

Respostes per viure junts i juntes

Les polítiques d'immigració a Catalunya

Oriol Amorós



Catalunya ha viscut en els darrers deu anys una transformació demogràfica de tal magnitud que, tot i tenir precedents, ha causat un fort impacte social. Necessitem la immigració i, al mateix temps, la problematitzem. Explicar les causes d'aquesta contradicció és el punt de partida per formular les preguntes adequades o, si voleu, per definir els reptes. Basant-nos en el document de bases del Pacte Nacional per a la Immigració, creiem que s'hi combina (1) el creixement econòmic basat en la creació d'ocupació; (2) el descens de la natalitat entre 1977-1997; i (3) les noves ocupacions sorgides per la incorporació de les dones al mercat de treball remunerat. Per acabar, resumim les demandes que la ciutadania planteja davant el fet migratori: (1) ordenar-ne els fluxos d'acord amb el mercat de treball; (2) evitar la competència pels recursos públics; i (3) dotar-nos d'elements de cohesió per compensar adequadament la valoració positiva de la nova diversitat.

Una transformació important

Entre el 2000 i 2007 les persones amb nacionalitat estrangera assentades a Catalunya s'han incrementat en 790.917, és a dir, una mitjana de 112.988 per any, xifres absolutes homologables a les d'Alemanya o França, països de dimensions molt superiors a les nostres.

Els nous catalans i catalanes són originaris de 176 estats, tot i que agrupant els procedents de Marroc, Equador, Romania, Bolívia i Colòmbia en representen el 44 %.

Una característica d'aquest flux ha estat l'abundància de situacions d'irregularitat administrativa si bé el 2005 marca un abans i un després. Les regularitzacions extraordinàries eren la via principal de regularització fins a aquesta data, mentre que d'aleshores ençà el reagrupament familiar, l'arrelament social i la contractació nominativa han generat un flux més d'acord amb les previsions legals.

El 2007 també marca un altre canvi qualitatiu: és el primer any en què les autoritzacions de residència per reagrupament familiar superen

la resta de motivacions. El primer motiu per migrar ja no és millorar les expectatives laborals del *pioner*, sinó el de retrobar-se amb els altres

UNA CARACTERÍSTICA DEL FLUX MIGRATORI HA ESTAT L'ABUNDÀNCIA DE SITUACIONS D'IRREGULARITAT ADMINISTRATIVA SI BÉ EL 2005 MARCA UN ABANS I UN DESPRÉS

membres de la família. Sembla un símptoma de maduració del procés, de descens relatiu de pioners que cridaran d'altres migrants a seguir-los. Presenta els avantatges de ser un flux previsible, i per tant gestionable, el d'estabilitzar emotivament i relacionalment les persones migrades i el d'homologar-ne les perspectives vitals i socialitzadores a les del conjunt poblacional. En la dimensió local es facilita la participació i la incorporació en la societat d'acollida

gràfic 1

EVOLUCIÓ DE LA POBLACIÓ EMPADRONADA A CATALUNYA PER NACIONALITAT. 2000-2008.



Font: INE. Padrans oficials de població a 1 de gener de cada any.

(*) Secretaria per a la Immigració. Padró provisional a 1 de gener de 2008.

taula 1

PRINCIPALS PAÏSOS DE PROCEDÈNCIA DE LA POBLACIÓ ESTRANGERA EMPADRONADA A CATALUNYA. 2007.

	Total	%	Homes	Dones
Marroc	191.652	19,7	118.246	73.406
Equador	81.831	8,4	38.165	43.666
Romania	63.534	6,5	33.361	30.173
Bolívia	51.584	5,3	21.782	29.802
Colòmbia	42.797	4,4	19.342	23.455
Itàlia	37.750	3,9	22.173	15.577
Argentina	34.528	3,6	17.392	17.136
Xina	33.689	3,5	18.303	15.386
Perú	30.144	3,1	13.989	16.155
França	29.561	3,0	15.189	14.372
Pakistan	25.362	2,6	22.119	3.243
Alemanya	20.937	2,2	10.834	10.103
Brasil	20.194	2,1	8.488	11.706
Regne Unit	18.673	1,9	10.141	8.532
República Dominicana	17.063	1,8	6.855	10.208
Altres 161 països	273.208	28,1	154.640	118.568
Total estrangers	972.507	100,0	531.019	441.488

Font: INE. Padró oficial de població a 1 de gener de 2007.



© iStockphoto/ Julian La Lau

i expressa una voluntat de permanència, alhora que planteja nous reptes quant a la demanda de determinats serveis públics com l'educació o l'acompanyament de les persones reagrupades vers el mercat laboral.

Una paradoxa a resoldre

La immigració ha vingut perquè el nostre mercat de treball l'ha cridat. Ja no podem imaginar sectors de l'economia tant importants com la restauració, construcció, agricultura, comerç o els serveis de cura de les persones sense la immigració, que representa, a gener de 2008, el 13.2 % de les cotitzacions a la seguretat social.

A diferència del caràcter urbà de les migracions del segle XX, les del segle XXI es distribueixen de forma més equilibrada arreu del territori, tot i la pressió segregadora del mercat de l'habitatge. Així, la immigració té, una forta presència en la majoria d'àmbits socials i una interrelació amb la societat d'acollida superior al que s'esdevé en altres països del nostre entorn.

La magnitud d'aquests processos ha suscitat un fort impacte en l'opinió pública. En les diferents enquestes d'opinió, la immigració sol ocupar les primeres posicions que centren l'atenció, tot i que, davalla varies posicions quan es demana si afecten personalment a l'enquestat. Quan se li pregunta per la visió que en té, percep negativament la irregularitat administrativa, per-

cep greuges comparatius en l'accés als serveis públics o, com a mínim, li imputa una pèrdua de qualitat per bé que, al mateix temps, planteja la necessitat de facilitar la integració dels nous vinguts.

La immigració ens defineix com a país, forma part del nosaltres i és clarament necessària, però, alhora, es problematitza. Cal resoldre aquesta paradoxa per gestionar-la des de la racionalitat i l'interès col·lectiu. Per això ens proposem, en el marc del *Pacte Nacional per a la Immigració* arribar a una explicació compartida, i donar resposta a les demandes plantejades.

Les causes

Podem agrupar els elements causals dels fluxos migratoris a partir de diferents criteris. Un d'ells seria el de distingir entre els factors a l'abast de les polítiques públiques de Catalunya i de l'Estat i els que, només tangencialment s'hi pot influir. Un altre criteri consistiria en distingir entre els efectes d'expulsió dels països d'origen i els de crida dels països de destinació, efectes *push* i *pull*, respectivament. Creiem que hi ha una forta intersecció entre els dos criteris.

Sovint s'han explicat les migracions per la pobresa dels països d'origen, la manca de llibertats, d'oportunitats laborals o de protecció social. Són efectes *push*, necessaris però no pas suficients. Altrament no ens podríem explicar

perquè la nostra immigració no són els més pobres del seu país d'origen, ni els seus països són els més pobres dels respectius continents; ni tampoc perquè rebem més immigració que d'altres països amb major renda.

Entre els efectes de crida, *pull*, en bona part dels quals es pot influir, tot i que amb limitacions, hi trobem una demografia amb poc creixement natural; una economia caracteritzada per la creació d'ocupació i l'estancament de la productivitat; els desajustos entre demanda i oferta de mà d'obra i el canvi d'hàbits familiars degut a la incorporació de la dona al mercat de treball remunerat. També hi podríem comptar

EL 2007 TAMBÉ MARCA UN ALTRE CANVI QUALITATIU: ÉS EL PRIMER ANY EN QUÈ LES AUTORITZACIONS DE RESIDÈNCIA PER REAGRUPAMENT FAMILIAR SUPEREN LA RESTA DE MOTIVACIONS

la mateixa mundialització, sobre la qual poc hi podem fer, però que escurça les distàncies i permet desitjar i efectuar desplaçaments, anys enrere inimaginables...

Assumir totes aquestes causes implica assumir el caràcter estructural del fet migratori en tant que resulta desitjable la incorporació de la dona al treball remunerat, que no podem modificar la natalitat passada, que és desitjable el creixement econòmic i que és desitjable que Catalunya tingui capacitat per relacionar-se amb el món. També implica assumir la necessitat de millorar tant la productivitat de la nostra economia, com les taxes d'activitat i els nivells formatius de la mà d'obra interna de manera que s'ajusti a les necessitats futures del mercat de treball, i d'aquesta manera moderar els fluxos migratoris.

Finalment, aquesta anàlisi també ens invita a assumir responsabilitat dins dels marcs de decisió europeus i internacionals, per treballar profitosament pel desenvolupament dels països empobrits.

Necessitats de la immigració i necessitats del conjunt de la societat

Per primera vegada en la nostra democràcia un percentatge important de residents no gaudeix de tots els drets de ciutadania, com són els drets de participació política, ni disposen d'eines bàsiques per a l'autonomia personal com és el coneixement de la llengua, les possibilitats d'inserció laboral en condicions d'igualtat o el mateix coneixement sobre diferents aspectes de la societat d'acollida.

Cal superar aquests reptes si volem avançar vers la incorporació de la nova població a la ciutadania plena, a la seva participació en tots els àmbits de la societat i en l'assoliment de la igualtat de drets i deures. I alhora cal tenir present, les exigències plantejades pel conjunt de la societat: ordenar els fluxos migratoris, palesar que no minven els recursos públics i dotar d'elements de cohesió a una societat que per sempre més serà diversa.

Són les dues cares d'una mateixa moneda. Ordenar els fluxos migratoris d'acord amb les previsions legals és condició *sine qua non* per a una adequada inserció laboral. Els serveis públics han de ser accessibles i de qualitat per



a tota la població si es vol la igualtat de drets i deures en un marc de bona convivència. Tant el coneixement de la llengua i de la societat d'acollida, com la participació política resulten imprescindibles per cohesionar una societat diversa o, com plantegem més endavant, per assolir una cultura pública comuna.

Fluxos migratoris i mercat de treball

La dimensió dels fluxos migratoris arribats, les dificultats per a la seva integració (provocada també per la seva magnitud), el fet que aquests fluxos reflecteixen en bona mesura les necessitats del mercat de treball i el procés de reducció de la població en edat laboral, obliguen a mobilitzar tant els recursos interns com els fluxos migratoris, bé que modulant-ne el ritme.

Atès que part d'aquests fluxos es produiran per motivacions extralaborals, per reagrupament familiar bàsicament, la seva mobilització vers el mercat de treball haurà de gestionar-se per adequar oferta i demanda de mà d'obra.

Igualment, la mobilització de, en primer lloc, recursos interns, però també els externs, comporta millorar el nivell formatiu de tothom per assegurar la qualitat i la competitivitat del teixit productiu.

És per aquest motiu que el *Pacte Nacional per a la Immigració* prioritza l'increment de les taxes d'activitat i d'ocupació, femenines i masculines, la qualificació educativa i professional, l'afloreament de la població subocupada (que desenvolupa llocs de treball inferiors al seu nivell formatiu) i el seguiment atent de les taxes d'èxit escolar, d'escolarització postobligatòria, i de la inserció laboral del jovent.

Especial rellevància té, en el context actual, l'accés al treball de les persones reagrupades. Tant per millorar el benestar de les famílies i la seva fortalesa davant períodes d'adversitat, com per avançar en la igualtat entre homes i dones. Això també beneficia els ocupadors en disposar d'una mà d'obra molt més gestionable que la contractació en origen, alhora que modera els fluxos migratoris.

Fluxos, legislació i realitat

Ja hem fet esment als desajustos entre legalitat i realitat en els passats fluxos migratoris. Igualment, cal que tinguem present, el marc competencial: atenent-nos a l'article 138 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, ens hem de manifestar respecte al model de gestió de fluxos a què volem comprometre'ns.

Caldria adequar la contractació als requeriments dels veritables ocupadors de la immigració (les famílies i les petites i microempreses); seleccionar en funció de l'ocupabilitat a llarg termini, tant de les persones com de les seves famílies; i agilitar la gestió en origen.

Per a fer-ho possible, ens proposem, entre d'altres mesures, reforçar el servei d'intermediació laboral en origen, vincular la selecció en origen i la reagrupació familiar, així com els serveis de primera acollida a Catalunya amb les Oficines de Treball, i ampliar les autoritzacions temporals de recerca de feina per facilitar que entrin en contacte amb els possibles ocupadors.

Igualment, considerem clau el desplegament de l'article 170.2 de l'Estatut, sobre la inspecció laboral, per tal de combatre la contractació irregular mitjançant l'augment de recursos i una major eficàcia dels processos sancionadors.

Immigració i desenvolupament

Gestionar el fluxos migratoris únicament en relació a les necessitats immediates del mercat de treball empobreix els països d'origen i no és una política ni responsable ni sostenible. És possible una alternativa que reverteixi en benefici tant del país d'origen com del receptor. Una política així es podria basar en cinc pilars.

En primer lloc cal que les persones immigrades protagonitzin els projectes de cooperació amb els seus països d'origen. Per això el Govern prioritza el codesenvolupament dins la seva política de cooperació.

El paper de les remeses en el desenvolupament és una font de riquesa importat, un ajut sense intermediaris. Caldria vetllar per una

gestió de les remeses transparent,i bancaritzada per enfortir l'economia financera i l'accés al crèdit en origen.

La descapitalització humana és nociva per als països d'origen. La cooperació en formació i capacitat de persones amb voluntat de residir-hi pot ser un element de compensació que alguns països ja han començat a aplicar de forma paral·lela als processos de selecció en origen.

En quart lloc, l'accés al crèdit en els països de destinació per invertir en origen, que ja ha aparegut espontàniament, cal entendre que reverteix en benefici mutu.

Punt final, però no menys important, Cata-

**A CATALUNYA, LA IMMIGRACIÓ
TÉ UNA FORTA PRESENCIA EN LA
MAJORIA D'ÀMBITS SOCIALS I UNA
INTERRELACIÓ AMB LA SOCIETAT
D'ACOLLIDA SUPERIOR AL QUE
S'ESDEVÉ EN ALTRES PAÏSOS DEL
NOSTRE ENTORN**

lunya disposa ja d'una bona experiència en la gestió de fluxos circulars que, al mateix temps que ajuden de forma notable a la nostra agricultura, beneficien clarament determinats països d'origen.

Adaptar els serveis públics a una societat diversa

La integració de la nova població es determinarà en gran mesura per la capacitat dels serveis públics per atendre les demandes socials: tant perquè incorporen la nova ciutadania als circuits normalitzats, com per què el conjunt de la societat tingui clar que la immigració no en rebaixa les prestacions. Cal, doncs, adaptar-los a la nova diversitat d'usuaris i redimensionar-los per tal d'evitar el conflicte per la competència per recursos escassos.

Els serveis públics seran motors d'inclusió i cohesió si preserven el principi d'universalitat en l'accés, si eviten qualsevol segmentació

en funció de l'origen i, sobretot, si adquireixen la dimensió pressupostària i organitzativa adequada..

La inscripció al padró municipal esdevé, en un context amb forta irregularitat administrativa, una via d'accés als serveis i un ajut clau en la integració, així com la principal eina dels gestors públics per conèixer la realitat poblacional.

La creació d'un servei de primera acollida universal, a través de la futura *Llei d'Acollida de les persones immigrades*, permetrà actuar en un moment crític, el moment de l'arribada, per facilitar l'autonomia personal. Apostem per un sistema que actuï tant a l'exterior, com a les empreses i, més encara, en l'àmbit local, amb lideratge local i participació del teixit social. S'han de posar a l'abast de les persones nouvingudes l'aprenentatge del català, la inserció laboral i les accions informatives per al coneixement de la societat d'acollida.

Són molts els exemples del que els serveis públics venen fent: les aules d'acollida, els plans educatius d'entorn, les adaptacions en l'àmbit de la salut, l'impuls de la *Llei de serveis socials* per normalitzar el mercat laboral de la cura de persones, el programa *treball als barris*, les borses d'habitatge de lloguer amb mediació social, els programes d'inserció per a la població penitenciària, les polítiques integrals del cicle de vida (infància, joventut, gent gran i famílies)... Tots aquests són exemples d'èxit a mantenir i reforçar.

Integració en una cultura pública comuna

Un dels efectes més visibles del procés migratori ha estat l'enriquiment de la pluralitat que, de sempre, ha caracteritzat la nostra societat. Si es vol que aquesta diversitat no creï noves desigualtats, ni divideixi la societat, i si es vol que el projecte de nació catalana continuï sent el referent compartit per tota la població, s'ha de garantir un espai comú de convivència, de reconeixement i de participació. És el que anomenem una *cultura pública comuna*.

Aquesta s'ha de fonamentar en els valors democràtics, els drets humans, la igualtat d'oportunitats i el respecte al pluralisme com a principis bàsics d'organització de la societat. I també en la llengua i la cultura catalanes com a elements compartits, tret singular de la nostra aportació a la diversitat mundial.

La construcció d'una cultura pública comuna, que acomodi la diversitat existent, implica avançar cap a una estructura d'oportunitats oberta, i, per tant, on tothom pugui participar en els afers pública a través del teixit cívic, cultural, associatiu, sindical, esportiu o empresarial. Però és la participació política l'exercici de la democràcia per excel·lència. En aquest sentit no podem posposar més la universalitat del dret a vot. Si és mitjançant un canvi constitucional, millor. Però si aquest s'endarrereix, també pot ser vàlida la reducció del límit de deu anys de residència legal, que afecta a bona part de la nostra immigració, per a l'accés a la nacionalitat.

La valoració positiva de la diversitat cultural i lingüística, en una societat on ja s'hi parlen prop de 300 idiomes, també ha de ser un dels trets distintius de la cultura pública comuna. Aquest fet és plenament compatible amb la necessitat d'utilitzar el català, en tant que llengua pròpia, com a vehicle de comunicació entre tots els membres de la societat, com a llengua comuna.

El pluralisme també implica donar reconeixement institucional a les religions presents i garantir-ne la pràctica, dins dels límits de les normes comunes i del respecte dels drets individuals.

La igualtat d'oportunitats entre homes i dones també ha de ser un component bàsic d'aquesta cultura pública comuna. Això implica reconèixer el paper de les dones com a protagonistes dels processos migratoris, com a agents de canvi social, atendre'n les necessitats específiques i facilitar-ne l'autonomia personal.

De la mateixa manera que l'accés normalitzat als serveis públics a més de respondre a les diferents necessitats sectorials contribueix decisivament a la incorporació social, també ho han de fer les polítiques del cicle de vida. Adreçar accions específiques a diferents col·lectius

d'edat (infància, jovent, gent gran i famílies), a més de respondre a les seves necessitats, afavoreix la percepció d'interessos compartits,

CAL ASSUMIR EL CARÀCTER ESTRUCTURAL DEL FET MIGRATORI EN TANT QUE RESULTA DESITJABLE LA INCORPORACIÓ DE LA DONA AL TREBALL REMUNERAT, QUE NO PODEM MODIFICAR LA NATALITAT PASSADA, QUE ÉS DESITJABLE EL CREIXEMENT ECONÒMIC I QUE ÉS DESITJABLE QUE CATALUNYA TINGUI CAPACITAT PER RELACIONAR-SE AMB EL MÓN

de procés vital comú, que pesa més el que ens uneix que el que ens separa.

Conclusió final

El Govern entén que les polítiques d'immigració han de ser transversals i participades. El procés migratori forma part de la nostra realitat present i futura. Cal arribar a consensos en aquest àmbit per afrontar la transformació social que vivim. Tant les necessitats de les persones immigrades, en els seu procés d'adquisició d'autonomia personal i d'integració, com les demandes expressades pel conjunt de la ciutadania han de ser ateses per mantenir un bon encaix entre l'experiència positiva de la nova diversitat i la voluntat de ser una societat cohesionada. Per donar-hi resposta, el *Pacte Nacional per a la Immigració* estructura les seves propostes polítiques en tres eixos: gestió dels fluxos migratoris coordinada amb l'accés al mercat de treball; adaptació dels serveis públics a una societat diversa i integració en una cultura pública comuna.

ORIOL AMORÓS és secretari per a la immigració del Govern de la Generalitat de Catalunya