

POLÍTIQUES D'IMMIGRACIÓ I GOVERN LOCAL: ACOLLIDA I INTEGRACIÓ

ALBERT SERRA

Institut de Direcció i Gestió Pública - ESADE

Immigrations policies and local government: reception and integration

En els darrers anys Espanya s'ha incorporat al grup de països desenvolupats receptors de població. Això ha fet que la societat actual sigui més heterogènia i més diversa. És a Catalunya on hi ha una major concentració de població estrangera —a Osona en els darrers cinc anys s'ha triplicat. L'article analitza els principals reptes de la societat, l'actitud de la població i dels governs locals davant d'aquest fenomen i quin ha de ser el marc estratègic en la gestió de la immigració i del procés de diversificació de la societat.

Paraules clau: immigració, model d'incorporació, democràcia intercultural, acolliment.

In recent years Spain has joined the group of population-reception developed countries. This has meant that current society is more heterogeneous and more diverse. Catalonia is where there is a greater concentration of foreign population —in Osona the number has tripled in the last five years—. The article analyses the main challenges for society, the attitude of the population and local governments before this phenomenon and what the strategic framework should be in administering immigration and the diversification process of society.

Paraules clau: immigration, inclusion model, intercultural democracy, reception.

Diversitat i convivència

En els darrers anys s'ha produït a Espanya en general —i a Catalunya en particular— un increment sobtat i significatiu dels fluxos d'immigració procedent de països en vies de desenvolupament. Les previsions que es feien en els moments en què es produïa el procés d'incorporació d'Espanya a la Unió Europea sobre l'increment de la mobilitat de la població s'han confirmat, malgrat que no hagi estat per l'increment de la mobilitat interna en la Unió, relativament poc significativa i poc problemàtica, sinó per la incorporació d'Espanya al grup de països desenvolupats receptors de població.

En aquest escenari en què Espanya, i especialment Catalunya, han deixat de ser el nord del sud per passar a ser el sud del nord han jugat un paper determinant alguns factors que cal esmentar. Els més importants han estat, probablement, la democratització del país, que ha permès la incorporació política, econòmica i cultural a Europa i a Occident; el creixement econòmic fort i constant, encara que amb algunes interrupcions, durant gairebé tota la segona meitat del segle xx; l'increment rapidíssim de l'estat del benestar des de la consolidació de la democràcia política amb la consegüent millora de la seguretat vital i la qualitat de vida per a la immensa majoria de la ciutadania; la disminució de l'atur en els darrers

anys, tot i que encara en un mercat de treball amb baixes taxes d'activitat; la forta disminució de la natalitat, i, com a conseqüència de tot plegat i d'altres factors complementaris, la transformació d'Espanya en un país atractiu, geogràficament accessible i necessitat de mà d'obra jove, en el qual és possible intentar desenvolupar una vida digna per part d'aquells que encara no poden trobar en els seus països d'origen el que potser sí poden aspirar a trobar aquí. En definitiva, una evolució històrica altament positiva, encara que potser mal repartida, que es constitueix en el veritable i inevitable "efecte crida" que genera un increment de la immigració, que és inherent i inseparable del procés de millora que s'ha produït en el país.

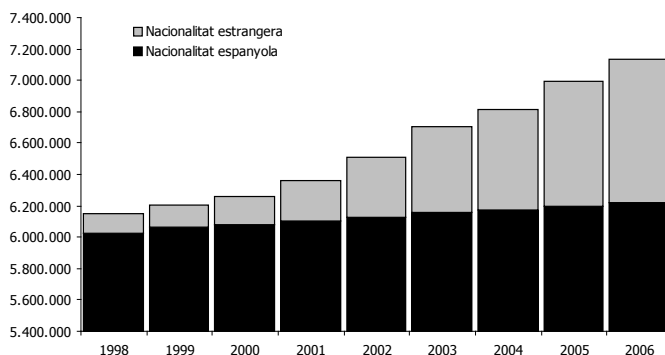
S'inicia així una nova etapa històrica en la qual Espanya s'incorpora definitivament al primer món, deixa de ser emissora de població i importadora de capitals i passa a ser emissora de capitals i receptora de població procedent, també, dels països en vies de desenvolupament. No podia ser d'una altra manera. Potser la velocitat dels fets ha fet difícil preveure aquest canvi profund de la dinàmica global, però és impensable imaginar que aquest canvi copernicà podia produir-se només en una direcció. Espanya s'ha incorporat al món i aquesta incorporació no pot ser parcial i atemorida. S'ha acabat l'autarquia i l'aïllament, però s'ha acabat no només de sortida sinó també d'entrada. No són dos processos diferents sinó que són el mateix procés.

Aquest és un canvi estructural que modificarà de forma irreversible, encara que amb un nivell d'intensitat difícil de preveure però sens dubte significatiu, les característiques de la població espanyola i catalana fent-la, fonamentalment, més heterogènia i més diversa.

Les dimensions del canvi

L'increment de la immigració a Catalunya en els darrers anys ha estat espectacular. Actualment un 12,8% de la població total és de nacionalitat estrangera, quan aquest percentatge era només del 2% el 1998. De fet, Catalunya deu el seu creixement demogràfic al fenomen migratori.

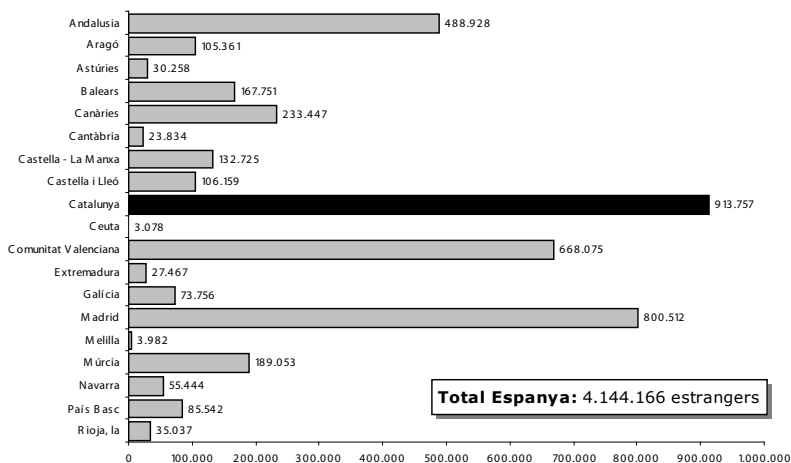
Evolució de la població a Catalunya segons nacionalitat. De 1998 a 2006



Font: INE, a partir del Padró municipal a 1 de gener de cada any

Tot i que és un fenomen que afecta el conjunt de l'Estat espanyol, és a Catalunya on se concentra, amb diferència, la majoria de població estrangera.

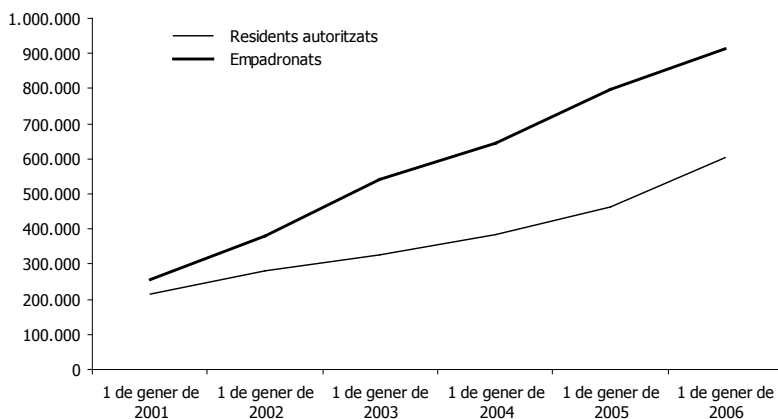
Distribució dels estrangers empadronats a Espanya per CCAA. 2006



Font: INE a partir del Padró municipal a 1 de gener de 2006

Les dades d'empadronament presenten xifres de residents estrangers més altes que les que provenen del Ministeri de l'Interior (permisos de residència). Això respon al fet que els immigrants s'empadronen perquè poden fer-ho, tot i que la seva estada sigui irregular, perquè l'empadronament els facilita l'accés a la targeta sanitària, els ajuts per a l'educació, els serveis socials, etc.

Evolució anual d'estrangers amb permís de residència i d'estrangers empadronats. Catalunya



Font: Ministeri de Treball i Afers Socials (residents autoritzats) i INE (empadronats)

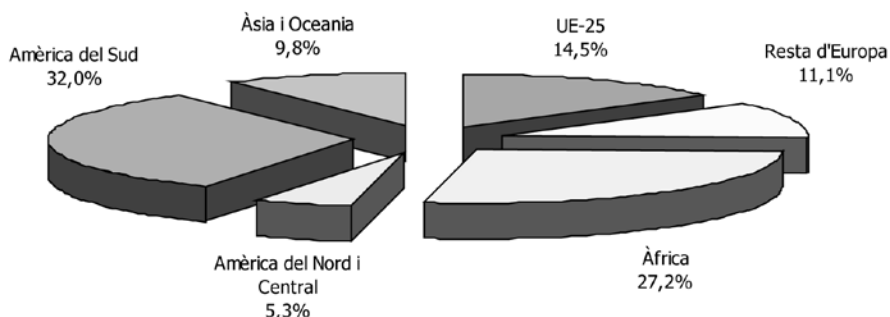
El perfil de l'immigrant ha canviat en els darrers anys. El 1998, un 40,2% procedien del continent africà, mentre que el 2006 aquest col·lectiu només assoleix un 27,2% del total d'estrangers. En canvi, els procedents de Sudamèrica, que només assolien un 14,5% el 1998, vuit anys després arriben al 32%.

Evolució anual d'estrangers empadronats a Catalunya segons procedència. De 1998 a 2006

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Població total	6.147.610	6.207.533	6.261.999	6.361.365	6.506.440	6.704.146	6.813.319	6.995.206	7.134.697
Espanyols	6.026.249	6.062.608	6.080.401	6.104.011	6.124.373	6.161.138	6.170.473	6.196.302	6.220.940
Estrangers	121.361	144.925	181.598	257.354	382.067	543.008	642.846	798.904	913.757
UE	27,0	26,3	24,5	19,8	16,4	15,0	13,9	13,7	14,5
Resta d'Europa	3,3	3,4	3,6	4,7	6,1	7,8	9,0	10,4	11,1
Àfrica	40,2	41,1	42,0	38,7	35,0	30,4	28,7	28,1	27,2
Amèrica Central	4,9	5,2	5,3	5,0	4,4	4,0	3,8	3,7	3,6
Amèrica Nord	2,1	2,0	1,9	1,7	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7
Amèrica Sud	14,5	14,1	14,8	22,0	28,6	32,7	34,5	33,3	32,0
Àsia	7,8	7,7	7,7	7,9	7,9	8,5	8,4	9,1	9,7
Oceania	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Apàtrides	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Font: INE, a partir dels padrons municipals, a 1 de gener de cada any

Distribució dels estrangers empadronats a Catalunya per procedència. 2006



Total estrangers: 913.757

Font: INE, a partir del Padró municipal a 1 de gener de 2006

Ara per ara, Marroc és el país de procedència amb més estrangers empadronats a Catalunya (un 20,6% del total), seguit d'Equador (9,5%) i Romania (5,6%).

Evolució anual d'estrangers empadronats a Catalunya segons procedència

Total estrangers	913.757
Marroc	188.604
Equador	86.710
Romania	51.353
Colòmbia	43.228
Argentina	37.976
Bolívia	35.387
Xina	34.791
Itàlia	31.914
Perú	29.544
Pakistan	25.728
Altres països	348.522

Font: INE, a partir dels padrons municipals, a 1 de gener de 2006

En el cas de la comarca d'Osona, ha vist triplicar-se el nombre d'immigrants estrangers en els darrers 5 anys. La majoria procedeix del continent africà, tot i que el creixement més espectacular l'han protagonitzat els estrangers provinents d'Europa i de països llatinoamericans.

Evolució de la població d'Osona, Vic i Manlleu segons nacionalitat. 2001-2006

	Osona		Vic		Manlleu	
	2001	2006	2001	2006	2001	2006
Població total	129.455	145.790	32.706	38.747	17.872	19.979
Nacionalitat espanyola	122.558	127.286	29.889	30.237	16.206	15.896
Nacionalitat estrangera	6.897	18.504	2.817	8.510	1.666	4.083
UE	3,5	5,4	2,7	3,3	1,0	3,1
Resta d'Europa	2,4	5,7	1,3	2,9	2,5	5,2
Àfrica	85,6	67,2	86,0	67,1	92,9	83,8
Amèrica Nord i Central	1,6	1,6	1,9	1,4	0,3	0,5
Amèrica del Sud	6,0	16,3	6,8	19,1	3,1	6,1
Àsia i Oceania	1,0	3,8	1,3	6,1	0,3	1,3

Font: INE, a partir dels padrons municipals, a 1 de gener de cada any

La població immigrant rejuveneix clarament la comarca d'Osona, atès que els empadronats de nacionalitat estrangera tenen un perfil més jove que no pas els autòctons.

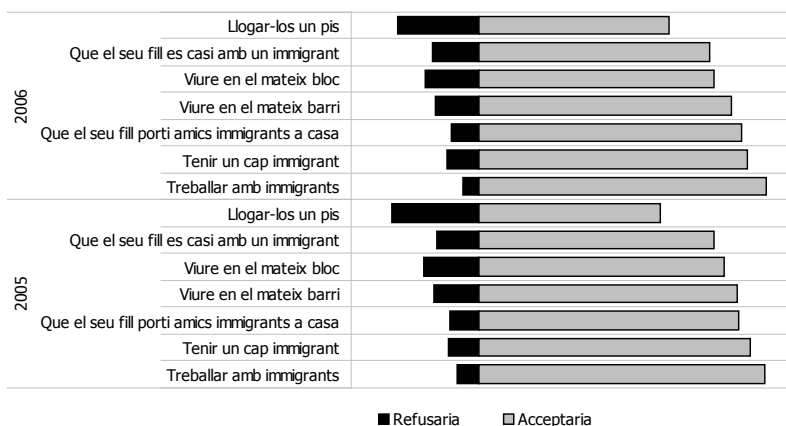
Distribució de la població d'Osona, Vic i Manlleu per grups d'edat segons la nacionalitat. 2006

	Osona			Vic			Manlleu		
	Total	Espanyola	Estrangera	Total	Espanyola	Estrangera	Total	Espanyola	Estrangera
Total	145.790	127.286	18.504	38.747	30.237	8.510	19.979	15.896	4.083
Menor de 15	15,5	14,5	22,0	15,6	14,5	19,7	16,8	14,4	26,0
De 15 a 29	19,8	18,0	31,6	20,7	17,5	32,3	21,0	18,6	30,2
De 30 a 44	24,8	23,4	34,3	26,5	23,5	37,3	23,6	21,7	31,1
De 45 a 59	18,9	20,3	9,3	17,2	19,7	8,1	18,3	20,6	9,3
De 60 a 74	12,5	13,9	2,3	11,7	14,3	2,2	12,3	14,7	2,6
De 75 i més	8,7	9,9	0,6	8,3	10,5	0,4	8,0	9,9	0,7

Font: INE, a partir dels padrons municipals, a 1 de gener de cada any

Segons l'Observatori contra el Racisme i la Xenofòbia, dependent del Ministeri de Treball i Assumptes Socials, els espanyols desenvolupen modalitats "encobertes" i "refinades" de racisme. La majoria d'espanyols manifesten rebuig cap a les manifestacions de racisme, però els experts aprecien manifestacions més subtils de discriminació, en àmbits de la vida quotidiana, com a l'escola, el veïnatge o a l'hora de llogar un pis a una persona estrangera.

Actitud davant la immigració en diverses situacions. 2005 i 2006



Font: Enquesta IESA. CE-0509 (2005) i CE-0610 (2006)

En qualsevol cas, les dades de l'estudi mostren que la majoria dels enquestats (un 65%) valora de manera positiva l'existència en la societat espanyola de persones d'origen racial, religió i cultura diferents. A més, existeix un ampli consens quant a la concessió de drets socials i de ciutadania als immigrants, en aspectes com la reagrupació familiar, el cobrament del subsidi de l'atur, votar en les eleccions municipals o obtenir la nacionalitat. D'altra banda, la majoria d'espanyols no admet els insults racistes i els considera un delictes. Dos de cada tres es mostren partidaris que les persones que pronunciiïn insults d'aquest tipus en públic siguin sancionades per la justícia.

Les problemàtiques bàsiques

La problemàtica que es desprèn d'aquesta nova dinàmica té moltes dimensions i molts impactes a tots els nivells, alguns dels quals són difícils de preveure i anticipar. Estem davant d'un canvi de composició sociocultural, ètnica, demogràfica i econòmica que afecta molts aspectes de la vida col·lectiva, les formes de convivència, el funcionament dels sistemes d'organització i el funcionament dels sistemes de serveis públics. Aquest canvi, vist des del punt de vista del procés migratori, que és el que aquí ens ocupa, planteja dues grans àrees de reorganització del funcionament social:

- a. En primer lloc, apareix una **nova mobilitat global que aporta fluxos migratoris i immigrants** d'arreu del món i que està directament vinculada a la universalització de les relacions econòmiques, polítiques i socials. D'entre aquests fluxos els més importants quantitativament i els que generen un major procés de canvi social són els fluxos migratoris procedents de països en vies de desenvolupament. Aquest és un procés inevitable i necessari. Gaudir d'un alt nivell de desenvolupament i d'una forta presència internacional econòmica i social comporta universalitzar l'espai social, econòmic i cultural i atraure poblacions, sovint necessàries per mantenir aquest alt nivell de desenvolupament i sovint també excessives per a les possibilitats d'absorció ordenada d'aquestes poblacions. Siguin quines siguin les posicions ideològiques i polítiques de cadascú, ni l'obertura total de fronteres ni el seu tancament absolut són respostes possibles excepte des de la demagògia xenòfoba i l'aprofitament de les pors i les inseguretats, lògiques i inevitables, de la ciutadania davant d'un canvi sens dubte rellevant de l'actual estructura social.
- b. La segona gran àrea de reorganització social, que es deriva d'aquest increment de la mobilitat, se centra en la **necessitat d'adaptar la nostra societat** a la diversitat, a la diferència i a noves formes de convivència diferents de les actualment vigents. La progressiva reconversió d'una societat fortament homogènia en una societat creixentment heterogènia i diversa, en la qual no sempre serà possible evitar l'aparició de contradiccions, confrontacions i fins i tot conflictes, planteja fortes exigències al conjunt de la ciutadania. Autòctons i immigrants han de ser capaços de construir dia a dia una bona convivència ciutadana.

Com es pot observar diàriament en els mitjans de comunicació social, en la vida quotidiana i en l'espai públic, aquests processos immigratoris i els reptes que comporten s'han instal·lat en el mateix centre de la nostra vida social. I com és també perfectament perceptible, la capacitat de resposta social i, especialment, la de les administracions públiques en l'abordatge i la resolució positiva d'aquests reptes és, si més no, escassa. I això succeeix amb uns volums d'immigració que encara estan per sota de la mitjana europea.

Global i local

Aquests reptes afecten tota la societat i totes les administracions públiques, però acaben tenint una especial incidència en l'àmbit local. Com ja s'ha comentat, l'increment de la mobilitat de les poblacions i dels fluxos migratoris és un fet directament vinculat a la mundialització/globalització (aquí preferim referir-nos a la universalització) que fa que els estats, les estructures supraestats i els organismes internacionals hi estiguin plenament involucrats.

Al mateix temps, però, aquest és un dels terrenys en què més clarament es concreta el vincle entre el que és global i el que és local. Finalment, la població mobilitzada i desplaçada s'instal·la, o ho intenta, en un lloc concret d'un poble o d'una ciutat concreta, en un barri concret i en una casa, si la troba, en una escola, en un treball que no és gens global sinó que és totalment local. Tota la problemàtica que comporten la mobilitat en general i la immigració en particular s'acaba assentant en un lloc concret, amb unes formes concretes que inevitablement alteren i canvien l'*status quo* prèviament existent.

Com és sabut, els canvis fan por i allò desconegut també. Aquesta dinàmica social, o almenys una part molt important d'aquesta, només es pot gestionar i convertir en un canvi acceptable i fins i tot positiu des de la proximitat i des del lideratge local, encara que aquest ha d'estar emmarcat, inevitablement, en unes coordenades generals que assegurin el manteniment i el reforçament quotidià de la cohesió i la convivència social del conjunt de la societat receptora.

Immigració i desenvolupament local

La dimensió local del fet immigratori va més enllà de l'inevitable assentament en un lloc concret de les poblacions que es mobilitzen a la recerca d'una millor —sovint simplement d'alguna— expectativa de vida. A l'igual que els llocs d'emissió ho són perquè tenen unes característiques molt concretes que fan més desitjable qualsevol aventura que no pas quedar-se, els llocs receptors ho són perquè els caracteritzen alguns factors força desitjables per als autòctons i també per als immigrants. Aquests factors són habitualment l'existència de possibilitats de guanyar-se la vida d'alguna manera i, després, de poder viure-la. Són les àrees urbanes desenvolupades i riques, amb necessitats de mà d'obra jove, barata i poc qualificada i disposada a tot per poder sobreviure, on es desplaça la immigració. I, efectivament, és en aquestes àrees on troben molt més que el que tenien i on se'ls necessita.

És impensable, avui, en el món desenvolupat, la possibilitat que existeixin ciutats i àrees urbanes econòmicament i socialment fortes en les quals no hi hagi contingents significatius de població originària de països en vies de desenvolupament. Així, almenys, ho demostra la més simple estadística a Europa, Amèrica i tots els països de la OCDE, és a dir desenvolupats. Les estructures productives, demogràfiques i socials d'aquestes àrees urbanes requereixen d'aquests recursos humans i així succeeix a Catalunya i a l'àrea urbana de Barcelona. I només hi hauria una manera d'evitar aquesta dinàmica, i és convertir-se en una ciutat decadent, empobrida i semblant a les que generen l'emigració.

És, per tant, bon senyal que altres persones vulguin venir a Catalunya. I és necessari, per al futur de Catalunya i dels catalans, que vinguin. El problema no és que vinguin immigrants. El problema és quants en vénen, com es produeix el seu procés d'assentament, com s'incorporen al teixit social i com són acollits i integrats per part dels autòctons. Òbviament tot això no és senzill i trobar fórmules per fer bé aquest procés d'incorporació de nous efectius ciutadans és vital. Hi ha, però, un punt de partida que no és acceptable des de cap valor social i democràtic ni des de cap model de desenvolupament econòmic sostenible: tancar les portes i negar drets als nousvinguts que els autòctons defensen per a ells com a autòctons i que també defensarien com a emigrants si els toqués ser-ho.

La continuïtat del desenvolupament de les àrees urbanes del món ric ha de comptar amb la immigració com un *input* d'aquest desenvolupament i ha de trobar la forma d'incorporar-lo a la dinàmica social garantint els drets individuals de tota la ciutadania i, al mateix temps, garantint la cohesió, la pau social i un desenvolupament identitari coherent amb la pròpia història i amb tots els seus vells i nous protagonistes.

El govern local en la gestió de la immigració

Com succeeix en no pocs temes, i de forma molt especial en el nostre país dins del marc europeu, els recursos i les capacitats de tota mena —inclosos els competencials— de què disposen els governs locals per fer front als reptes que planteja la immigració són quasi inexistent. El problema, per contra, és de molta densitat per al nivell local ja que comporta gestionar els dos grans reptes que abans ja s'han identificat:

- El procés de **recepció i assentament de noves poblacions** procedents de cultures, ètnies i tradicions diferents a les autòctones i, en el cas de la immigració procedent dels països en vies de desenvolupament, amb greus problemes de capacitat econòmica.
- El procés de **diferenciació i diversificació de l'estructura** social, cultural i ètnica local que afecta directament l'estructura de la societat i que fa necessari replantejar-se els actuals models de relació i convivència, tot gestionant noves pràctiques socials en tots els àmbits de la vida, des dels ideològics, culturals, religiosos i familiars fins als alimentaris, comercials, laborals i altres.

Els governs locals s'enfronten, doncs, a uns reptes per als quals no tenen recursos, capacitats competencials ni tampoc experiència ni “saber fer”. Aquests reptes incideixen directament sobre les polítiques públiques centrals en la nostra societat que no estan en mans del poders locals, entre les quals es troben:

1. La gestió dels fluxos immigratoris en termes quantitativs;
2. La gestió dels assentaments de poblacions immigrants i la seva incorporació al sistema social bàsic (treball, habitatge, llengua, sanitat, educació...);
3. L'adaptació del funcionament col·lectiu i de l'estructura organitzativa de la societat a una major diversitat de cultures, opcions religioses, hàbits de vida i comportaments, valors individuals i col·lectius i necessitats vitals;
4. La construcció d'un nou model de convivència en el qual autòctons i nousvinguts trobin la manera de compartir un mateix espai físic i social en què sigui possible assegurar la cohesió, la pau social i la construcció, alhora, d'una societat diversa i integrada respectant els drets reconeguts en la nostra pròpia legalitat;
5. Crear metodologies i escenaris de treball en què sigui possible gestionar quotidianament aquestes problemàtiques.

Davant d'aquesta situació, els governs locals poden optar entre dues línies d'actuació. La primera, refugiar-se en la seva manca de competències jurídiques i intentar desplaçar la responsabilitat de la gestió d'aquest complex procés de canvi social a les autoritats d'altres nivells administratius i governamentals. La segona opció és la de fer front al repte que es produeix en el seu territori, encara que aquest s'origini en altres països i continents, en tota la seva complexitat, i que assumeixin liderar el canvi social que s'està produint en els seus àmbits territorials.

Els impactes sobre l'entorn local

Els governs locals, com a representants més pròxims als ciutadans, es troben en la situació de gestionar localment un fenomen global: estan en primera línia i són les institucions responsables de la qualitat de vida de les persones que viuen en el seu territori i són políticament —tot i que no competencialment— responsables del benestar dels seus ciutadans i ciutadanes. Són, per tant, la peça central en la gestió del fet migratori, ja que les ciutats i pobles són els receptors de les noves poblacions: és a nivell local on es produeixen els principals impactes per l'arribada de nous residents.

Les característiques socials i ètniques de la població es transformen i les dinàmiques socials, culturals i urbanes també es diversifiquen. Apareixen noves formes de vida que impliquen diferents tipus de llars i famílies i de relacions i hàbits socials. Aquesta situació genera necessitats i demandes socials diferents, el principal receptor de les quals és el govern local, tot i que no és, en la major part dels casos, qui té la competència normativa o tècnica per afrontar-les.

La intensitat i la qualitat de la integració de la població nousvinguda depèn fonamentalment dels ajuntaments: les autoritats locals tenen un paper essencial en els

processos de gestió del fet migratori. Per aquest motiu, les actuacions municipals han de tendir a:

- Definir un posicionament clar i contundent d'integració i reconeixement de les poblacions nouvingudes, en el marc del respecte dels principis i valors democràtics;
- Normalitzar la prestació de serveis a tots els ciutadans i ciutadanes;
- Integrar socialment, culturalment, políticament i econòmicament tots els ciutadans i ciutadanes.

El marc estratègic de referència

Davant el problema de la immigració i del que significa com a element i com a símptoma de canvi social, és imprescindible un marc estratègic de referència que permeti a tots els agents implicats en aquest procés de canvi social disposar d'un enquadrament global dels escenaris, de les possibilitats i dels límits en què es proposa, des d'un lideratge de l'Ajuntament, tan fort com sigui possible, estructurar el procés de construcció d'un model social de convivència capacitat per gestionar la diversitat sense perdre la cohesió. Aquest lideratge no s'ha d'entendre exclusivament des del nivell competencial sinó, sobretot, des del nivell polític i ideològic, nivells en els quals, cal recordar-ho, no existeixen els límits competencials.

El marc estratègic de referència té algunes funcions clau en el sistema de gestió de la immigració i del procés de diversificació de la societat que es deriva del fet migratori i també d'altres processos socials. Entre aquestes funcions clau destaquen les següents:

- a. Facilitar el posicionament global del govern local i definir una visió clara del model defensat de comunitat i de convivència.
- b. Facilitar el desenvolupament de polítiques concretes i coherents entre elles i disposar d'una referència que emmarqui el disseny d'aquestes polítiques en un escenari delimitat.
- c. Facilitar la presa de decisions concretes, la dilucidació de conflictes i contradiccions i la generació d'escenaris de consens en la mesura que els límits del model global de societat estiguin raonablement establerts.
- d. Facilitar l'actuació homogènia i correctament alineada amb l'estratègia global del conjunt de l'organització municipal i del conjunt d'agents integrats en el marc de consens generat pel marc estratègic de referència.
- e. Facilitar la prioritització dels àmbits d'actuació i l'orientació de les actuacions concretes que cada unitat de l'organització municipal hagi de realitzar. Orientar la construcció de la "cartera de serveis i actuacions" de l'Ajuntament.
- f. Facilitar el posicionament de l'Ajuntament davant de tercers, tant dins del seu àmbit de responsabilitat com en la seva relació amb altres agents governamentals, institucionals, socials, econòmics, etc. Com s'apuntava en l'inici d'aquest document, el marc competencial legal dels ajuntaments és limitat i, en el cas espanyol, francament raquític. El marc, però, de posicionament

ideològic i polític orientat a defensar un model integrat i global de ciutat no té cap límit més que el respecte als principis democràtics.

El marc estratègic de referència se centra en la identificació i el desenvolupament del model d'incorporació dels immigrants en la nostra societat. També s'inclou en aquest document, encara que només secundàriament i sintèticament, una breu descripció de l'instrumental operatiu necessari per a la implementació d'aquest model d'incorporació com a política pública local.

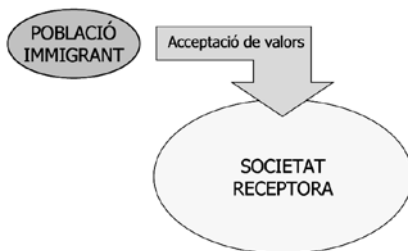
El model d'incorporació

Les ciutats i pobles han de definir, dins del marc legislatiu i constitucional en el qual s'inscriuen, el model d'integració de noves poblacions que volen implantar en el seu territori. Aquest model és el marc de referència que ha de permetre el desenvolupament coherent d'actuacions i serveis.

Les ciutats segueixen en la majoria dels casos el model predominant en l'Estat en què es troben, ja que és aquest darrer el que marca les condicions legals de drets i obligacions bàsiques. En l'actualitat a Europa dominen quatre models d'integració diferents, encara que cap d'ells es dona en estat pur: el model multicultural (els diferents grups conviuen i mantenen la seva idiosincràsia sense interrelacionar-se ni barrejar-se); el model intercultural (tots els grups de població contribueixen a fer un nou espai comú); el model segregacionista (la societat receptora no fomenta la integració de la població immigrant, ni la dels seus valors i la seva cultura, i els manté com a estrangers), i el model assimilacionista (basat en el reconeixement de la igualtat de totes les persones, sempre que es respectin i s'acceptin una sèrie de valors comuns).

De la història de les migracions, inclosa la història de les migracions interiors i de les emigracions espanyoles i catalanes a l'exterior, produïdes a la darrerria del segle XIX, i sobretot a mitjan segle passat, se'n desprenen diferents models d'assentament i incorporació de les persones immigrades a diferents societats receptores.

El model assimilacionista

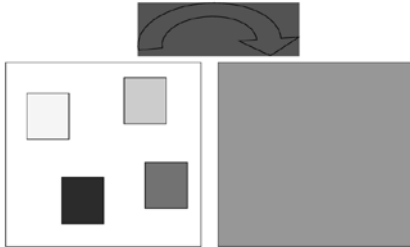


Posa l'accent en l'existència d'un sistema de valors i lleis dominant, preexistent i definitori de la societat d'acollida, que té valor universal i que ha de ser assumit per tothom (republicanisme universal francès).

A partir d'aquest sistema comú és desitjable la preservació de la pròpia identitat en allò que no contradueix el model universal, com també ho és la interacció i l'enriquiment mutu de les diferents cultures. Es basa en el reconeixement de la

igualtat de totes les persones, sempre que es respectin i s'acceptin una sèrie de valors comuns (llengua, marc normatiu explícit...).

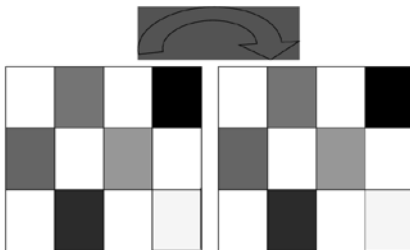
El model intercultural



Es caracteritza per ser un model unitari construït a partir de les aportacions, més o menys igualitàries, de les diferents onades migratòries que s'hagin pogut produir en un espai territorial concret. Parteix d'un supòsit, fortament igualitarista, segons el qual totes les aportacions poden ser integrades en pla d'igualtat en una única cultura comuna.

És un model molt ideologitzat, difícilment identificable amb cap realitat concreta, tret que es tracti de societats amb una llarga història que sobrepassin els límits de la història política. Tots els grups culturals contribueixen a fer un espai comú nou, una societat intercultural.

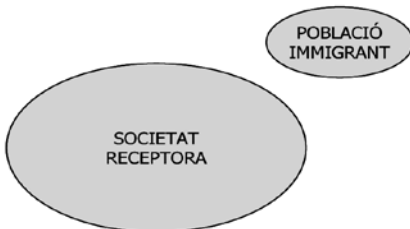
El model multicultural



Es caracteritza perquè cada comunitat es manté cohesionada amb si mateixa i el conjunt de comunitats comparteixen alguns espais amb regles del joc comunes, que tendeixen a ser les mínimes possibles. El cas més clar és el d'algunes ciutats dels Estats Units d'Amèrica.

Els diferents grups conviuen i mantenen la seva idiosincràsia, sense relacionar-se ni barrejar-se. La població immigrada forma grups dins del sistema (model "damero").

El model segregacionista



El model segregacionista considera el fenomen migratori com una realitat transitòria de base purament econòmica. Preconitza mantenir la població immigrant aïllada de la comunitat receptora i el seu retorn al lloc d'origen.

La societat receptora no fomenta la integració de la població immigrada, ni la dels seus valors i cultura, i els manté com a estrangers. Als immigrants els considera visitants temporals i es troben fora del sistema nacional.

L'elecció del model d'incorporació

L'elecció del model d'incorporació té unes conseqüències pràctiques extremadament concretes. No es tracta d'una decisió metateòrica que no té res a veure amb la realitat, sinó que els impactes entre models i decisions polítiques i operatives són molt directes. Segons quina sigui l'elecció entre polítiques sobre escolarització, habitatge, educació d'adults, gestió de les pràctiques religioses, marcs relacionals i participatius, etc., l'avanç cap un o altre model és inevitable. L'existència d'una voluntat política clara per avançar en una determinada direcció és l'única possibilitat perquè les coses puguin anar, efectivament, en aquesta direcció, tot i que el nivell d'incertesa i dificultat mai serà petit. Aquest és un camp en què l'actuació reactiva, actualment dominant en quasi tots els àmbits afectats per la immigració, porta inevitablement a l'estructuració de models socials tendents al tribalisme i al conflicte i la ruptura social, ja que el que predominarà inevitablement serà la defensa dels espais identitaris i l'atrinxerament davant la incertesa i la falta de referències.

L'elecció del model no pot basar-se només en una decisió voluntarista. També és imprescindible analitzar les capacitats i possibilitats reals de poder avançar en una o altra direcció, i l'elecció del model s'ha d'acompanyar amb les capacitats reals per poder-hi avançar. Aquí cal diferenciar molt acuradament entre la perspectiva estratègica desitjada, el que podem anomenar "visió de ciutat", i el camí que caldrà fer per poder-hi arribar. Els models purs no existeixen i la construcció dels models no és unidireccional. S'han de saber molt bé de quins recursos (polítics, instrumentals...) es disposa abans d'escollir un model. Cal tenir una bona diagnosi sobre la realitat concreta de la ciutat i del caràcter de la seva immigració per poder decidir cap a on és possible anar.

Condicionants per a l'elecció

L'elecció del model d'incorporació no pot descansar exclusivament en una definició ideològica, com sovint s'intenta. El mateix fet que la incorporació de persones procedents d'altres cultures comporta la presència, en el procés d'incorporació, de diferents bagatges ideològics fan inviable aquesta opció excepte que s'estigui disposat a sostenir la política d'incorporació des d'una posició dogmàtica i essencialment antidemocràtica, en la mesura que no consideri la diferència com un dret.

Sense ànim d'exhaustivitat a continuació s'apunten alguns dels elements que condicionen i que cal considerar en el moment de l'elecció i la conceptualització del model d'incorporació, a banda del mateix fet del respecte al dret a la diferència.

L'opció política

En primer lloc, caldrà considerar l'opció política i ideològica que haurà de liderar el procés. No cal insistir gaire en el tema ja que és evident que, tot i que sembla haver-hi un únic discurs ideològic i polític, la mateixa existència de diferents models d'incorporació de les poblacions immigrants sorgeix de posicions ideològiques i polítiques ben diferenciades. En tot cas, sí que és imprescindible explicitar quina és l'opció política relativa al fet migratori i no diluir el tema en la seva dimensió cultural, tractar-lo com un fet transitori o evitar pronunciar-s'hi. La tendència, dominant en aquests moments, a esquivar el tema, vista la seva forta dificultat i la seva incidència política, només portarà a la pèrdua de la capacitat de liderar aquesta dinàmica en alguna direcció i a debilitar el govern local enfront dels col·lectius socials, autòctons i nous, que no s'estaran pas de posicionar-se, probablement amb posicions si més no contradictòries, com ja és prou evident que està succeint. Aconseguir un nou consens social i un nou model de convivència només serà possible explicitant molt clarament que el fet migratori comporta canvis estructurals profunds i que aquests canvis són difícils però positius, ja que formen part intrínseca del desenvolupament econòmic i social en què està situada la societat espanyola i europea.

La tipologia migratòria

El segon element que condiciona l'elecció del model i el seu procés de construcció efectiva té a veure amb la tipologia migratòria. La possibilitat de tendir cap a un model d'incorporació o altre dependrà en bona part d'aquesta tipologia.

La construcció de la tipologia migratòria ha de considerar, com a mínim, dues variables si ens centrem en la gestió de la immigració, i probablement tres si a més volem analitzar i respondre al procés de diversificació estructural (ètnic, cultural, religiós, etc.) que es deriva del fet migratori i que es prolonga en el temps a través de les segones i següents generacions, les quals ja no poden ser qualificades d'immigrants sinó de diferents en alguns aspectes. Aquestes tres variables són:

- tipus d'assentament (transeünts, refugiats, desplaçats...)
- elements de diferenciació cultural (llengua, ètnia, religió, model social...)
- grau d'incorporació a la cultura de la societat receptora (generació)

L'encreuament entre les tipologies d'immigrants i els models d'incorporació ens posa de manifest algunes coherències internes que, sense pretendre fer un plantejament determinista, afectaran sens dubte l'elecció del model i, sobretot, la possibilitat real de construir-lo.

Tipologia immigratòria

Tipologies	Models d'incorporació			
	Assimilacionista	Intercultural	Multicultural	Segregacionista
Tipus d'assentament				
Transeüints				
Refugiats				
Desplaçats				
Temporers				
Assentats				
Permanents				
Estructura demogràfica				
Origen				
Concentració				
Diferència cultural				
Llengua				
Ètnia				
Religió				
Model social				
Grau d'incorporació				
1a generació				
2a generació				
3a generació				

La bidireccionalitat del model d'incorporació

Aquesta anàlisi creuada entre tipologies i models d'incorporació ens porta al reconeixement d'un fet de cabdal importància: la decisió sobre quin ha de ser el model d'incorporació i de convivència no és només una opció de la societat receptora sinó que és també un dret i una capacitat, tant si es reconeix com a dret com si no, de la població immigrada. El nivell d'integració social, les formes que prengui aquesta integració, els escenaris en què es produeixi, poden ser dissenyats i establerts sobretot per la societat receptora. Això no significa, però, que les poblacions immigrades no tinguin cap opció més que acceptar aquesta proposta.

De fet, la situació que pot comportar un major perill de trencament social és que les condicions d'incorporació de la població immigrada no siguin acceptables o, tot i semblar acceptables als ulls de la societat receptora, no siguin acceptades per les poblacions immigrants o per una part d'elles. Es fa necessari aquí arribar a un punt de creació d'espais de consens en què el gran repte serà establir els escenaris d'incorporació que garanteixin l'estabilitat de la societat receptora i siguin desitjables i assumibles pels col·lectius immigrants.

Marc per a la identificació de compromisos de convivència

Població immigrant		Població autòctona	
Drets	Deures	Drets	Deures

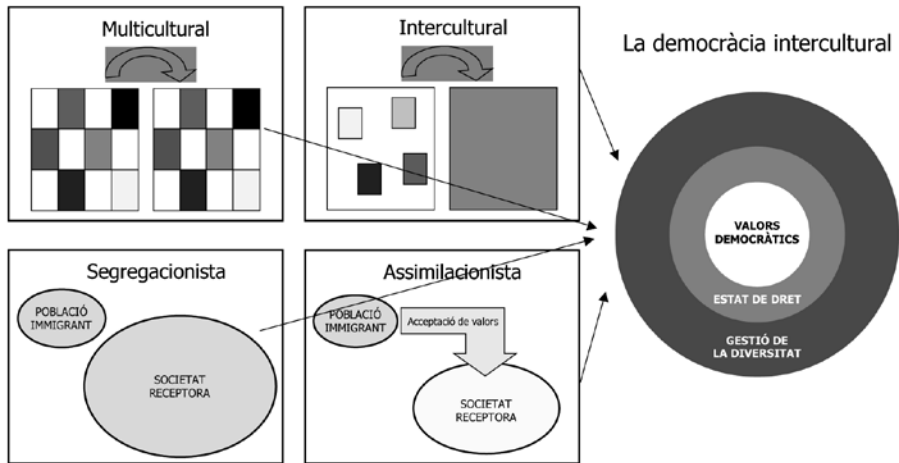
Les condicions materials de la incorporació

Sens dubte, un dels elements més determinants en la definició dels escenaris d'incorporació són les seves condicions materials. No hi ha cap possibilitat d'incorporació positiva i enriquidora si el tracte que reben els incorporats es basa en l'explotació, la marginació dels béns bàsics de què gaudeix la societat receptora, la discriminació o, directament, la xenofòbia. Si la resposta és la insolidaritat i el menyspreu, el model social serà de conflicte i trencament. També ho serà si la societat receptora admet la reproducció mimètica de les condicions socials i vitals per part dels col·lectius incorporats de les existents en el seu lloc d'origen ja que això, en la seva total literalitat, tan sols és possible amb un trencament social total.

Una proposta per treballar: la democràcia intercultural

En una primera aproximació als diferents models d'incorporació, sembla que el grau de consolidació d'un model social democràtic i de benestar, respectuós amb els drets humans, assolit per la nostra societat fa no pas gaires anys i amb molt d'esforç, porta a pensar que el model de referència que millor pot adaptar-se a la mateixa naturalesa de la societat receptora, amb factors importants de diversitat en si mateixa (diverses nacionalitats històriques, plurilingüisme, tradició emigratòria, interculturalitat relativa, orígens diversos: llatins, bàrbars, àrabs...), a diferència per exemple del cas francès, se situaria a una distància intermèdia entre el model assimilacionista, defensor de l'existència d'alguns principis universals, i el model intercultural, interpretat com una tendència a un mestissatge de geometria variable, valor molt interioritzat en la cultura hispànica i també catalana, com a font d'enriquiment, i pot ser la guia més adequada de comportament, tot i que el pes del dret de les poblacions immigrades a preservar les seves arrels, i per tant una certa tendència molt sovint demagògica cap al multiculturalisme, és també un valor molt rellevant en la nostra societat.

Se suggereix aquí un títol provisional per a una proposta referencial que concreta aquestes darreres reflexions: la **democràcia intercultural**.



El model de convivència que es proposa tendeix a defensar un cor central de **VALORS DEMOCRÀTICS** no negociables com són la igualtat de les persones, la llibertat d'expressió, moviment i associació o els drets fonamentals. Les persones residents en aquesta societat hauran d'acceptar aquests valors i practicar-los.

Poden aparèixer contradiccions entre la voluntat de respecte a la diferència i els marcs més centrals del model. En algunes ocasions aquestes contradiccions poden aparèixer en el marc més nuclear dels principis i valors democràtics, com succeeix, per exemple, en el cas de la aconfessionalitat del sistema públic. Certament, algunes d'aquestes contradiccions són preexistents al fet immigratori, que simplement les fa aflorar. En el cas espanyol és especialment greu resoldre democràticament el fet que en un Estat aconfessional hi hagi un tracte excepcionalment favorable a una religió concreta. El debat sobre “o tots o ningú” està servit.

La convivència comporta també l'acceptació de l'**ESTAT DE DRET** i les seves lleis. Aquestes no són inamovibles i es poden canviar, però sempre seguint els procediments democràtics establerts. La llei és igual per a tothom i a la nostra societat existeixen mecanismes de modificació d'aquestes lleis en cas que no s'ajustin a la voluntat de la població o a les necessitats i característiques de la societat. Si als valors centrals els podem anomenar el cor no modificable si no és per ampliació, aquest segon element es pot considerar negociable seguint els camins establerts en la societat democràtica. També en aquest escenari les contradiccions entre respecte, igualtat i funcionalitat poden ser de difícil resolució normativa.

Per acabar tenim el nivell que hem anomenat **SOCIETAT INTERCULTURAL**, on es produeixen els conflictes quotidians. Es tracta d'un espai on poden coexistir, interrelacionant-se o no, tota mena de costums i hàbits sempre que es respectin els valors democràtics i l'Estat de dret. És l'escenari de la diversitat cultural pròpiament dita; l'escenari en què la capacitat normativa no és aplicable i en

què només el consens, l'acord, l'estimació per la diferència, el respecte per totes les sensibilitats, la no-imposició de les pròpies conviccions i costums són, entre altres, els instruments per a la construcció de la convivència i la preservació d'una societat cohesionada i integrada. Aquest és l'escenari més complex i en el qual l'única regla possible és construir i reconstruir acords continus. És precisament, l'escenari que coincideix amb l'escenari local, amb l'escenari de la vida quotidiana, de l'escola, de l'espai públic, del comerç, del culte, de la festa, de la cultura, etc. Un escenari en el qual ben poques coses es poden resoldre normativament i entre les quals la més coneguda com a exemple és el tema del mocador al cap.

Els components que, en principi, donarien consistència a aquest model d'incorporació són els següents:

- Respecte als drets humans entre i per tots els col·lectius socials
- Defensa dels valors i les pràctiques bàsiques de la democràcia formal
- Respecte a la llei i a l'Estat de dret i als seus mecanismes de funcionament
- Defensa de la cohesió social de la ciutat
- Foment de la gestió cooperativa i participada entre els diferents col·lectius socials
- Respecte a la diferència
- Integració i convivència de les diferents aportacions culturals en el marc del manteniment dels aspectes centrals de la cultura de la societat receptora
- Foment de la interacció i de la construcció del sentit d'identitat i pertinença a una societat comuna

En aquest model, la convivència es recolza en aquests valors comuns per a la relació, basats en el respecte, la igualtat i la llibertat d'homes i dones, valors construïts a partir de les aportacions de les diferents cultures, al mateix temps que s'intenta assegurar un espai per a l'existència, el desenvolupament i la interacció de les diferents cultures, llengües, religions i ètnies.

El món local ha de promoure aquest model, que tant ha costat de construir al nostre país, entre la població autòctona i la població nouvinguda, al mateix temps que ha de ser capaç de disposar dels mecanismes, recursos i instruments per gestionar l'espai d'interacció social quotidiana, en què es potenciïn al màxim les possibilitats de desenvolupar les pròpies identitats alhora que s'enriqueix l'espai col·lectiu, dins d'un marc de **defensa dels valors democràtics i de respecte per l'Estat de dret**.

A partir de tenir en compte aquestes característiques se suggereix un model d'incorporació que en el marc de la proposta de **democràcia intercultural** es basi en una combinació dels següents components:

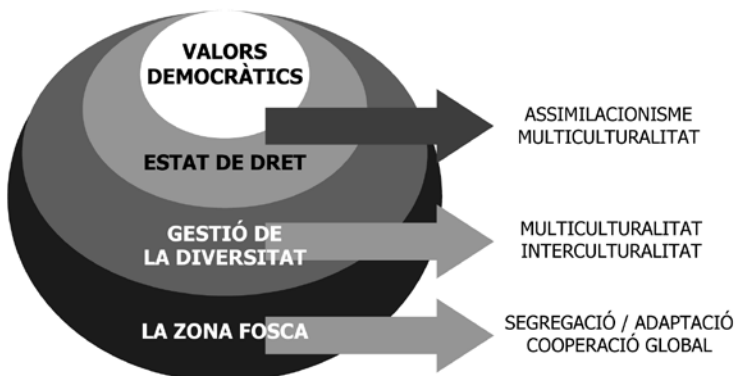
- Factors d'assimilacionisme: elements irrenunciables de la societat receptora, coherents amb els principis i valors democràtics i amb la legalitat vigent (drets individuals, drets humans, Estat de dret, llengua, hàbits bàsics, aconfessionalitat de la vida pública...).

- Factors d'interculturalitat: interacció cultural, incorporació d'elements identitaris comuns, mestissatge social i cultural...
- Factors de multiculturalitat: respecte i acceptació de la diferència, preservació de trets identitaris no contradictoris amb els valors bàsics, compatibilitat de tradicions i històries culturals diferenciades...
- Factors de segregació: segregació jurídica, social, territorial, laboral, econòmica i política; manteniment de situacions d'excepcionalitat (il·legalitat i temporalitat); racisme; xenofòbia; discriminació; automarginació; por a la societat receptora...

Sens dubte no és senzill construir aquest *mix* però segurament seria més complicat intentar situar-se en una posició purista que probablement acabaria sent inacceptable per tothom. Una gestió rigorosa dels drets inalienables que configuren el cos central del model de convivència democràtic pot ser perfectament compatible amb la incorporació de nous elements d'identitat aportats pels immigrants i que siguin assumits pel conjunt de la ciutadania, i també pot ser-ho amb el respecte i la conservació de creences religioses, llengües maternes i hàbits i costums propis que poden ser tan legítims i irrenunciables com ho són la Feria de Abril, la llengua catalana per als emigrants catalans a Amèrica o el pa amb tomàquet, ara ja factor clar d'interculturalitat.

La gestió de la zona fosca

La reflexió proposada fins aquí no té en compte un element dinàmic que marca profundament el procés immigratori i li confereix el caràcter dramàtic i confrontador que el caracteritza. Es tracta del component “d'irregularitat” jurídica que, en alt grau, acompanya el procés migratori. Una part substancial dels fluxos migratoris tendeixen a ser irregulars. Aquesta realitat genera el que aquí hem anomenat la “zona fosca” del fet immigratori, que es caracteritza per dos trets específics: és impossible eliminar-la i també és impossible regularitzar-la de forma ràpida i immediata. L'Estat de dret es troba així enfrontat a la llei i als valors i els drets humans de forma irresoluble.



Això no treu, però, que es mantingui vigent la necessitat ineludible de gestionar aquesta realitat. I l'experiència, pròpia i aliena, sembla fer evident que la gestió d'aquesta zona fosca requereix de dues línies paral·leles i contradictòries de treball:

1. La gestió estructural, basada en la llei.
2. La gestió contingent i informal, basada en la solidaritat.

La gestió dels irregulars, i per tant d'una part substancial dels fluxos migratoris, que alhora és l'aspecte de major dificultat de gestió que presenta el fet migratori, exigeix, d'una part, un esforç per fer complir la legislació d'accés a l'àrea socioeconòmica europea que, inevitablement, ha d'anar acompanyat de polítiques pal·liatives per als casos d'incompliment d'aquesta mateixa legislació. L'origen d'aquesta contradicció és en la mateixa incoherència d'una legislació que reconeix la igualtat entre tots els homes i les dones, però que també estableix que sempre que tinguin el passaport que toca. D'aquesta contradicció només en pot sortir una altra contradicció, segurament inevitable: caldrà trobar la manera de tractar "humanament" aquells que han de ser expulsats del país.

Aquesta zona fosca apareix com la màxima dificultat en la gestió del procés migratori i és el principal focus d'inseguretat, conflicte social i reacció defensiva de la població autòctona, que se sent amenaçada per una "invasió" descontrolada, i també com la màxima debilitat del comportament de la societat receptora, que ha de renunciar a algun dels seus sagrats principis democràtics i universals en bé del manteniment de la seva cohesió i sostenibilitat com a societat benestant.

El model de gestió i organització

El tema de la immigració i la diversificació de la societat és clarament interdepartamental i interdisciplinari i necessita recursos organitzatius interns i externs específics. Els instruments organitzatius que es proposen per a la gestió de la immigració, especialment en l'àmbit local, han de tenir en compte dos escenaris i la seva interacció:

- L'escenari intern de l'Ajuntament. Aquest **escenari intern** es veu afectat per una situació sociocultural de la ciutat diferent i unes demandes i necessitats procedents de la ciutadania també diverses. El fet migratori té impacte sobre totes les àrees de la vida i la gestió (l'espai públic, l'habitatge, l'educació, els serveis socials, la formació i l'ocupació, la participació, la llengua, la cultura, etc.) i també creua tots els sectors de població (homes sols, dones, joves, infants...).
- L'escenari social. El **model organitzatiu extern** ha de considerar quins agents socials seria convenient que estiguessin implicats en el sistema estable i temporal d'organització. És important que, almenys pel que fa al tema dels immigrants, **tots els agents socials** estiguin, en una forma o una altra, implicats en la construcció d'un nou model de convivència. L'absència d'alguns d'aquests agents socials i un decantament de la participació cap

als col·lectius especialment interessats o implicats en el tema pot conduir a posicionaments radicals que difícilment puguin ser compartits pel conjunt de la població.

La gestió de la immigració i la diversitat plantegen problemes especialment greus de governabilitat. En el nostre país, després d'una primera etapa, en l'inici dels ajuntaments democràtics, en la qual els valors, la governabilitat, la relació amb la ciutadania i la seva participació activa en la gestió local van ser aspectes molt rellevants de l'acció de govern, s'ha anat passant a una actuació dels governs i les administracions locals molt més "managerial" i molt més centrada en la provisió de serveis i en fer ciutat en el sentit físic de la paraula. Aquest és un model d'acció de govern probablement adequat i possible en situacions de bonança econòmica, creixement demogràfic pràcticament inexistent i homogeneïtat social molt alta. Els governs locals han pogut treballar amb una certa comoditat encara que la seva impressió pugui ser la contrària.

De fet ara costa poc, tot i esperant que no es faci realitat, imaginar un escenari diferent a aquest. Creixement demogràfic via immigració, ralentiment del creixement econòmic, repunt de l'atur, tensions socials i canvi social, entre d'altres motivat pel procés immigratori encara que no només (envelliment, desestructuració familiar, aparició de factors de trencament generacional, aparició de moviments socials desenquadrats políticament, etc.). Probablement res extraordinari, i fins i tot potser positiu de cara al futur de la societat humana; en tot cas diferent i amb exigències diferents per als governs de qualsevol nivell i també per al govern local.

Focalitzant el tema en l'àmbit de la immigració i la diversitat, encara que segurament la mateixa reflexió és vàlida per afrontar altres reptes, es defineix un escenari en què una prestació solvent de serveis urbans per part dels governs locals és una resposta absolutament insuficient. En aquest nou escenari caldrà afegir polítiques de govern com les que es citen a continuació:

- Posicionament ideològic fort;
- Projecte i model de societat clar i formulat explícitament;
- Direcció basada en valors explicitats i practicats;
- Capacitat relacional i proximitat real;
- Acceptació del conflicte i capacitat de resolució;
- Capacitat de lideratge intern i en l'entorn global;
- Capacitat d'exercici de l'autoritat;
- Transmissió de sentiment de seguretat per a tothom;
- Visió global i capacitat per generar implicacions globals positives;
- Proactivitat i capacitat d'anticipació;
- Promoció d'actituds cooperatives a partir de la pròpia iniciativa.

La major part d'aquestes “maneres de fer” aporten un element bàsic a la vida col·lectiva en entorns canviants incerts i davant de futurs desconeguts: la confiança en la capacitat per resoldre els problemes i per afrontar les incerteses. En la gestió del fet immigratori, generador de pors ancestrals i inseguretats quotidianes davant d'allò que és diferent i desconegut, aquest **govern clar, fort, implicat i proper** és una necessitat bàsica per generar els espais de reconstrucció social que són necessaris davant d'una nova estructura social. Naturalment, no cal dir que aquesta aposta no es pot practicar des d'una simple estratègia comunicacional o d'imatge. El llarg termini en què se situen els processos que aquí s'estan analitzant no admet tàctiques de distracció ja que aquestes només són útils en el curt termini. En aquest sentit l'experiència dels països que han viscut ja la recomposició social cap a la diversitat mostra amb claredat que aquest és un tema que no admet l'“això no em toca” durant gaire estona.

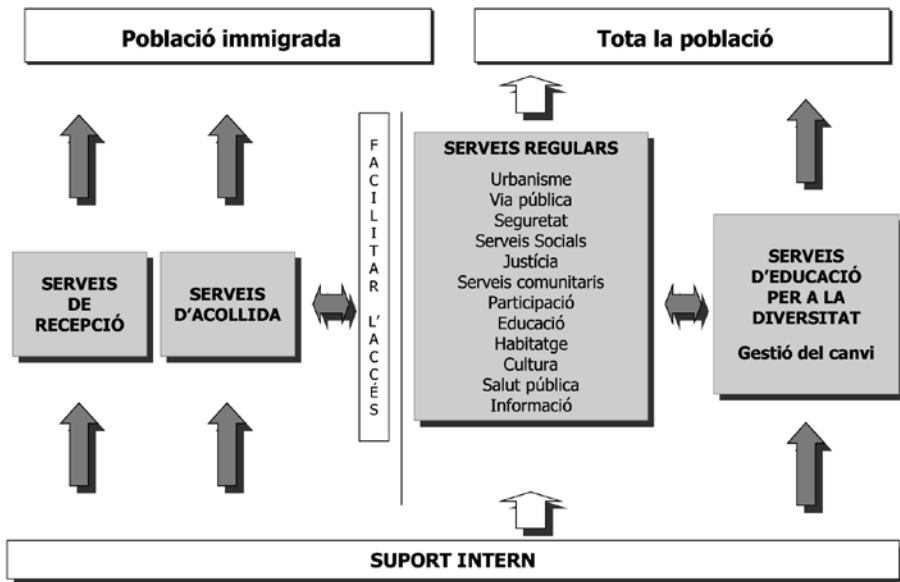
La cartera de serveis

La cartera de serveis públics queda afectada pels canvis socials i culturals de la societat que rep fluxos de noves poblacions. Les actuacions i polítiques que s'han de desenvolupar davant dels processos migratoris cobreixen fonamentalment quatre estratègies:

- La **política de recepció** fa referència a l'atenció a la població nouvinguda, persones en situació irregular o regular, i que no necessàriament s'instal·laran al municipi on arriben. Aquest tipus de serveis ha de fer referència bàsicament a la informació, la cobertura de les urgències socials i l'ajuda en la instal·lació. L'existència de comunitats ja establertes facilita aquests serveis i descarrega la demanda sobre l'ajuntament ja que aquestes xarxes socials actuen de suport i guies en els primers períodes d'arribada. El suport a les associacions d'aquests col·lectius i l'existència d'espais de relació i referència pot facilitar complir els objectius d'aquests serveis de recepció.
- La **política d'acolliment** són les actuacions específiques necessàries per assegurar la possibilitat d'integració de les noves poblacions en el nostre entorn. En general són serveis d'utilització temporal per part del públic objectiu, ja que el seu objectiu bàsic és aconseguir el pont entre l'arribada i la normalització i integració en el sistema de serveis ordinaris i els mercats regulars de l'habitatge, l'ocupació, l'educació, la sanitat, els serveis socials, etc. El coneixement de l'entorn, la capacitació lingüística, el suport educatiu inicial, la consolidació dels llaços familiars i comunitaris... es converteixen en puntals per a la integració exitosa de la població. Es tracta d'actuacions destinades a poblacions amb voluntat d'establir residència al territori d'arribada i que tenen per objecte principal col·locar aquestes persones en situació d'igualtat d'oportunitats respecte de la resta de residents.
- Les **polítiques de normalització** comporten tres tipus d'actuacions: garantir l'accessibilitat de tots i totes a tots els serveis municipals; el redimensionament de l'oferta en funció de les necessitats i demandes del nou *mix*

social, i la reconceptualització d'una sèrie de serveis. La premissa d'actuació bàsica per a la integració social és aconseguir la utilització normalitzada de tots els serveis per part de qualsevol ciutadà o ciutadana, al marge de la seva nacionalitat, ètnia, sexe o religió, i el desenvolupament de serveis específics només allà on sigui estrictament necessari perquè la problemàtica així ho requereixi (per exemple, capacitació lingüística). L'accessibilitat a l'Administració pública i als seus serveis es converteix en un procés clau. Les transformacions i els canvis en la cartera de serveis afecten de la mateixa manera i es dirigeixen a tota la població del municipi.

- Les **polítiques del canvi cultural** inclouen totes aquelles actuacions destinades a afavorir la convivència en un marc social, cultural i ètnic divers. Incorporen canvis culturals, nous coneixements i capacitacions, nous missatges i valors, etc. Són actuacions dirigides a tots els col·lectius de població.



Les actuacions que es poden desenvolupar a les diferents àrees incideixen de manera diversa en aquestes quatre estratègies mencionades. El quadre que segueix indica la capacitat d'impacte de les possibles polítiques, actuacions i serveis de les diferents àrees en la consolidació i l'aplicació d'aquestes estratègies.

Àrees	Estratègies			
	Recepció	Acolliment	Norma- lització	Canvi cultural
Informació i registres	x	x	x	x
Serveis socials	x	x	x	
Promoció de la dona		x	x	x
Habitatge	x		x	
Sanitat, salut i consum	x		x	
Educació	x	x	x	
Formació d'adults		x	x	
Dinamització econòmica		x	x	x
Urbanisme i espai públic			x	x
Serveis comunitaris		x	x	x
Participació ciutadana		x	x	x
Seguretat ciutadana	x	x	x	x
Serveis de suport intern		x	x	x
Educació per a la convivència				x

La dimensió econòmica

Els governs en general, i en particular els governs locals, han de generar les dinàmiques per gestionar l'**augment de la pressió sobre alguns dels recursos** que ja en l'actualitat presenten dèficits. Conseqüentment, l'entrada de nous contingents de població en els mercats regulars pot portar al conflicte social. La gestió del conflicte cap a la construcció de solucions positives per a la col·lectivitat esdevé una de les funcions bàsiques dels ajuntaments i governs locals.

Un element essencial i molt rellevant és que els nous ciutadans tenen, per al sector públic, el **mateix cost ordinari** que té qualsevol altre ciutadà o ciutadana. Però, més enllà del cost ordinari de qualsevol resident habitual d'un municipi, les persones immigrants impliquen un **cost extra** que es deriva d'una sèrie de factors:

- la seva incorporació tardana a la nostra societat;
- unes condicions inicials de molt més baixa disponibilitat de recursos de desenvolupament personal;
- un entorn social diferent del que ara han de conèixer i gestionar.

Podem identificar quatre **orígens de cost principals derivats de la incorporació dels col·lectius immigrants** a la nostra societat, que són:

- **Costos generats per l'increment de població** que viu en el municipi i utilitza els serveis. L'augment de la immigració comporta un augment de la població i per tant la necessitat que la dotació de serveis públics creixi. Si aquests usuaris i usuàries s'empadronen i paguen impostos, en el nivell que els pertocui, i indirectament aporten més impostos perquè aporten capacitat de producció i consum, el sistema de serveis públics haurà de créixer.
- **Costos derivats de la tipologia de la nova població.** La nova població es concentra de forma significativa en la franja baixa de l'escala socioeconòmica: es tracta d'una població altament consumidora de serveis públics. Es tracta a més a més d'una població bàsicament jove. L'arribada de contingents significatius d'immigrants farà aflorar totes les febleses de l'estat del benestar espanyol que la coincidència d'una llarga època de bonança econòmica i l'estancament demogràfic han permès camuflar.
- **Costos d'incorporació.** La diferència cultural entesa en sentit ampli (llengua, cultura, hàbits, esquemes relacionals, etc.) i, sobretot, el diferent nivell d'inversió en desenvolupament personal de què han gaudit respecte del de la població de la societat receptora, són necessitats recollides en la cartera de serveis com a serveis de recepció i acolliment, i apareixen com el paquet de cost més específic i més determinant del procés de canvi social. La construcció d'un bon sistema de serveis d'incorporació s'orienta cap al reconeixement que el cost d'aquest sistema és una inversió de futur tant per als nousvinguts com per al sistema social i productiu receptor i, en definitiva, per a la construcció d'un bon model de convivència.
- **Costos de gestió del "shock cultural"** de la societat receptora generats pel procés de diversificació social: el cost de l'ajust social a la diversitat, que té el seu origen en la manca d'experiència de convivència en la diversitat de la societat receptora. El shock cultural de la immigració no és només per als que vénen sinó que també l'experimenten els que reben.

El finançament

S'identifiquen quatre àrees d'actuació econòmicament rellevants:

- **Rehabilitació urbana i habitatge**, que es converteix en la principal assignatura pendent;
- **Educació**, especialment pel que fa a l'etapa infantil, la formació d'adults i el reforç per a la gestió de la incorporació i l'acolliment de les poblacions joves nousvingudes;
- **Serveis socials d'atenció primària**, amb especial atenció a la presència al carrer i al treball comunitari i a la gestió de les urgències socials;
- **Formació del personal** municipal i de les entitats (educador, sanitari, seguretat, etc.) en la diversitat.

El finançament d'aquesta cartera de serveis, des de l'òptica dels governs locals, es pot concretar en tres línies d'actuació:

- Increment del **finançament ordinari** regular dels municipis com a resultat de l'increment de població. Partint del criteri que la població immigrant forma part de la ciutadania, la diferència pel que fa als serveis bàsics es redueix a una diferència quantitativa que s'ha de veure reflectida en el padrons municipals i en el sistema regular de finançament dels ajuntaments. Això converteix l'empadronament en una eina de finançament essencial per als governs locals en aquest nivell bàsic.
- Revisió del **finançament dels serveis deficitaris** existents en alguns dels sistemes de protecció i benestar social, especialment els serveis socials, les polítiques d'habitatge social, i alguns components del sistema educatiu (infantil, adults, ocupacional...) i del sistema sanitari (maternoinfantil, salut mental).
- **Recursos extraordinaris** orientats a finançar els serveis substitutoris que necessiten els immigrants que no han gaudit de la possibilitat de realitzar un procés de desenvolupament i formació personal com el realitzat pels autòctons (finançament del cost d'incorporació) i finançament de les actuacions orientades a la formació de la població autòctona en la convivència en la diversitat (finançament de la gestió del *shock* cultural).

La necessitat d'informació

Davant el canvi social i cultural és essencial tenir un sistema de coneixement que permeti captar els principals fenòmens i la percepció de la població, ja que la informació i el coneixement són elements estratègics per a la gestió eficaç dels processos migratoris i dels processos d'integració social.

Els principals instruments de coneixement de què haurien de disposar les administracions locals per poder fer una tasca preventiva i pal·liativa dels impactes del canvi social són, com a mínim, els següents:

- Explotació i anàlisi contínua del padró viu;
- Indicadors de producció, prestació i impacte dels serveis urbans, especialment els serveis sanitaris, socials, d'ocupació, d'habitatge i educatius;
- Explotació i anàlisi contínua dels registres civils (naixements, morts, matrimonis...);
- Enquesta de percepció, coneixement, actituds, valors i relació a tota la població;
- Seguiment dels registres d'entrada, regularització, permisos de treball... amb explotació territorialitzada segons adreça de referència;
- Seguiment i anàlisi dels processos de reunificació familiar;
- Estudis específics de diferents temàtiques (adolescents, segones generacions, salut maternoinfantil, habitatge, necessitats educatives...);

- Seguiment i anàlisi dels informes dels “agents” de carrer (educadors socials, dinamitzadors de comerç, cossos de seguretat, serveis de manteniment i inspecció...);
- Sistema d’informació de barris degradats: seguiment i monitorització de l’evolució social, econòmica i urbanística. Polítiques, actuacions, inversions i dinàmiques.

Les fonts de totes aquestes informacions són diverses i disperses, i és necessari fer un esforç de coordinació que permeti la disponibilitat de totes elles en un temps raonable per a la planificació i la definició de polítiques. En aquest context apareixen **quatre necessitats** clarament definides:

- La disponibilitat d’un sistema d’informació i coneixement potent;
- La comunicació i el diàleg interadministratiu;
- La cooperació entre entitats i administracions;
- L’intercanvi local i internacional.

Aquesta necessitat d’informació presenta en el cas de la immigració dues exigències específiques especialment significatives.

La primera té a veure amb el factor temps. Els terminis de generació d’informació que poden ser adequats per a la gestió de la majoria dels àmbits públics i socials acostumen a ser fortament insuficients en la gestió de la immigració. La informació de fa un o dos anys, especialment en moments de forta intensitat de moviment, és prehistòria. Es fa imprescindible disposar de mecanismes informacionals molt potents per superar aquesta exigència.

La segona té a veure amb la rellevància de la informació opinàtica, cada cop més important per gestionar qualsevol tema públic, però especialment significativa en aquest tema. Les vessants subjectives del fet migratori fan que entre realitats i percepcions puguin haver-hi forts desajustos i cal, per tant, no confiar només en les dades sinó gestionar també aquestes percepcions de forma directa i explícita.