polítiques municipals orientades a afavorir la integració i la convivència del conjunt de la ciutadania.

### Conclusions

1. Antecedents: el creixement de la diversitat a les ciutats afecta els nivells de convivència (ús de l'espai públic, sorolls, brutícia, etc.) que se sumen als dèficits heretats
  - Això fa que s'hagin d'endegar polítiques en què el subjecte de l'acció pública sigui el conjunt de la ciutadania, no només la població immigrada.
2. Es fa necessari el treball amb la població nouvinguda (polítiques d'acollida) però cada cop és més important treballar amb el conjunt de la població:

- Sensibilització de la població autòctona (explicar la realitat de la immigració, que no és un fet conjuntural sinó un canvi social estructural, valorar les aportacions positives).
  - Assegurar la qualitat de vida de tothom.
  - Garantir una adequada planificació del territori i del parc d'habitatges: evitar la degradació d'espais urbans amb dificultats (experiència interessant de Gandia: conveni de col·laboració entre l'Ajuntament i el Col·legi d'Administradors de Finques per millorar les comunitats de veïns).
  - Vetllar per l'ús adequat de l'espai públic i veïnal.
  - Cal l'acompliment de les normes del padró, la gestió d'activitats locals, l'ocupació d'habitatges, etc.
3. Cal treballar la convivència:
- Assumir que som una societat diversa (cultural, lingüística, religiosa, etc.).
  - Assegurar els drets/deures de tothom
  - Anar més enllà de la tolerància (aprendre a conviure junts).
  - Tenir present les percepcions subjectives de la població autòctona.
4. Paper central de la mediació ciutadana:
- Objectiu: prevenció de conflictes, harmonitzar les diferències, incrementar la sensació de seguretat.
  - No culturalitzar el conflicte (normalització en el tractament del conflicte)
  - Formació del personal especialitzat.
  - Paper central de la policia local (com a policia de proximitat).
5. Altres temes importants que cal tenir en compte:
- Cal treballar la implicació de la societat civil tot reforçant les entitats que treballen en els barris (per exemple, el conveni de la Diputació de Barcelona amb la Fundació ACSAR).
  - El nou Estatut implica un avanç en les competències municipals (hauran d'estar vinculades amb els recursos corresponents).
  - Es fa necessari un acord entre els diferents nivells administratius i entre els partits polítics.
  - Importància del paper dels mitjans de comunicació.

## Sessió D: L'organització municipal: plans, transversalitat, cooperació interadministrativa i participació social

### Aspectes generals

- Representants de les ciutats de Belfast (Irlanda del Nord), Getafe i Sant Boi de Llobregat van presentar les respectives actuacions i plans municipals en matèria d'immigració:
  - Belfast: Pla Directiu de Bones Relacions
  - Getafe: Pla Local d'Immigració 2004-2007
  - Sant Boi de Llobregat: Programa Municipal Transversal de Nova Ciutadania
- Els trets comuns dels diferents plans municipals destinats a la millora de les polítiques municipals són: el lideratge polític, la transversalitat, la perspectiva integral i la participació.
- Els plans d'aquests governs locals estan destinats a crear espais de con-

vivència, coneixement mutu i participació, fomentar la integració i la igualtat i plantejar la immigració com a una oportunitat per a la societat d'acollida.

**Ponència de Domi Álvarez**, *Subdirectora del Pla Local d'Immigració*,  
*Ajuntament de Getafe*

- El Pla Local d'Immigració Getafe 2004-2007 no està lligat a un departament específic sinó que depèn del primer tinent d'alcalde. Marca les directrius de la política d'integració municipal i està dirigit a la població immigrant i a l'autòctona.
- Dins del Pla, hi estan integrades les delegacions municipals així com diverses entitats socials (associacions d'immigrants i de veïns, sindicats etc.). La participació nés un dels elements clau.
- Les línies d'actuació del Pla són l'adaptació dels serveis municipals al fet migratori, la convivència i la interculturalitat, la prevenció i l'atenció a les situacions de vulnerabilitat, la participació social, i la recerca i l'observació.

**Ponència de Hazel Francey**, *Responsable d'Integració i Convivència*,  
*Ajuntament de Belfast*

- Belfast representa un cas molt particular en matèria de convivència intercultural, ja que és una ciutat històricament marcada per la segregació, la divisió i les hostilitats entre diferents grups socials (catòlics vs. protestants i republicans vs. unionistes). La desconfiança i/o hostilitat entre diferents grups socials tristament es transmet també al fenomen, relativament nou a Belfast, de la immigració.
- Basant-se en la seva història, un dels objectius declarats de l'Estat d'Irlanda del Nord és la construcció d'una *societat compartida* (*shared society*) i la promoció de la *igualtat* i les *bones relacions*. Tant la política estatal com la municipal estan enfocades a reduir els costos de les divisions culturals, a combatre idees discriminatòries, a eliminar el sectarisme, a promoure el diàleg i a construir espais mixtos de convivència.
- El Pla Directiu de Bones Relacions de l'Ajuntament de Belfast està integrat pels diferents grups polítics i agents socials (esglésies, empreses, grups minoritaris) i ofereix informació, assessorament i formació. L'Ajuntament considera que una política d'igualtat que promogui alhora la separació (un *apartheid positiu*) no és sostenible ni constructiva.

**Ponència de Ramon Mora**, *Cap de l'Àrea d'Acció Ciutadana*,  
*Ajuntament de Sant Boi de Llobregat*

- A Sant Boi de Llobregat, la premissa de la política municipal és el desenvolupament d'un sistema de serveis locals, pels quals es considera imprescindible la participació de la ciutadania i els diferents actors socials.
- La política municipal inclou la creació d'un Departament de Programes Transversals i l'establiment d'uns Espais Operatius compartits tant per les diferents institucions municipals com pels serveis locals.
- Els eixos d'actuació del Programa Municipal Transversal de Nova Ciutadania són la recepció i l'acollida, l'educació per a la diversitat, la promoció social, la convivència i el civisme, i la projecció de la nova ciutadania.