

**La gestió de la immigració a l'àmbit local
Reptes i actuacions**

**Roser Solà-Morales
Finestra oberta 50
Desembre 2006**

Crèdits:

Aquesta recerca ha estat possible gràcies a les aportacions de totes les persones entrevistades que, des del seu treball diari en administracions i entitats locals, són les grans observadores i coneixedores de la realitat social. També vull agrair els comentaris realitzats pels membres del grup de contrast, a qui es va passar un primer esborrany perquè se'l llegissin, i molt especialment el meu agraïment a Mònica Nadal, per les seves revisions i suggeriments.

Índex

Introducció

Capítol I. Aspectes que emmarquen i sostenen l'acció local

1. El paper de les institucions supramunicipals
 - 1.1. Generalitat de Catalunya - Secretaria per a la Immigració
 - 1.1.1. Els Plans Territorials de Ciutadania i Immigració
 - 1.2. Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona
 - 1.3. Els drets dels estrangers reconeguts per la llei
2. Marc competencial de l'Administració local en matèria d'immigració
 - 2.1. La gestió del padró
3. Principis i mecanismes d'actuació
 - 3.1. Dimensió territorial
 - 3.2. Recursos
 - 3.2.1. Fons per a l'acollida i la integració de les persones immigrades
Alguns problemes en relació amb les subvencions
 - 3.2.2. La Llei de barris
*Coordinació del Pla de Barris i els Plans de Convivència
Potencialitats i riscos del Pla de Barris*
 - 3.2.3. Altres recursos
*Pla Educatiu d'Entorn
Plans de Desenvolupament Comunitari
Altres fonts: Urbal i Equal*
 - 3.3. Organització interna: l'aposta per la transversalitat
 - 3.3.1. Dificultats per treballar transversalment
 - 3.4. Els Plans com a principals instruments d'organització
Estructura dels Plans
 - 3.4.1. Altres eines que s'han impulsat a l'àmbit local
 - 3.5. Idees de fons que sostenen les actuacions

Capítol II. Les actuacions que es porten a terme a l'àmbit local

4. L'acollida
 - 4.1. El repte de les accions d'acollida: la coordinació
5. Igualtat d'accés als serveis
 - 5.1. Superació de les barreres lingüístiques i culturals
 - 5.2. Serveis de mediació i de traducció. "El nom no fa la cosa"
*Noves figures i canvis de nom
Mediació o traducció?
Figura professional o estratègia?
Mediació comunitària – mediació intercultural
Evitar la dependència
Mediadors informals i coresponsabilitat ciutadana*
 - 5.3. Promoció de la participació com a eina d'integració

*Els instruments per promoure-la
Col·lectius diana: les dones i els joves
La necessitat de tenir interlocutors
No exigir més a les associacions d'immigrants
Tendir a la normalització*

6. Millora de la convivència

6.1. Sensibilització i pedagogia

Un recull d'actuacions

Tòpics i rumors: com els afronten els responsables locals

6.2. El gran repte dels governs locals: la gestió de la diversitat

Etnificació de l'espai públic

Mesures per evitar la concentració: Pla d'Educació Extensiva

Treball amb les comunitats de propietaris

Capítol III. La gestió de la diversitat

7. El cas del comerç

7.1. Algunes idees prèvies sobre el comerç regentat per estrangers

7.2. Conflictes que es generen

7.3. Aspectes legals

7.3.1. Què preveu, a grans trets, la nova llei d'horaris comercials?

7.3.2. Regulació dels locutors

7.4. Actuacions de l'Administració local

7.4.1. Campanyes d'informació

7.4.2. Col·laboració entre administracions

7.4.3. Treballar amb les associacions de comerciants

Processos de mediació per vèncer obstacles

7.4.4. El comerç de proximitat com a eix de dinamització del barri

7.4.5. Mesures per evitar la concentració

8. Mesquites i oratoris

8.1. Dades contextualitzadores

Adscripció federativa i registre subapartat abans de l'apartat?

8.1.1. Marc legal i competencial

8.1.2. Planificació urbanística i regulació d'usos

8.2. El conflicte i els seus actors

8.3. Com s'ha gestionat l'obertura dels centres de culte

8.3.1. Apostar per un model de societat intercultural

8.3.2. Posicionament davant del conflicte

8.3.3. Ubicació dels oratoris

8.3.4. Regulació dels espais de culte

Ordenança marc

Moratòries

8.3.5. Mantenir una relació estable i crear espais de diàleg

8.3.6. Normalitzar la presència de nousvinguts i sensibilitzar

9. Idees finals a tall de conclusió

9.1. Decalatge entre el discurs i l'actuació

9.2. Canvis detectats en relació amb les actuacions

9.3. Punts forts i reptes de futur

Annex. Persones entrevistades per a la recerca

Persones entrevistades per al bloc relatiu a les actuacions municipals

Persones entrevistades per a l'apartat de comerç

Persones entrevistades per a l'apartat sobre la gestió de l'obertura de centres de culte musulmà

Membres del grup de contrast

0. Introducció

La publicació que teniu a les vostres mans parteix d'un encàrrec per part de la Fundació Jaume Bofill d'actualitzar una recerca que es va editar el març del 2002 amb el títol *Les actuacions municipals a Catalunya en l'àmbit de la immigració*.¹ Com aleshores, l'objectiu d'aquesta investigació és analitzar de quina manera l'Administració local està donant respostes a l'arribada i assentament de població nouvinguda als municipis de Catalunya.

En aquests cinc anys la nostra realitat social ha patit canvis importants en relació amb la immigració, d'entre els quals destaquen un augment considerable de persones estrangeres en relativament poc temps —hem passat del 3% al 2000 a l'11% al 2005—, una major dispersió arreu del territori i una gran diversificació pel que fa a l'origen de les persones nouvingudes. Aquest moviment de població s'ha fet evident a través de la transformació del paisatge urbà dels nostres pobles i ciutats, l'aparició de nous comerços, l'obertura de centres de culte de religions minoritàries a Catalunya i uns nous usos de l'espai públic.

El que pretenem amb aquesta recerca és veure si els eixos bàsics i les actuacions prioritàries que els responsables locals van marcar a finals dels anys noranta continuen essent les mateixes, si hi ha enfocaments que ja no són vàlids i quines noves actuacions s'han posat en marxa. Així doncs, al llarg d'aquesta publicació de caràcter bàsicament descriptiu intentarem detectar les línies de continuïtat i els canvis que s'han produït en relació amb les actuacions locals i en paral·lel a la transformació social d'aquests darrers anys. És evident que trobarem eixos d'acció o tendències que ja s'apuntaven en l'anterior recerca *Les actuacions municipals a Catalunya en l'àmbit de la immigració* i que a dia d'avui continuen essent totalment vàlides. En aquests casos, per evitar la reiteració, les apuntarem i us remetrem al capítol corresponent de l'esmentada publicació.

¹ Mònica Nadal, Rosa Oliveres i Miquel Àngel Alegre. *Les actuacions municipals a Catalunya en l'àmbit de la immigració*. Col·lecció Finestra Oberta núm. 27, març del 2002, Fundació Jaume Bofill.

Abans d'entrar a exposar la metodologia, cal que fem una puntualització en relació amb l'objecte d'estudi. Com l'anterior, la present recerca se centra en les actuacions municipals orientades a la població immigrada d'origen extracomunitari, malgrat que no perdem de vista que també són immigrants els jubilats procedents de països de la Unió Europea que viuen de renda en qualsevol municipi de la Costa Brava. Hem posat el focus en els estrangers procedents de països no comunitaris i empobrits perquè la seva situació ve molt determinada per l'actual legislació d'estrangeria en relació amb aspectes com l'accés a les prestacions públiques, l'habitatge o altres serveis. I aquest marc legal i polític que situa les persones estrangeres en una posició d'inferioritat de drets s'ha de tenir en compte en la gestió local de la immigració. És cert, però, que des de moltes administracions es treballa amb Plans de Convivència globals adreçats a tota la ciutadania i que en molts casos es fa referència a "novinguts" incloent sota aquest terme tant una persona marroquina procedent del Rif com una persona de l'àrea metropolitana que es trasllada a viure en una zona rural. Com veurem al llarg de la recerca, aquest enfocament en clau de ciutadania també respon sovint a una estratègia de l'Administració de no fer accions orientades específicament a la població immigrada per tal d'evitar el rebuig per part de la població autòctona.

El que trobareu a les pàgines següents, doncs, és la fotografia d'un moment concret en un territori determinat i, com qualsevol instantània, la imatge que oferirà serà parcial i estàtica. I això és important tenir-ho en compte atès el context tan canviant en el qual s'ha desenvolupat la recerca i el caràcter evolutiu del fet migratori. Alguns dels esdeveniments que s'han anat succeint mentre es redactava l'estudi són l'aprovació del Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008; les negociacions amb el Govern central i l'aprovació definitiva de la convocatòria per al Fons per a l'acollida i la integració de les persones immigrades o el debat sobre la reforma del text estatutari —que, en cas que s'aprovi, implicarà canvis pel que fa a les competències en matèria d'immigració així com en relació amb la posició dels governs locals. El que es presenta, doncs, s'ha de llegir tenint en compte aquest context.

Metodologia de l'estudi

La metodologia de la recerca és intensiva, ja que l'objectiu no era obtenir el màxim de dades quantitatives sinó fer estudis de cas en profunditat en uns determinats municipis seleccionats. Per tant, no té la voluntat de ser exhaustiva en la presentació d'actuacions, sinó que a partir d'unes experiències concretes intenta marcar tendències i posar de relleu alguns dels dilemes o tensions que s'han detectat a l'hora de posar en marxa determinades accions.

La selecció dels municipis es va fer basant-se en criteris de grandària (municipis grans i petits), territorialitat (de les quatre províncies/ del litoral i de l'interior) i exemplaritat (és a dir, que han destacat per una actuació decidida per a la integració de les persones nouvingudes). Alguns d'aquests llocs ja van ser objecte d'estudi en l'anterior recerca i d'altres s'han incorporat en la investigació que ara presentem.

Atès que la pràctica local, que és el que ens interessava analitzar, no es limita només a les actuacions que es fan des dels ajuntaments, també s'han fet entrevistes a responsables de consells comarcals i d'entitats socials i sindicals que actuen a l'àmbit local, especialment en matèria d'assessorament legal i primera acollida —Càritas, CITE— o bé desenvolupant plans territorials d'immigració o oferint serveis específics —Fundació SER.Gi—. Hem completat aquesta informació amb entrevistes a responsables d'administracions supralocals —Secretaria per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya— (vegeu la llista de persones entrevistades **a l'annex I**).

Com en l'anterior informe s'ha exclòs el municipi de Barcelona perquè per les seves característiques i la complexitat de la seva organització faria molt difícil un estudi exhaustiu. A més, aquest caràcter d'excepcionalitat dificulta el tractament de la informació amb els mateixos criteris que s'han establert per als altres municipis.

La tècnica per recollir la informació ha estat la d'entrevista presencial semidirigida a partir d'un guió en el qual es preguntava sobre els temes següents: la realitat demogràfica del municipi; els principals canvis socials experimentats; com s'organitzen les persones que treballen en l'àmbit de la immigració (dependència dins l'Administració, estructura, mitjans, etc.); les

principals actuacions impulsades, com s'han finançat i les dificultats o obstacles per implementar-les; la relació amb el teixit associatiu i les entitats de suport als immigrants. En el cas de municipis amb una llarga trajectòria en l'àmbit de les polítiques d'integració, també se'ls demanava que fessin una valoració des d'un punt de vista més evolutiu —per detectar, entre altres coses, si s'han produït canvis d'enfocament i com s'han adaptat a la nova realitat—. Les entrevistes s'han completat amb material divers, com Plans de Convivència i altres documents elaborats pels ajuntaments en relació amb l'acollida i assentament de la població nouvinguda.

Per tant, al final del treball de camp disposàvem d'informació bàsicament qualitativa i força heterogènia —el grau d'exactitud de les dades i el nivell d'exhaustivitat ha variat molt en funció de la persona entrevistada—. Aquesta circumstància, si bé ha donat riquesa de punts de vista, ha fet mot difícil sistematitzar o crear categories de municipis en funció de com aborden les polítiques municipals d'acolliment de la població nouvinguda, d'integració i de cohesió social. Per tant, més que categoritzacions, s'apunten grans tendències que s'exemplifiquen amb alguns casos concrets.

A banda de fer entrevistes als diferents agents que actuen a l'àmbit local, es va constituir un **grup de contrast**, integrat per persones que en la seva tasca diària treballen amb temes d'immigració, a les quals es va demanar que fessin una lectura d'un primer esborrany de la recerca. L'objectiu era que a partir de la seva experiència de gestió municipal o del seu coneixement de la realitat del fet migratori a Catalunya detectessin buits i fessin propostes de millora. Van integrar aquesta comissió les persones següents: Josep Palacios (Ajuntament de Mataró); Sió Santaulària (Consell Comarcal del Tarragonès); Josep Maria Navarro (Desenvolupament Comunitari); Jordi Garreta (Universitat de Lleida); Xavier Rubio (Ajuntament de Manresa); Montse Solé (Secretaria per a la Immigració) i Mònica Nadal (Fundació Jaume Bofill). Així doncs, amb el contingut de les entrevistes, la documentació consultada en paral·lel al treball de camp i les aportacions fetes pel grup de contrast, s'ha elaborat aquest informe.

Estructura del document

El document s'estructura en tres grans blocs. Un primer, amb els principis que sostenen i emmarquen l'acció local, en el qual s'expliquen, molt a grans trets, les línies establertes per part de la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona en relació amb les polítiques d'acollida i integració i els drets dels estrangers reconeguts per la llei. No s'inclouen informacions gaire detallades ni valoracions sobre l'abordament que fan les diferents administracions del fet migratori, sinó que s'apunten quatre referències amb l'objectiu d'emmarcar la recerca. També s'exposaran altres qüestions en relació amb el context, com el marc competencial, la dimensió territorial des de la qual s'aborda el fet migratori —comarca/municipi—, l'estructura i organització dins de les mateixes administracions —dependència, implicació política, etc.— i el finançament. En relació amb els recursos, a banda de fer una menció especial al Fons per a l'acollida i la integració de les persones immigrades, creat el 2005 dels pressupostos generals de l'Estat, ens referirem també a altres plans o programes que d'una forma indirecta contribueixen a la millora de la cohesió social i la integració als barris, ja sigui a través de reformes urbanístiques o d'accions en l'àmbit educatiu.

En el segon bloc analitzarem pròpiament les actuacions que han promogut les administracions locals, agrupades en tres grans categories. Aquestes són: les accions d'acollida, les que promouen la igualtat d'accés als serveis i les que estan orientades a la millora de la convivència i la gestió de la diversitat en l'espai públic. En alguns casos, queda clar les accions que corresponen a cada una de les categories, però en d'altres es tracta d'una decisió arbitrària, basant-nos en uns criteris que hem establert amb l'única finalitat de poder ordenar i sistematitzar la informació recollida. Això no vol dir, però, que les diferents categories siguin excloents: és a dir, que una bona acció d'acollida contribueix també a la millora de la convivència. De manera molt general, cada una de les categories correspondria, cronològicament, als diferents moments del procés migratori, des de l'arribada al municipi fins a l'assentament en un determinat barri i el que això comporta.

La diversitat en els usos dels espais públics i la gestió de noves formes de convivència —a través, per exemple, de l'aplicació i el compliment de les

ordenances i normes municipals— representa actualment un dels grans reptes de l'Administració local. Per aquest motiu, en el tercer bloc de la recerca hem volgut aprofundir en aquesta tercera categoria d'actuacions i hem fet una anàlisi de la gestió de la diversitat en relació amb dos casos molt concrets: l'obertura d'oratoris musulmans i la presència de nous establiments comercials regentats per persones estrangeres a diferents municipis catalans.

Per fer aquesta anàlisi ens hem basat en el contingut de les entrevistes realitzades, per una banda, a les persones que hem anomenat «informants clau» —expertes en la matèria, que a banda de donar-nos el seu punt de vista sobre la qüestió ens han proposat possibles enfocaments i persones a entrevistar— i, per l'altra, a responsables de la gestió local. En aquest cas, el criteri per escollir els municipis objecte d'estudi ha estat el fet que disposessin d'experiències, reeixides o no, de la gestió d'aquests dos aspectes vinculats a les migracions (en l'annex II i III s'adjunta el llistat de les persones que es van entrevistar per a cada cas). La metodologia va ser també la d'entrevistes semiestructurades, amb els objectius següents: detectar les situacions de conflicte, identificar els actors, veure en quin moment i com es va actuar des del consistori —i quin va ser el paper d'altres agents, si n'hi va haver— i quin va ser el resultat. A partir d'aquí, s'ha intentat fer una sistematització de les diferents maneres d'abordar la qüestió.

Realitat demogràfica a Catalunya

En aquest apartat apuntarem algunes dades en relació amb la realitat del fet migratori a Catalunya. En primer lloc, volem destacar que en els darrers cinc anys els fluxos migratoris s'han accelerat considerablement. Segons dades de padrons municipals, en començar el 2005, la població estrangera representava un 11,5% de la població, mentre que a l'any 2000 se situava al voltant del 3%.

Un altre dels canvis més importants experimentats en relació amb la població nouvinguda en els darrers anys és la diversificació dels seus orígens. Segons dades de la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat, al 2005 a Catalunya hi havia 180 nacionalitats diferents. Ha augmentat especialment la població procedent de l'Europa de l'Est i d'Amèrica Llatina. El col·lectiu més

nombrós a Catalunya continua essent el marroquí, malgrat que el seu creixement en els darrers anys s'ha estabilitzat.

Una percepció molt generalitzada en bona part de les persones entrevistades durant el treball de camp és que s'ha produït una feminització de la immigració, és a dir, un increment del número de dones immigrades. De tota manera, si analitzem l'evolució de la distribució per sexes de la població de nacionalitat estrangera des de l'any 2000, veurem que el percentatge de dones sobre el d'homes es manté bastant constant o fins i tot disminueix lleugerament.

Hi ha diferents factors que podrien explicar aquest contrast entre les dades i les percepcions. En primer lloc, perquè, com ja hem vist, ha canviat la naturalesa dels fluxos migratoris en diferents sentits. Certament hi ha més dones, però també hi ha més homes, atès que s'ha produït un augment considerable de persones novingudes d'ambdós sexes (per tant, en nombres absoluts sí que ha crescut el nombre de dones, tot i que la proporció es manté). A més, les dones que han arribat darrerament tenen un perfil diferent, ja que en alguns casos emigren com a caps de família i s'incorporen al mercat de treball —fet que comporta una major visibilització d'aquestes dones.

El que és evident, independentment de les xifres, és que s'ha trencat la imatge predominant durant molt de temps de la persona immigrada com un home, sol i solter, que ve a treballar i, progressivament, les dones deixen d'aparèixer com les acompanyants passives de processos migratoris liderats per homes.

Un altre fet destacable és que s'ha produït una dispersió de la població immigrada arreu de Catalunya (pràcticament no hi ha cap municipi en el qual no resideixin veïns de nacionalitat estrangera). De tota manera, la incidència és desigual i algunes zones, com l'àrea metropolitana i la franja litoral, tenen una major concentració de població immigrada (l'any 2005 a l'àmbit metropolità es concentrava el 66,5% de la població estrangera de Catalunya).

Encara que sembli una contradicció amb les dades relatives a la distribució territorial, s'ha donat també un procés de ruralització de la immigració. Tot i que en termes absoluts el nombre de població estrangera que viu a l'àmbit rural no és comparable amb el de la que resideix a l'àrea metropolitana, si

mirem el percentatge d'aquest col·lectiu sobre el total de la població que viu al municipi les dades prenen una gran importància. Així, per exemple, ens trobem que al municipi de Guissona (la Segarra), el 2005, hi havia 1.911 persones estrangeres empadronades sobre un total de 5.135. Si bé en termes absoluts no es pot comparar amb les 219.941 persones estrangeres que viuen a Barcelona o les 41.184 de l'Hospitalet de Llobregat, en números relatius representen un percentatge del 37,2 % del total de la població. Per tant, l'impacte en aquests municipis petits és considerable.

Situació administrativa i procés de normalització extraordinari

Pel que fa a la situació administrativa de les persones estrangeres extracomunitàries que viuen a Catalunya, el 2005 es va produir un procés de normalització que va suposar que el mes de desembre s'haguessin atorgat autoritzacions de residència i treball a 117.395 persones, sobre un total de 139.480 sol·licituds (en aquells moments el procés estava inacabat). Segons dades del Ministeri de Treball publicades el 23 de desembre de 2005, Catalunya va ser la segona Comunitat Autònoma en nombre de sol·licituds (només superada per la comunitat de Madrid), i va representar el 19,95% de les sol·licituds resoltes en el conjunt de l'Estat. El nombre de sol·licituds negatives a finals del 2005 va ser de 19.890 i hi havia 2.195 casos que estaven en tràmit.

En el procés del 2005, a diferència dels anteriors, es va vincular la concessió de l'autorització de residència i treball a l'existència d'una relació laboral assegurada (és a dir, hi havia d'haver necessàriament un compromís posterior de contractació per part de l'empresari). Així doncs, tot i que aquest procés va possibilitar que un nombre important de persones poguessin regularitzar la seva situació, el balanç final s'haurà de fer quan els treballadors estrangers comencin a renovar les autoritzacions i es pugui veure si aquests llocs de treball s'han mantingut en l'economia regular.

El que sí que ha apuntat algun responsable municipal és que amb aquesta regularització s'ha perdut una gran oportunitat de disposar d'una eina de planificació bàsica per als ajuntaments, ja que el Ministeri de l'Interior no va pensar en un mètode que permetés fer el buidatge de la informació sobre el

perfil de les persones que s'hi han acollit. Aquestes dades haurien estat d'una gran utilitat per a la planificació dels serveis municipals.

Tot i aquesta regularització, la immigració irregular continua representant un volum important a Catalunya. Segons dades del Ministeri de l'Interior del 2005, les persones amb autoritzacions de residència eren 462.046, mentre que les empadronades 798.904. Per tant, a partir d'aquestes dades es pot fer una estimació de la població estrangera en situació irregular que viu a Catalunya (336.858). De tota manera, hem de tenir en compte que la taxa d'irregularitat potencial és molt aproximativa, ja que ni tots els estrangers que estan en situació regular estan comptabilitzats en els permisos —falten els que estan pendents de renovació, per exemple— ni els padrons recullen de manera fidedigna la població estrangera que resideix en un municipi.

En relació amb aquesta qüestió, també s'ha d'assenyalar que la Llei d'estrangeria segueix abocant algunes persones a una "irregularitat sobrevinguda", és a dir, que tot i estar arrelades a la societat i haver tingut la seva situació administrativa regularitzada, cauen en la irregularitat sense tenir vies legals per poder canviar aquesta circumstància.

I. ASPECTES QUE EMMARQUEN I SOSTENEN L'ACCIÓ LOCAL

La informació d'aquest primer bloc ens ha de servir per saber quina és la realitat que han de gestionar els municipis, on se situen jurídicament, quines són les directrius que reben d'altres nivells de govern i com influeixen els plans i programes que s'impulsen des d'administracions supramunicipals en les accions que porten a terme els ajuntaments.

1. El paper de les institucions supramunicipals

A continuació apuntarem, de manera molt resumida, què és el que es fa des de la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona en temes d'immigració atès que, en bona mesura, marquen el tipus d'estratègies i actuacions que es porten a terme en l'àmbit local.

1.1. Generalitat de Catalunya - Secretaria per a la Immigració

La Secretaria per a la Immigració del Departament de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya va aprovar el 2005 el Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008 que marca les polítiques prioritàries d'aquesta institució en matèria d'immigració per als propers anys.² El Pla consta de 70 programes que desenvolupen els diferents departaments de la Generalitat i aposta per un nou model d'incorporació a la societat catalana, basat en el concepte de ciutadania que es fonamenta en la residència efectiva (reconeguda a través de l'empadronament). No hem de perdre de vista, però, les restriccions del marc jurídic en matèria d'estrangeria que fa que molts immigrants estiguin en situació de gran precarietat pel que fa als drets laborals i socials, i amb una manca de drets polítics. Això comporta que a la pràctica, malgrat les voluntats recollides en alguns plans i programes, molts immigrants siguin *de facto* ciutadans de segona.

Una altra característica del Pla és que, per primera vegada, compta amb pressupost propi (que el 2005 va ser de 69 milions d'euros).

² El Pla de Ciutadania i Immigració és el tercer pla que fa la Generalitat en matèria d'immigració. Els anteriors tenien el nom de Pla Interdepartamental d'Immigració i el primer es va aprovar l'any 1993 i el segon, l'any 2000.

A grans trets, el Pla estableix tres polítiques prioritàries:

- **Acollida:** situa l'arribada com un moment clau per a la persona nouvinguda i planteja una política d'acollida que englobi tant la primera acollida com la que es faci des dels diferents sistemes, serveis i equipaments del municipi. Estableix que la informació i el coneixement sobre l'entorn i els serveis serà un element indispensable per promoure la seva plena autonomia al més ràpidament possible.
- **Igualtat:** amb l'objectiu d'equiparar progressivament les persones immigrades a la categoria de ciutadà i garantir la igualtat d'oportunitats i reduir les situacions de desavantatge degut a la diferència de drets i deures. Les polítiques d'igualtat tenen quatre eixos:
 - o facilitar l'accés als serveis i recursos;
 - o formar els professionals;
 - o promoure la participació;
 - o promoure la capacitació individual (lingüística, acadèmica o laboral).
- **Acomodació:** té com a principal objectiu gestionar les relacions entre tots els ciutadans, els d'origen immigrant i la resta. Les polítiques d'acomodació impliquen la gestió de l'espai públic on es produeix la interacció entre veïns d'un municipi, per afavorir el coneixement mutu i la millora de la percepció ciutadana. Té dos eixos:
 - o gestió de la diversitat en els sistemes educatius, sanitaris i socials;
 - o sensibilització del conjunt de la població davant la realitat canviant.

Els instruments que preveu el Pla per implementar aquestes polítiques són bàsicament dos: el Programa Integral d'Acollida (PIA) i els Plans Territorials de Ciutadania i Immigració (impulsats per ajuntaments i consells comarcals). L'objectiu del PIA és crear un model català d'acollida i establir un marc de referència prou flexible perquè es pugui personalitzar en funció de les especificitats de cada municipi. Pel que fa als Plans Territorials, en fem referència en l'apartat següent.

1.1.1. Els Plans Territorials de Ciutadania i Immigració

Els Plans Territorials de Ciutadania i Immigració són els instruments principals d'aplicació de les polítiques establertes per la Secretaria per a la Immigració en matèria de ciutadania i immigració. Tenen els seus antecedents en els Plans Comarcals d'Integració dels Immigrants, que la Generalitat va començar a promoure, impulsar i finançar a partir de l'any 1997 i que estaven gestionats pels consells comarcals. Des que es va impulsar el primer Pla, l'any 1997, fins al 2005, totes les comarques catalanes han anat posant en marxa, gradualment, els seus Plans Comarcals d'Integració.

Hi ha algunes diferències bàsiques entre els nous plans territorials respecte als antics pel que fa a la seva organització i gestió. En primer lloc, canvia el mateix nom dels Plans, que passen d'anomenar-se Pla Comarcal d'Integració dels Immigrants a Pla Territorial de Ciutadania i Immigració. Encara que sembli una obvietat remarcar aquesta qüestió, d'aquí es desprenen algunes de les novetats que caracteritzen aquest Pla. Per una banda, impulsa un nou concepte de ciutadania, al qual ja ens hem referit, basat en la residència efectiva i que es reconeix a través de l'empadronament. És a dir, que almenys sobre el paper, la residència fa a tothom ciutadà de Catalunya, independentment de la seva nacionalitat i situació jurídica. I per l'altra, el terme territorial en lloc de comarcal apunta també el segon canvi que volíem ressaltar, i és que la comarca no és l'únic marc territorial des del qual es gestionaran els plans impulsats per la Secretaria per a la Immigració. Aquest canvi ha anat acompanyat també d'una transformació en la relació contractual de les administracions locals amb la Generalitat. Si bé a l'inici dels plans comarcals se signaven convenis entre el Departament de Benestar i Família, el consell comarcal i els municipis de més de 20.000 habitants de la comarca, a mesura que vagin finalitzant aquests convenis, tots els consells comarcals optaran a la modalitat de subvenció (només es manté un conveni amb la Vall d'Aran pel seu marc competencial diferenciat). Finament, el tercer element diferencial és que els consells comarcals han assumit la gestió directa de tots els Plans Territorials.

1.2. Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona

A la demarcació de Barcelona, la Diputació ha tingut també un paper important en la promoció de plans i programes locals en relació amb la nova ciutadania. Aquesta tasca es porta a terme des del Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania, integrat a l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona —creada el juny del 2004 per impulsar les polítiques adreçades a les persones—. Ofereixen diversos serveis als ajuntaments: elaboració d'informes locals, assessorament tècnic i suport jurídic i formació. A més, tenen programes específics als quals es poden acollir els ajuntaments, com els Programes de Recepció i Acollida Municipals; Programes de Gestió de la Convivència; Programes Integrals de Ciutadania (a través d'ajuts). Altres eines interessants són el Servei de Publicacions i Divulgació; l'Observatori de la Diversitat (hi ha una base de dades de bones pràctiques) i el Centre de Documentació.

Alguns dels plans aprovats pels municipis que han estat objecte de l'estudi s'han elaborat amb l'assessorament d'aquest servei i a partir dels informes sobre la realitat de la immigració al municipi que ha elaborat la Diputació.

1.3. Els drets dels estrangers reconeguts per la llei

L'actual marc legal el fixa la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, modificada per les Lleis orgàniques 8/2000, de 22 de desembre; 11/2003, de 29 de setembre, i 14/2003, de 20 de novembre i l'aprovació d'un reglament per a la seva execució, Reial decret 2393/2004, de 30 de desembre (que va entrar en vigor el febrer del 2005 i sobre el qual ja veurem amb més detall alguns preceptes que incideixen sobre les actuacions de les administracions locals).

Apuntarem, de manera resumida, quins són els drets reconeguts per la Llei d'estrangeria en funció de la situació administrativa de la persona: alguns es reconeixen només als estrangers en situació regular, d'altres a tots els estrangers, independentment de la seva situació, i finalment, hi ha un darrer grup de drets que són diferents en funció de si els estrangers estan en situació regular o irregular.

El dret a empadronar-se al municipi on viuen, així com també documentació i dret d'asil, es reconeix a tots els estrangers, sigui quina sigui la seva situació.

Pel que fa als drets reconeguts exclusivament als estrangers en situació regular són: llibertat de circulació; participació pública (podran ser escoltats en els assumptes que els afectin); drets de reunió, manifestació, associació, sindicació i vaga; dret a treballar i dret a l'habitatge.

Finalment, hi ha tota una sèrie de drets que la llei diferencia en funció de si la persona es troba al país en situació regular o irregular. Aquests fan referència als temes següents:

- **Assistència sanitària:** totes les persones estrangeres empadronades tenen assistència sanitària en les mateixes condicions que els espanyols. Els estrangers en situació irregular no empadronats tenen dret a l'assistència sanitària d'urgències. I els menors d'edat i les dones embarassades tenen dret a l'assistència sanitària, tant si estan empadronats com si no ho estan.
- **Dret a l'educació:** tots els estrangers menors de divuit anys tenen dret a l'educació (independentment de si la seva família ha regularitzat la seva situació). Els estrangers en situació regular tenen dret a les altres fases de l'educació.
- **Dret a la Seguretat Social i als serveis socials:** tots els estrangers tenen dret a les prestacions socials bàsiques. Pel que fa als estrangers en situació regular, aquests tenen dret a les prestacions de la Seguretat Social en les mateixes condicions que els espanyols i als serveis i les prestacions socials del govern autonòmic.

Per tant, les concepcions en clau de ciutadania sovint xoquen amb una legislació restrictiva quant a drets, sobretot per a persones en situació administrativa irregular.

2. Marc competencial de l'Administració local en matèria d'immigració

La política d'estrangeria és competència exclusiva de l'Estat. Això vol dir que l'Estat espanyol és qui atorga les autoritzacions de residència i treball als immigrants i qui té les competències pel que fa al control de fronteres i a l'aplicació de les disposicions establertes en matèria d'immigració (aquestes competències han de canviar amb l'aprovació el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya). La capacitat d'incidència de l'Administració local en matèria d'immigració, doncs, és molt reduïda, malgrat que a la pràctica és l'Administració que està més directament implicada en la gestió del fet migratori i que són els governs locals els que han d'assumir l'atenció directa de les demandes que aquests fluxos generen. Així doncs, en l'àmbit de la immigració hi ha un decalatge entre el paper que s'atorga als ens locals i les competències que tenen a la pràctica, que són molt limitades.

La participació de l'Administració local en les polítiques d'integració i la gestió del fet migratori es realitza bàsicament mitjançant competències delegades en matèries que afecten la política d'integració, definides per la normativa estatal i autonòmica en matèria d'estrangeria i en matèria local.³ Tenen a veure, per exemple, amb les accions de promoció de l'habitatge; la participació en la gestió primària de la salut; la gestió de centres municipals educatius (com escoles bressol o escoles d'adults), o l'accés en igualtat de condicions als serveis socials.

A banda, els governs locals tenen competències clau en temes d'immigració en les matèries següents. Per una banda, en la gestió del padró municipal, que és la via per accedir a determinats serveis i una eina de planificació fonamental dels ajuntaments. Per l'altra, les administracions locals, en el cas dels reagrupaments familiars, són les encarregades de certificar l'adequació de l'allotjament dels candidats a reagrupar i d'atorgar els permisos de residència per arrelament. L'arrelament és un instrument que possibilita als estrangers l'obtenció d'un permís de residència temporal quan no poden

³Per aprofundir en aquesta matèria es pot consultar l'estudi encarregat pel Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona i elaborat pels Drs. Eduardo Rojo i Ignasi Camós sobre "Les competències municipals en matèria d'immigració i la incidència de la legislació d'Estrangeria sobre els municipis" (2005).

accedir-hi a través d'altres vies. En aquests casos, l'ajuntament pot presentar un informe que acrediti la inserció social de la persona estrangera que tingui el seu domicili habitual al municipi, en el qual haurà de fer constar dades com el temps de permanència, els mitjans de vida amb els quals compta, el grau de coneixement de les llengües d'ús o la inserció en xarxes socials o la seva participació en programes d'inserció sociolaboral.

A continuació apuntarem algunes dades sobre la gestió del padró.

2.1. La gestió del padró

El padró és una eina essencialment estadística que té l'objectiu de facilitar informació sobre el nombre de persones que viuen en un municipi i les seves característiques. Però més enllà d'aquesta funció estadística, el padró és també una via per a les persones estrangeres en situació irregular d'accedir a determinats serveis i també d'aconseguir la normalització. Totes les persones, independentment de la seva nacionalitat i la seva situació jurídica tenen el dret i el deure d'empadronar-se. Les persones inscrites al padró municipal tenen la condició de veïns del municipi i d'aquesta manera tenen garantit l'accés a determinats serveis municipals (escoles bressol, escola d'adults, esports, serveis socials), així com a altres serveis públics que no depenen de l'ajuntament (sanitat). D'altra banda, l'empadronament afecta la situació jurídica de l'estranger, ja que és el mitjà més clar per provar la presència de l'estranger al municipi i al país i, per tant, pot tenir un paper rellevant en processos de regularització.

La Llei 14/2003 va introduir algunes modificacions importants relatives als articles 16 i 17 de la LRBRL relatius al padró municipal que cal posar de relleu. En primer lloc, un dels principals canvis és l'obligació dels estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent de renovar la inscripció padronal abans que es compleixin dos anys des de la darrera renovació o des de l'alta al padró. Això vol dir que si no manifesten la seva voluntat de renovar la inscripció, seran donats de baixa automàticament.

Una altra de les modificacions introduïdes, que va aixecar una gran polèmica, va ser la de permetre la cessió de dades del padró a altres administracions, sense necessitat d'autorització prèvia per part de l'interessat, i de possibilitar,

fins i tot, l'accés de la Direcció General de la Policia a les dades d'inscripció del padró dels estrangers (en supòsits molt concrets i fent una expressa menció a la necessitat que els accessos a les dades es duguin a terme amb les màximes mesures de seguretat). Aquesta mesura ha estat molt discutida perquè pot desincentivar la inscripció dels estrangers al padró per por que sigui utilitzat en contra seva i, per tant, impedir l'accés a determinats drets de les persones que estan en situació irregular. S'ha d'assenyalar, però, que molts ajuntaments, en el moment de l'aprovació de la llei, van manifestar que es negarien a cedir aquestes dades a la policia i van continuar fent una política decidida de promoció de la inscripció padronal entre la població estrangera.

Com ja hem apuntat, el padró, tot i ser l'eina bàsica que utilitzen els ajuntaments per fer la planificació de serveis, presenta alteracions importants pel que fa a la qualitat de la informació. Les distorsions existeixen tant per defecte —hi ha persones d'origen estranger que no estan empadronades per motius diversos: dificultat per presentar els papers requerits, por, desconeixement, etc.— com per excés —persones que estan empadronades en dos municipis o que viuen en un altre país i no s'han donat de baixa—. En principi, l'aplicació de la Llei 14/2003 que obliga a revisar el padró cada dos anys hauria de depurar els padrons i oferir una aproximació més exacta de la realitat de la immigració a Catalunya. De tota manera, ens podem trobar amb casos en què es doni de baixa a persones que no han anat a renovar la seva inscripció al padró per despreocupació o desconeixement. Aquesta mesura fa preveure un estancament o fins i tot una disminució del nombre d'habitants als municipis de Catalunya, cosa que els ajuntaments no veuen amb bons ulls.

A banda, en relació amb l'objecte d'aquesta recerca, la modificació de la llei ha suposat un esforç addicional molt important, atès que, més enllà de l'augment de feina que representa l'acte mateix de l'empadronament, s'ha hagut de fer una tasca d'informar i fins i tot d'anar a buscar aquelles persones afectades pel canvi de normativa i que podien ser donades de baixa sense que en tinguessin coneixement. Aquest fet exemplifica una de les principals dificultats expressades per les administracions locals pel que fa al desenvolupament de les seves accions en matèria d'immigració, i és que

sovint s'aproven normatives a nivell estatal que tenen una incidència directa sobre els ajuntaments, i que no van acompanyades dels mitjans necessaris per aplicar-les.

L'ESTATUT I LA GESTIÓ DE LA IMMIGRACIÓ

Aquestes competències que hem enumerat poden ser modificades properament amb l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. A continuació apuntarem, de manera molt general, què estableixen les competències següents en matèria d'immigració.

En primer lloc, en relació amb les competències d'entrada, l'Estatut preveu ampliar la participació de la Generalitat en les decisions de l'Estat sobre els contingents d'immigrants. Això vol dir que el govern autonòmic podrà incidir a l'hora de fixar el nombre i les característiques de les persones immigrants que entraran al territori català.

En segon lloc, el nou Estatut estableix que la Generalitat tingui competències exclusives en les accions d'acollida de les persones immigrants (socials, educatives, formatives, integradores).

Finalment, en relació amb les competències de residència, el text concedeix a la Generalitat la capacitat de tramitar i resoldre els permisos inicials de treball.

A banda, en relació amb les institucions (títol II), el nou Estatut reforça la posició del món local, ja que li atribueix competències en àmbits com l'organització i la gestió del territori, l'urbanisme, la prestació de serveis d'atenció a les persones, els serveis socials públics d'assistència primària o el foment de les polítiques d'acollida de les persones immigrants. De tota manera, hem d'esperar a veure com es farà el desplegament.

3. Principis i mecanismes d'actuació

Una dada a destacar és que la pràctica totalitat dels municipis catalans han engegat algun tipus d'actuació en l'àmbit de la immigració durant el 2005, ja sigui directament o bé a través dels consells comarcals.⁴ La convocatòria per a ens locals de la Secretaria per a la Immigració (vegeu l'apartat 3.2.1) ha representat un impuls important en la posada en marxa de moltes iniciatives, sobretot en municipis més petits i especialment en relació amb les accions d'acollida. Hem d'assenyalar que molts ajuntaments i consells comarcals ja fa anys que estan duent a terme projectes i accions, i la convocatòria els ha servit per ampliar-los, fer-ne de nous o finançar programes que ja es feien però amb altres recursos.

Aquesta dada quantitativa, però, no ens ha de fer perdre de vista que a l'àmbit de Catalunya la realitat en relació amb la població immigrada és molt diversa i la resposta i la implicació dels responsables del govern local davant d'aquest fet també. Si bé en els darrers anys la població nouvinguda s'ha estès arreu del territori català i s'ha produït una certa ruralització de la immigració, la seva incidència continua essent desigual en els diferents municipis, així com també és divers el moment en què es troba dins del seu procés migratori. En algunes ciutats, com per exemple Mataró, hi havia immigració extracomunitària ja a la dècada dels setanta, procedent sobretot de Senegal i Gàmbia. En aquesta localitat el 1991 es va posar en funcionament una Oficina d'Informació a l'Estranger i al 1994 es va crear la Comissió de Minories Ètniques. Aquests instruments, que, en paraules dels seus responsables, han anat quedant obsolets conceptualment i etimològicament, han evolucionat en consonància amb els canvis sociodemogràfics (Mataró va passar en tres anys del 4-5% de població immigrada al 12% actual), fins a arribar al Pacte i el Pla per a la Nova Ciutadania, (aprovat el primer el 2001 i una nova versió el 2004). En aquest municipi, doncs, veiem que s'ha produït una evolució i un procés de reflexió pel que fa al marc conceptual i a les propostes d'actuacions en paral·lel als canvis

⁴ Segons dades de la Secretaria per la Immigració, el 2005 es van presentar a la subvenció del Fons per a l'Acollida i la Integració de les persones immigrades 135 ens locals (95 ajuntaments i 40 consells comarcals). D'aquests 129 van rebre subvenció.

de la població, per tal d'adequar la resposta a una realitat en transformació constant.

En altres pobles es fan actuacions de forma més o menys aïllada, especialment des de l'àrea de Serveis Socials, i en alguns casos s'han començat a redactar alguns Plans de Convivència, però a vegades sense que s'hagi produït un veritable procés de maduració previ, sinó més aviat incentivats per una convocatòria de fons públic i actuant una mica per mimetisme.

Intentarem ordenar aquest panorama tan divers a partir de la tipologia general de municipis establerta per Nadal, Oliveras i Alegre en l'anterior recerca — actuació indefinida, actuació decidida i acció coordinada i transversal— i assenyalar si s'ha produït algun canvi.

En primer lloc, en relació amb els ajuntaments d'actuació indefinida, que van identificar com aquells que s'aproximen a la immigració amb indiferència o negant els reptes que aquesta representa, són un minoria. Molts ajuntaments que fins ara no havien fet res, ja sigui com a conseqüència de la convocatòria per a ens locals per a projectes d'acollida i integració, o bé perquè la transformació social del municipi ha fet molt evidents algunes necessitats a les quals calia donar resposta, han començat a actuar, com a mínim en relació amb l'acollida —elaboració de guies, coneixement de l'entorn, etc.—. Encara trobem, tot i això, municipis en què el consistori té una actitud més aviat indiferent i delega a les entitats de suport a la població immigrada les tasques de recepció i acollida.

La segona categoria, d'actuació decidida, correspon «als municipis que han establert activitats i serveis específicament per a la població immigrant o bé inserits en els serveis normalitzats a la població en general» (Nadal i altres, 2002). No tenen una aproximació purament assistencialista sinó que inclouen altres aspectes, «amb una voluntat integradora i orientada a la convivència». Aquesta categoria representa un gruix important de municipis catalans, ja que hi hem d'incloure tots aquells ajuntaments que en els darrers dos anys han començat a impulsar iniciatives orientades a l'acollida i al coneixement de l'entorn, a més d'altres accions de sensibilització, accés als serveis o promoció de la convivència.

Finalment, el darrer grup, definit com el de l'acció coordinada i transversal, són «els ajuntaments que han optat per dotar-se d'algun tipus de mecanisme (administratiu, organitzatiu) de coordinació, optimització i racionalització dels recursos destinats a la immigració amb l'objectiu últim d'afavorir la integració de la població immigrada en el municipi en condicions d'igualtat i garantir la convivència» (Nadal i altres, 2002). Considerem que també ha augmentat el nombre d'ens locals que podríem incloure dins d'aquest grup, ja que dels municipis entrevistats més de la meitat havien elaborat el seu Pla de Convivència o estaven en procés de reflexió i redacció del document. De tota manera, entre aquests ajuntaments es detecten nivells molt diferents de compromís polític i tècnic i certes dificultats a l'hora de portar a la pràctica el que està sobre el paper. Però la tendència general és una aposta clara per treballar en l'àmbit de la ciutat per la convivència i la cohesió social, d'una manera transversal i amb la societat civil. Aquesta voluntat pot venir donada per una sensibilitat cap a aquestes qüestions per part dels responsables polítics, però sobretot pels canvis de la societat catalana (augment de població immigrada i més diversitat pel que fa a l'origen, edat i sexe) i pel fet que moltes d'aquestes persones es troben en una fase d'assentament, cosa que implica unes demandes noves que afecten altres àrees de l'Administració, més enllà dels serveis socials.

Així doncs, a grans trets podríem dir que en aquests darrers cinc anys s'ha produït una translació d'ens locals que estan categoritzats com d'acció indefinida cap a l'acció decidida i d'aquests darrers cap a l'acció coordinada i transversal, amb tots els matisos pel que fa al compromís i a les dificultats de la posada en marxa.

Deixant clara aquesta idea prèvia, en les pàgines següents entrarem a desgranar quines iniciatives d'acollida i foment de la convivència s'han impulsat a nivell local i quines són les idees de fons que les sostenen. La diversitat i heterogeneïtat de la informació recollida fa molt difícil la seva sistematització i la construcció de models. El que farem en aquest informe és intentar dibuixar una panoràmica i, en la mesura del possible, extreure tendències i assenyalar els canvis més importants pel que fa a les estratègies.

Abans d'entrar a examinar les actuacions pròpiament apuntarem alguns elements que les sostenen i emmarquen: la dimensió territorial des de la qual s'actua, els recursos, l'estructura i organització dels equips que treballen en temes d'immigració i els instruments que s'han creat per impulsar aquestes accions.

3.1. Dimensió territorial

Pel que fa a l'aspecte territorial, l'àmbit des del qual s'aborda la política d'integració és el municipi —especialment en aquells que tenen una dimensió gran o mitjana— i la comarca, a través dels antics Plans Comarcals d'Integració dels Immigrants i dels nous Plans Territorials. En el marc dels Plans Territorials promoguts per la Secretaria per a la Immigració, durant el 2005 es va produir una reestructuració respecte dels anteriors Plans promoguts pel Departament de Benestar i Família, que fins al moment havien apostat per un enfocament comarcal de la gestió de la immigració. Un dels objectius de la convocatòria del 2005 per a ens locals va ser el de donar suport als municipis que tenen una major presència de nous residents.

Alguns Plans Comarcals, per les característiques pròpies de la zona —amb una capital important, on es concentra la major part de la població nouvinguda, i la resta de municipis molt petits— havien esdevingut *de facto* plans locals, en els quals la major part de les actuacions es desenvolupaven a la capital de la comarca. Aquests municipis, o bé per iniciativa pròpia o bé sota el paraigua d'una institució supramunicipal (la Secretaria per a la Immigració o el Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona), en els darrers anys han anat redactant els seus propis programes de recepció i acollida.

D'aquesta manera els governs municipals van assumint el lideratge pel que fa a les polítiques de recepció i gestió de la diversitat en els municipis més grans o amb percentatges importants de població nouvinguda, i els consells comarcals es van consolidant com a institucions de suport als ajuntaments més petits.

Aquesta reorganització va generar certes tensions i incerteses per part dels tècnics dels consells comarcals, sobretot en un moment inicial en què encara no se sabia quin era el paper de cada una de les institucions en relació amb les

polítiques d'immigració, com es faria l'encaix en el territori i quina seria la distribució final dels recursos.

En el moment de fer el treball de camp, les fórmules contractuals amb la Secretaria eren diverses ja que, per una banda, encara hi havia consells comarcals que mantenien el conveni amb el Departament de Benestar i Família, mentre que d'altres, juntament amb els ajuntaments, havien optat a la convocatòria de la Secretaria. Segurament al llarg del 2006 s'acabarà de definir quina funció tindrà cada una de les administracions locals en la promoció de les polítiques d'acollida i integració i com s'aniran coordinant en el territori.

3.2. Recursos

Els ajuntaments, a diferència de fa uns anys, han assumit la gestió del fet migratori com una qüestió prioritària de l'acció de govern, encara que aquest fet sovint no s'expliciti. A vegades hi ha una certa por a l'hora de parlar de tot el que es fa en relació amb la població nouvinguda, motivada, sobretot, per la reacció que això pugui provocar en la població autòctona i pel fet de no voler ser identificada com a ciutat amb un fort component d'immigració. Malgrat aquest temor, un dels primers punts a tenir en compte pel que fa als recursos és que, en la majoria dels casos, els mateixos ajuntaments han augmentat la dotació pressupostària en aquesta matèria. La percepció dels tècnics entrevistats és que, malgrat que el finançament per desenvolupar els programes i accions previstes no és mai suficient, en aquests moments hi ha una certa *sensibilitat política* a totes les administracions sobre la importància d'aquesta qüestió i, per tant, es poden aconseguir recursos per impulsar determinades actuacions. Val a dir que aquesta major "sensibilitat" no sempre ve donada per una aposta decidida per part del govern local cap a un determinat model de ciutat, sinó pel fet que la immigració s'ha convertit en una qüestió de primer ordre en l'agenda política i social catalana i això ha fet que els governants no puguin defugir la responsabilitat d'actuar. Hem d'assenyalar que, tot i aquest augment dels recursos, tècnics i polítics identifiquen l'arrel de bona part dels problemes de convivència en el fet que les polítiques socials són del tot insuficients i que això fa que es produeixi una confrontació entre els col·lectius amb més necessitats.

Dit això, apuntarem algunes de les principals fonts de finançament destinades a qüestions d'integració i convivència, ja sigui directament a través de les subvencions per a plans d'acollida, o bé de forma indirecta, a través, per exemple, de la millora urbanística de zones amb necessitats especials. En aquest sentit, farem menció a la Llei de barris⁵ que, tot i que es tracta de recursos provinents del departament de Política Territorial i Obres Públiques, pot tenir una repercussió important en la lluita contra l'exclusió i en la promoció de la convivència i la cohesió social. (Una dada a tenir present és que tots els barris que han rebut aquesta subvenció per a la seva rehabilitació són zones amb un alt percentatge de població immigrada.)

3.2.1. Fons per a l'acollida i la integració de les persones immigrades

A banda del pressupost vinculat al Pla de Ciutadania i Immigració i als programes dels altres departaments, la Llei 2/2004, de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005 va crear el Fons per a l'acollida i la integració de les persones immigrades. El 2005 la dotació total del fons va ser de 120.000.000 €, dels quals 27.096.708,3 € van ser assignats a la Generalitat a través d'un conveni de col·laboració. Aquests recursos es van destinar a finançar projectes de les administracions locals; a l'educació (bàsicament aules d'acollida) i a projectes de la Secretaria i d'altres departaments de la Generalitat.⁶

Aquesta subvenció, que va ser creada amb voluntat de continuïtat, en la seva primera convocatòria va esdevenir un factor clau en molts municipis per incentivar la redacció de plans i la posada en funcionament d'actuacions concretes, especialment en l'àmbit de l'acollida. L'aprovació d'aquest Fons també va tenir un impacte en les relacions de col·laboració amb entitats i sindicats. Aquesta dotació extraordinària en alguns casos es va traduir en convenis entre consells comarcals i ajuntaments amb entitats de suport a la població immigrada per fer funcions d'assessorament jurídic i acollida. Com han

⁵ Llei 2/2004, de 4 de juny de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

⁶ Per conèixer amb detall com es va distribuir aquest Fons en el territori i per tipus de programes es pot consultar un informe presentat per la Secretaria per a la Immigració el febrer del 2006 amb el títol "Presentació del Fons per a l'acollida i la integració de persones immigrades: un nou panorama en les polítiques de ciutadania i immigració a Catalunya. Any 2005".

posat de manifest alguns dels responsables d'aquests serveis, en alguns casos s'ha tractat de diners nous per a programes que ja es feien.

Alguns problemes en relació amb les subvencions

Un dels principals problemes detectats en relació amb l'atorgament del Fons és que en alguns casos no hi ha hagut una planificació per part dels ajuntaments, sinó que s'han elaborat projectes a corre-cuita per ajustar-se als terminis i objectius marcats per la convocatòria. Una altra situació paradoxal que ha produït aquesta convocatòria és que, en algun municipi on s'havia optat volgudament per no redactar un pla específic d'integració de les persones nouvingudes (sinó dotar de més recursos els serveis generalistes), s'estiguessin plantejant redactar-ne un amb l'objectiu d'obtenir finançament. En aquest sentit, veiem com les subvencions poden arribar a modificar l'estratègia o la forma d'abordar el fet migratori d'alguns ajuntaments.

Per tant, tot i que en aquests moments hi ha més recursos, els problemes sorgeixen a l'hora d'adaptar-se a les condicions d'aquestes ajudes, per dos motius diferents. Per una banda, per una falta de planificació per part de l'Administració local i per l'altra pel calendari i els criteris excessivament pautats de les convocatòries, que dificulten la construcció d'objectius a mig o llarg termini. Alguns responsables locals han apuntat que seria millor establir convenis plurianuals, que permetessin presentar els projectes quan aquests estiguessin suficientment madurats i planificar a dos anys vista.

Un altre risc de les subvencions, i no específicament en relació amb aquest Fons, és que a vegades poden tenir un efecte pervers perquè demanen resultats quantificables quan les actuacions que es fan, sobretot en aspectes que tenen a veure amb la cohesió social, acostumen a ser de tipus més perceptiu o de canvi de mentalitats (per exemple en el treball amb el teixit associatiu) i els seus resultats són difícilment mesurables.

3.2.2. La Llei de barris

El que es coneix com la Llei de barris,⁷ aprovada pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya el juny del 2004, té per objectiu la rehabilitació integral de barris i àrees urbanes “d’atenció especial” que es caracteritzen, entre altres coses, per tractar-se de zones receptores de població nouvinguda.

A través de la creació d’un fons, concebut com un instrument de cooperació financera entre la Generalitat i els municipis, la Llei preveu fer una inversió de 600 milions d’euros per a la rehabilitació de barris i àrees urbanes més degradades d’arreu de Catalunya en els propers anys. Malgrat que es tracta d’un pla eminentment urbanístic, les intervencions són integrals, i preveu accions també en l’àmbit social i econòmic. Els dèficits urbanístics que pretén cobrir la Llei afecten sobretot els nuclis antics de molts municipis així com barris construïts als anys cinquanta i seixanta producte del *desarrollisme* franquista. En la major part dels casos, a més dels dèficits en equipaments, accessibilitat o urbanització, es produeixen també altres problemàtiques, com l’envelliment de la població, un nivell educatiu baix, un alt índex d’atur, l’abandonament del comerç i una taxa important d’absentisme escolar.

Entre les convocatòries de 2004 i 2005 es van seleccionar una trentena de projectes i l’import total de la subvenció va ser d’uns 200 milions d’euros. Els criteris d’avaluació per determinar els barris beneficiaris (és a dir, els que es poden qualificar “d’atenció especial”) tenen en compte diversos aspectes. Aquests són: que es trobin en un procés de regressió urbanística (degradació de l’edificació; dèficit d’equipaments; insuficiència de la urbanització, de les xarxes viàries, de sanejament i de l’espai públic); problemes demogràfics (pèrdua o envelliment de la població, creixement massa accelerat perquè pugui ser assumit des del punt de vista urbanístic o de serveis, alt percentatge d’immigració); problemes econòmics, socials o ambientals especialment greus; persistència de dèficits socials i urbans importants (com la falta de transport públic o un alt percentatge de població amb risc d’exclusió social).

La Llei situa la participació ciutadana com a valor afegit a l’hora d’optar per la subvenció i estableix que, en relació amb aquest aspecte, hauran de constar a la sol·licitud les consultes fetes i els suports obtinguts per part dels agents

⁷ Ídem nota 6.

econòmics i socials (federacions de comerciants, sindicats, associacions de veïns, etc.). Aquest condicionant ha fet que en alguns dels barris on s'ha redactat un projecte per optar a la subvenció s'hagin generat dinàmiques de participació i de col·laboració entre entitats, ciutadans i agents econòmics, amb l'objectiu comú d'aconseguir una millora de l'entorn. A Banyoles, per exemple, es va articular la participació a través dels òrgans de caràcter territorial que ja existien al barri de la Farga.

Pel que fa als municipis objecte d'aquest estudi, la majoria han obtingut finançament per a la rehabilitació integral d'algun barri a través d'aquesta llei (Mataró, Santa Coloma de Gramenet, Terrassa, Badalona, Girona, Salt, Lleida, Manresa, Reus, Olot i Tortosa), o bé s'han presentat a la convocatòria, encara que, quan es va fer la recerca, no els havia estat concedida la subvenció (Banyoles). En tots els barris d'aquests municipis on s'intervindrà la presència de la immigració és un denominador comú.

Coordinació del Pla de Barris i els Plans de Convivència

En el moment de fer el treball de camp la majoria dels ajuntaments es trobaven en una fase molt incipient en el desenvolupament dels projectes inclosos dins el Pla de Barris i encara no s'havien articulats els programes que s'havien de desplegar en relació amb la cohesió social. En certs casos tot just s'havia signat el conveni amb la Generalitat i s'havia constituït el comitè d'avaluació i seguiment. En d'altres, s'havia iniciat el desplegament dels temes urbanístics i es començava a definir alguna actuació en relació amb els programes de millora social i econòmica del barri, centrats, bàsicament, en la dinamització comercial i contractació de mediadors per treballar, sobretot, aspectes de comunitats de veïns.

La manera com finalment s'estructuri a l'àmbit municipal la coordinació per al desenvolupament dels programes (tot i que les bases ja marquen algunes directrius, com la comissió de seguiment o la participació), dependrà de múltiples factors: si existeix un Pla de Convivència, si hi ha òrgans de participació en el municipi, si hi ha altres plans en marxa, com Plans de Desenvolupament Comunitari, etc.

En alguns municipis en els quals ja existia un Pla de Convivència consolidat i una estructura participativa, les actuacions del Pla de Barris en matèria d'immigració s'han integrat i articulat a través del Pla de Convivència.

- En el cas de Terrassa, per exemple, el Pla preveu diferents actuacions en els barris de Ca N'Anglada, Torre-sana, Montserrat i Vilardell. Es tracta d'intervencions urbanístiques i programes orientats a potenciar la convivència ciutadana i també una participació més activa en la vida social, cultural i econòmica dels quatre barris. El Pla inclou vuit programes, dos dels quals —foment de la convivència i acollida als nousvinguts— es coordinen des del Servei de Ciutadania i Drets Civils de l'Ajuntament de Terrassa, que és responsable també del Pla de Gestió de la Immigració i la Diversitat (PGID). Així doncs, les actuacions de l'àmbit social del Pla de Barris estan totalment imbricades dins del PGID de Terrassa.

Potencialitats i riscos del Pla de Barris

Aquest projecte d'intervenció integral, tot i que és eminentment urbanístic i és encara aviat per poder fer una valoració del seu impacte, pot ser un instrument potent per lluitar contra l'exclusió social, no només pel component socioeconòmic que tenen alguns programes sinó també per la mateixa rehabilitació d'edificis, carrers i equipaments, ja que el factor urbanístic sol estar a la base de les situacions de segregació.

De tota manera, en processos de regeneració de barris es corre el perill que es produeixi el que alguns experts han anomenen una *gentrificació*, que es caracteritza per l'ocupació residencial d'aquestes zones per part de les classes altes, que desplacen, d'aquesta manera, els habitants amb menys ingressos econòmics que habitaven a l'àrea abans del procés de remodelació. Així doncs, una intervenció d'entrada molt positiva pot produir, a la llarga, una expulsió de la població amb menys ingressos econòmics per l'encariment del sòl. Per tant, el resultat final no seria la millora de la qualitat de vida de la població d'aquell barri en el qual s'actua, que era l'objectiu inicial, sinó el trasllat del problema a una altra zona de la ciutat.

Un altre element a tenir en compte és que la Generalitat no subvenciona la totalitat dels programes presentats pels ajuntaments al Pla de Barris i, pel mateix origen de la convocatòria, es prioritzen els projectes que tenen a veure amb el vessant urbanístic en detriment d'aquells de caràcter comunitari. Per tant, si bé el Pla de Barris és un projecte amb un gran potencial, els experts insisteixen en la importància de treballar en paral·lel a les millores urbanístiques aspectes relatius a la dinamització econòmica del barri i la cohesió, buscant la implicació de tots els agents, tant socials com empresarials, per tal de garantir que funcionarà l'*ascensor social*. En aquest sentit recorden que, tot i que no és comparable, els esdeveniments de violència a França ens han de servir de senyal d'alerta sobre les conseqüències que es poden derivar si amb el temps es creen bosses d'exclusió, integrades majoritàriament per joves descendents d'immigrants amb poques possibilitats de mobilitat social.

3.2.3. Altres recursos

En aquest apartat volem apuntar dos instruments més que, tot i que no estan orientats a la població immigrada específicament, tenen una incidència en la millora de la convivència als barris.

Pla Educatiu d'Entorn

El primer d'aquests instruments és el Pla Educatiu d'Entorn (PEE), impulsat pel Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya en el marc del Pla per a la Llengua i la Cohesió Social (aprovat el 2004). Es planteja com una eina per donar resposta de manera integrada a les necessitats educatives d'un determinat territori, coordinant les accions educatives que es fan en els diferents àmbits (formal, **no formal i informal**). S'adrecen a tot l'alumnat, posant una atenció especial als sectors més desfavorits. El que promouen aquests plans, doncs, és la creació d'una xarxa de suport a la comunitat educativa, amb les aportacions dels diferents serveis municipals, i també amb recursos d'altres institucions o entitats socials que actuen en un determinat municipi o barri. La idea és que la posada en marxa d'un Pla Educatiu d'Entorn no es faci al marge d'altres plans o projectes educatius (com per exemple el Projecte Educatiu de

Ciutat)⁸ sinó que s'han d'aprofitar totes les dinàmiques creades i treballar de manera coordinada.

D'entre els municipis que han estat objecte d'aquest estudi, a 19 d'ells (si comptem també municipis de les comarques seleccionades) s'han posat en marxa Plans Educatius d'Entorn entre el 2004 i el 2005.⁹

Malgrat que la intenció és aprofitar sinergies en el territori, el que s'ha detectat en els municipis a través de les entrevistes és que sovint la persona responsable de temes d'immigració no coneixia l'existència d'aquests plans, o bé tenia notícies que s'estaven impulsant però no en sabia el contingut ni si s'havien previst mecanismes de coordinació. Això pot respondre al fet que la persona amb qui vam parlar, pel seu càrrec o funció dins de l'Administració, no posseïa una visió global de tots els projectes que impulsava el consistori. Però també pot voler dir que en alguns casos no es treballa de manera prou coordinada.

Plans de Desenvolupament Comunitari

El segon instrument al qual volem fer referència són els Plans de Desenvolupament Comunitari, que es van posar en funcionament l'any 1996, impulsats pel Departament de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya amb l'objectiu de rehabilitar, de manera integral, determinats barris i zones amb risc d'exclusió. Basant-se en la participació i a partir de comissions de feina veïnals, les actuacions que es fan tenen a veure amb qüestions de tipus econòmic (dinamització), urbanístic (rehabilitació) i també d'enfortiment del teixit social del barri. Hi participen, a banda de la Generalitat, les administracions locals, la Federació d'Associacions de Veïns d'Habitatge Social de Catalunya (FAVIBC), el teixit associatiu i els veïns i veïnes del territori, així com altres institucions de tipus social.

⁸ Els Projectes Educatius de Ciutat (PEC) són plans integrals que situen l'educació com a eix estratègic del planejament i desenvolupament de la ciutat. El seu objectiu és definir un model de ciutat, determinar les necessitats educatives de la ciutat a través d'un pla estratègic, i projectar i prioritzar unes línies d'actuació a curt i llarg termini. Això es fa a través de la participació i el consens entre tots els implicats. El PEC, doncs, busca la coresponsabilització de la ciutadania i els agents socials i institucionals d'un territori en l'educació dels infants i dels joves.

⁹ 2004: Banyoles, Girona, Salt, Terrassa, Vic, Mataró, Badalona, Reus, Tarragona (Tarragonès), Tortosa, Amposta (Montsià), Lleida, Cervera (la Segarra). 2005: Olot, Palafrugell, Santa Coloma, Tàrrrega (Urgell), Guissona, Granollers (Vallès Occidental).

Dels municipis entrevistats, n'hi ha nou que estan portant a terme Plans de Desenvolupament Comunitari, en un o en diferents barris de la població i, en un cas concret, a Olot, el Pla ha estat concebut per a l'àmbit de tota la ciutat. En aquest municipi s'ha establert una línia de treball conjunt amb el Pla de Ciutadania i Immigració de la Garrotxa, sobretot en els aspectes relatius al suport a les entitats (assessorament en tràmits, etc.), així com també en la preparació de projectes i d'iniciatives diverses (organització de jornades festives, tallers, alfabetització de dones gambianes, Voluntariat Lingüístic, etc.). En el cas de Banyoles també s'han aprofitat les dinàmiques participatives generades en el marc del Pla de Desenvolupament Comunitari per treballar amb la població nouvinguda (el tècnic responsable del PDC fa una funció de dinamització i foment de l'associacionisme).

De tota manera, com ja hem assenyalat en parlar dels Plans Educatius d'Entorn, no sempre es dóna una coordinació entre totes aquestes iniciatives. Si es volen aprofitar sinergies i recursos, aquests plans no poden aplicar-se en paral·lel en un mateix territori, sinó que són línies que s'han d'entretreixir. És molt important, doncs, que s'estableixin mecanismes de coordinació i cooperació i que es treballi des d'una perspectiva global, per tal que es complementin les actuacions impulsades des de diferents àrees i s'evitin duplicitats i mala gestió dels recursos. També és la manera d'assegurar-se que tothom treballa per un mateix model de ciutat.

En aquest mateix sentit, alguns representants d'entitats han mostrat un cert temor al fet que, malgrat que en els darrers anys s'ha notat un increment en els recursos, això impliqui que l'Administració es converteixi en «una mena de repartidora», sense que al darrere hi hagi una política clara.

Altres fonts: Urbal i Equal

A banda d'aquest plans que hem volgut destacar per la incidència que tenen en aquests moments en alguns dels municipis estudiats, hi ha altres fonts de les quals les administracions locals poden obtenir finançament. Algunes d'aquestes són la convocatòria del Ministeri de Treball dirigida als ajuntaments per promocionar programes d'integració innovadors; o programes europeus com l'Urbal —per fomentar l'intercanvi d'experiències sobre temes de

desenvolupament local urbà entre col·lectivitats locals d'Europa i Amèrica Llatina— o l'Equal —de cooperació transnacional per promocionar nous mètodes de lluita contra discriminacions i desigualtats de tot tipus en relació amb el mercat de treball.

3.3. Organització interna: l'aposta per la transversalitat

En relació amb l'organització interna, hem de diferenciar entre els consells comarcals i els ajuntaments atès que, en els casos estudiats, es detecten tendències diferents respecte d'aquest tema. En els consells comarcals els plans segueixen depenent majoritàriament de serveis socials, malgrat que tots ells estan concebuts com a plans transversals i que es té molt clara la necessitat d'implicar totes les àrees de l'Administració. Molts cops es manté aquesta estructura per una qüestió pràctica o d'inèrcia pel que fa al funcionament intern del consell comarcal.

En el cas de la comarca d'Osona s'ha creat un Servei d'Acollida i Integració del qual depèn el Pla Territorial de Ciutadania i Immigració d'Osona.

«Quan vam començar depeníem de l'àrea de Benestar Social del Consell Comarcal i des de fa dos anys tenim una Conselleria pròpia, que es diu Acollida i Integració. Això vol dir que la filosofia és completament transversal i interdepartamental. El que es vol és tractar la població immigrada com a persones en general, que quan arriben tenen unes necessitats específiques d'algun ajut, però cada vegada donem més importància al fet de treballar amb altres departaments com cultura, esports, etc. No és bo que tot es faci des de Benestar Social perquè aleshores s'associa a un sentiment paternalista i a una percepció de la gent que no és bona per a la població immigrant»
(entrevista 1).

S'ha de destacar que, independentment de l'estructura i la dependència interna dels plans territorials, totes les persones entrevistades han manifestat que hi sol haver una implicació clara des de gerència o presidència del consell en els temes d'immigració.

Pel que fa als ajuntaments, en general els més grans i que fa més temps que impulsen actuacions en l'àmbit de la immigració han creat regidories o serveis transversals (Terrassa, Santa Coloma de Gramenet, Manresa, Mataró). L'existència d'una àrea específica no vol dir que aquesta nova àrea s'hagi de responsabilitzar de l'execució de totes les actuacions que tenen a veure amb la població nouvinguda: «No s'ha de convertir en un ajuntament dins de l'ajuntament especialitzat en els nouvinguts. Es tracta de fer accions pròpies perquè des de les diferents polítiques s'atengui tota la ciutadania, independentment del seu origen» (entrevista 10).

En els municipis més petits les actuacions en l'àmbit de la immigració depenen de serveis socials, encara que a vegades, igual que en el cas d'algun consell comarcal, es fa per una qüestió pràctica o per inèrcia. De tota manera, com a mínim en el discurs, també es té molt assumit que els projectes s'han de treballar transversalment.

En alguns casos, com Girona, es busca la normalització absoluta: no hi ha cap servei específic ni apareix la paraula immigració o nouvingut en cap programa. La voluntat és anar dotant de mica en mica els serveis generalistes de programes i recursos. De tota manera, encara que no d'una forma explícita ni oficialment assignada, reconeixen que hi ha una regidoria, la de Serveis Socials, que vetlla perquè el fet migratori es tingui en compte des de totes les àrees.

Un element a considerar és que darrere d'aquests plantejaments a vegades hi ha la idea que la creació de serveis per a la població nouvinguda té poca rendibilitat social i política. «Si es creen serveis específics a vegades hi ha la percepció que, malgrat l'esforç i la inversió, els conflictes no disminueixen i, a més, sorgeix un problema de percepció per part de la població autòctona» (entrevista 12).

En el rerefons d'aquestes qüestions de tipus organitzatiu hi ha els dos grans eixos que identificaven Nadal, Oliveras i Alegret en l'anterior recerca: per una banda, l'eix normalització versus serveis específics i, per l'altra, transversalitat versus sectorialitat. Com aleshores, a nivell teòric hi ha una aposta molt clara i unànime cap a la normalització de l'atenció de la població immigrada, per una

banda, i sobre la necessitat d'actuar de manera transversal, implicant totes les àrees de l'Administració en la gestió de la diversitat, per l'altra.

De tota manera, si bé aquestes dues idees impregnen la pràctica totalitat dels discursos de les persones entrevistades, també és cert que la posada en pràctica d'aquests conceptes continua presentant problemes, ja sigui per qüestions de cultura de treball o de funcionament intern de les administracions, o bé pels límits del mateix concepte. També s'ha de tenir en compte, com apunten alguns tècnics, que la normalització absoluta no és possible quan existeixen situacions de desigualtat evidents motivades per la condició d'immigrant (situació administrativa, llengua, discriminacions de diferents tipus, etc.) que fan necessàries accions compensatòries. També es detecten necessitats molt específiques que difícilment són assumibles per l'estructura administrativa existent i, per aquest motiu, en alguns casos s'han creat oficines d'atenció a les persones immigrades per atendre aquelles necessitats específiques que no podrien ser assumides pels serveis generals.¹⁰

3.3.1. Dificultats per treballar transversalment

Com ja s'ha dit, la transversalitat és un concepte que està àmpliament assumit —en sintonia amb la tendència d'anar desvinculant les actuacions orientades a les persones immigrades dels serveis socials i actuar de manera integral des de totes les àrees de l'Administració— però sobre el qual gairebé tothom ha reconegut una gran dificultat per portar-lo a la pràctica. Tampoc hi ha acord sobre què vol dir el treball transversal i com s'ha de fer per implementar-lo en el funcionament diari de l'Administració.

«Això de la transversalitat és un tòpic. Pocs saben en què consisteix i com s'aplica en les estructures organitzatives. Perquè hi hagi transversalitat l'altre ha d'estar-hi d'acord i no sempre és així. A part de tenir comissions interdepartamentals i de coordinació, s'han de compartir objectius. El que se sol fer és pactar amb urbanisme, amb comerç, amb salut pública com abordar les activitats i quina contribució fa cadascú a

¹⁰ Per aprofundir més en aquests dos grans eixos vegeu Mònica Nadal, Rosa Oliveres i Miquel Àngel Alegre. *Les actuacions municipals a Catalunya en l'àmbit de la immigració*. Capítols 1 i 2. Col·lecció Finestra Oberta núm. 27, març del 2002, Fundació Jaume Bofill.

partir d'objectius comuns. I es negocia una situació que s'analitza des dels diferents punts de vista i cadascú hi posa el seu element. Sense que això comporti que el pressupost és comú i que finalment es creï un equip format per diverses disciplines. Això no és transversalitat sinó un equip interdisciplinari» (entrevista 13).

En general, els responsables locals afirmen que hi ha unes àrees amb les quals és més fàcil treballar de manera, si més no, coordinada —que no transversal— i que en bona mesura té molt a veure amb els responsables polítics i tècnics que hi ha al capdavant.

Les eines que s'han posat en marxa són, bàsicament, taules o grups de coordinació que impliquen totes les àrees tant a nivell polític com tècnic. Es destaca la importància que els projectes estiguin liderats pel màxim responsable polític —l'alcalde de l'ajuntament o president del consell comarcal— perquè els doni força i legitimitat.

Un dels principals obstacles del treball transversal són les mentalitats i les formes de funcionament i treball dins de l'Administració. I aquestes dinàmiques de treball són encara més difícils de modificar quan «allò urgent es menja allò important», ja que fer aquest canvi representa un cost de feina afegit.

A part, hi ha qui apunta obstacles d'altre tipus, com el fet que dins del mateix ajuntament encara hi ha la creença per part d'alguns sectors que la immigració correspon a serveis socials. S'atribueix aquesta dificultat a una falta de formació dels tècnics d'altres àrees en qüestions relatives a la diversitat.

«Hi ha molt de desconeixement. Des d'altres àrees no saben que es podria integrar: la majoria d'actuacions estan dissenyades per a un determinat tipus de col·lectiu. Primer es va començar amb els serveis de primera línia (necessitats bàsiques) i ara cal adaptar els serveis que estan a *segona línia* (que tenen més a veure amb la convivència). Costa molt arribar al punt que s'assumeixi que s'ha de treballar conjuntament per a la integració de la població immigrada (i no només des de Serveis Socials)» (entrevista 20).

En altres ajuntaments on tenen una experiència adquirida sobre la gestió del fet migratori i on hi ha una població assentada des de fa anys, amb unes noves demandes, afirmen haver aconseguit una transversalitat de veritat encara que

sigui «per inèrcia activa i per necessitat sentida de l'estructura municipal» (entrevista 13).

3.4. Els Plans com a principals instruments d'organització

Bona part dels ens locals que han estat objecte de l'estudi han desenvolupat els seus Plans de Convivència, amb l'objectiu de consensuar de quina forma el municipi o comarca es posiciona davant el fet migratori i per definir i planificar accions. Com altres plans que són concebuts de manera transversal, el que es busca és donar respostes per a la gestió de la diversitat des d'una perspectiva al més integral possible.

Normalment es planteja com una eina de treball participativa, amb l'objectiu de definir conjuntament amb els agents socials, els polítics i els tècnics de les diferents àrees quines són les línies estratègiques d'actuació i les directrius polítiques. Alguns plans inclouen també una mena de glossari de conceptes, com ara què s'entén per integració o ciutadania.

En el marc dels plans es creen estructures —bàsicament comissions interdepartamentals— que impliquen totes les àrees de l'Administració, amb la funció de coordinar, avaluar i seguir consensuant línies, per tal que tots els tècnics de l'ajuntament sàpiguen en cada moment què és el que es fa en temes d'integració i què li toca fer a cada àrea.

Sovint, quan es redacta un Pla de Convivència en un municipi, ja fa temps que l'Administració local està impulsant accions en aquest sentit, ja sigui directament o a través dels consells comarcals o les entitats socials. Per aquest motiu, els plans també serveixen per agrupar totes les actuacions que es porten a terme des de les diferents àrees i institucions, donar una coherència a l'acció de govern i coordinar-se.

Cal assenyalar que el fet que un municipi hagi redactat i aprovat el seu Pla de Convivència no vol dir que d'entrada s'apliqui tot el que es recull en el document o que en aquella localitat es treballi més per a la cohesió i la convivència que al poble veí, que potser no en té cap. Els Plans, sobre el paper, expressen, com a mínim, la voluntat del govern local d'actuar en un determinat sentit, però a vegades no tenen en compte la fase d'execució del que es recull en el document. I és en aquesta segona etapa d'aplicació del que

hi ha sobre el paper on es detecten els principals obstacles, ja sigui per la manca de recursos o per la falta de planificació i de previsió de mecanismes per fer efectius els objectius del Pla. El que s'ha de tenir present, doncs, és que és la pràctica, i no la teoria, la que determina com estan els territoris.

També s'ha de tenir en compte que el fet migratori està en constant evolució i que, per tant, els Plans han de ser instruments dinàmics. Els tècnics han d'estar al corrent, de manera permanent, dels canvis que experimenta la població que resideix en el municipi i tenir les eines que permetin adaptar-se a les transformacions socials. La immigració és un fet polièdric, que té moltes dimensions diferents i canvia de manera molt ràpida. Per aquest motiu és important que els Plans permetin una actualització constant i la incorporació de noves accions.

Aquest element de canvi constant que caracteritza el fet migratori ha motivat, en part, que alguns municipis hagin optat per no redactar un Pla, ja que, per alguns responsables locals, són instruments poc flexibles. D'altres motius esgrimits per part de tècnics o polítics de municipis que han optat per no tenir Pla és que no ho han considerat necessari perquè es tracta d'un ajuntament petit, perquè depenen dels Plans d'àmbit comarcal o bé perquè estan elaborant altres Plans transversals a àmbit de ciutat (Projecte Educatiu de Ciutat, per exemple) i no poden assumir-ne un altre.

Estructura dels Plans

Pel que fa a l'estructura, els Plans Territorials de Ciutadania i Immigració (PTCI) patrocinats per la Secretaria, tenen la composició següent: una persona referent al territori; una Comissió de Desenvolupament i Seguiment del Pla (ve a ser el que en els Plans Comarcals era la Comissió Tècnica i la seva funció és fer propostes d'actuació, ratificar el pla d'acció i fer-ne el seguiment i l'avaluació); una comissió de coordinació comarcal (ve a ser la Taula de Participació dels Plans Comarcals, la convoca la conselleria responsable i hi pot participar tothom qui hi estigui interessat), i el Consell d'Alcaldes (s'aprofita aquesta estructura que ja existeix en tots els consells comarcals i la seva funció és de ratificar la creació de la Comissió de Desenvolupament i aprovar el Pla d'Acció anual).

A més d'aquestes comissions, es mantenen alguns dels grups de treball de caràcter sectorial que ja s'havien constituït durant la posada en marxa dels primers Plans Comarcals (educació, sanitat, habitatge, ocupació, etc.), on es reuneixen professionals de cada matèria per detectar les necessitats i proposar solucions.

A la pràctica cada Consell Comarcal ha adaptat l'estructura del Pla a les seves especificitats. Per exemple, pel que fa als grups de treball, no tots s'han mantingut tal i com estaven previstos a l'inici. En algunes comarques, com al Montsià, es van adonar que la perspectiva comarcal no era aplicable als municipis ja que la realitat local dins la comarca és molt diversa. Per aquest motiu es van constituir taules de treball a l'àmbit municipal per detectar necessitats més específiques i fer propostes a un nivell més *micro*. Com en altres comarques, es mantenen igualment les taules d'àmbit supralocal, integrades per professionals del sector que tenen un bon coneixement sobre el camp concret en el qual treballen i que fan funcions d'assessorament i debat de projectes sectorials i de formació.

A banda dels grups de treball, hi ha un sentiment unànim entre les persones entrevistades sobre el fet que la participació a l'àmbit comarcal, a través de les comissions de participació previstes en els plans, no ha funcionat. L'explicació que donen és la mateixa que per als grups de treball: que la comarca és una realitat massa diversa, i les circumstàncies i necessitats dels municipis que la integren són molt diferents. Per això s'han creat taules locals, que són instruments de mobilització i debat als municipis i serveixen per tenir més incidència en el territori.

Pel que fa als plans d'àmbit local, no sempre es repeteix la mateixa estructura, tot i que es poden detectar alguns elements comuns. Hi sol haver comissions a nivell polític i tècnic, així com òrgans de participació integrats pels diferents actors socials que treballen en temes d'immigració.

3.4.1. Altres eines que s'han impulsat a l'àmbit local

Hi ha altres instruments que els ens locals han utilitzat per estructurar o definir la seva actuació en relació amb el fet migratori. Un d'aquests instruments són els pactes polítics que s'han aprovat en alguns ajuntaments en relació amb els

temes de nova ciutadania, on queda constància el compromís de tots els grups polítics de treballar per un model de ciutat determinat. Sovint aquest pactes són la base per a la redacció d'un pla que concreti en programes i accions el marc conceptual consensuat a través del pacte.

Altres ajuntaments han recollit els principals objectius en matèria d'immigració i ciutadania al Pla d'Actuació Municipal (PAM). Com en el cas dels pactes, a vegades hi ha un translació del que marca el PAM en un programa transversal i a vegades les accions a nivell tècnic i polític són assumides directament des de cada àrea d'acord amb el que estableix el PAM.

En algunes localitats on no existeix un pla transversal, identifiquen com a eina principal per treballar en temes de ciutadania els Serveis d'Informació. Normalment, aquestes oficines no tenen capacitat d'actuar, sinó que reben demandes, les analitzen, orienten la persona que fa la sol·licitud i la deriven al servei corresponent (ensenyament, sanitat, habitatge, etc.).

Finalment, altres administracions apunten com a instrument fonamental per estructurar els temes de convivència els òrgans o taules de participació i els serveis de mediació. Les taules han esdevingut un espai bàsic per coordinar-se i traspasar-se informació. Solen estar integrades per representants de les diferents àrees de l'ajuntament, ONG, partits polítics, sindicats, associacions proimmigrants i associacions d'immigrants (es reconeix que la participació d'aquest darrer col·lectiu sol ser difícil). En general, es tracta més d'òrgans de coordinació que pròpiament de participació. En el marc d'aquests espais s'han elaborat alguns plans de ciutadania, guies d'acollida i s'han decidit algunes de les actuacions que calia fer al municipi en relació amb la recepció i la integració de persones nouvingudes (trobareu més informació sobre aquests òrgans a l'apartat 5.2.3.). Pel que fa als serveis de mediació, en parlarem més a bastament quan entrem a analitzar les actuacions en relació amb la igualtat d'accés als serveis (punt 5.2.2).

Volem assenyalar, abans de tancar aquest capítol, que cap d'aquestes eines és exclouent amb l'existència d'un Pla de Convivència, ni tampoc les unes amb les altres.

3.5. Idees de fons que sostenen les actuacions

A continuació apuntarem algunes idees que s'extreuen de les entrevistes i de documents més conceptuals (plans, PAM i pactes) i que marquen algunes tendències cap a les quals s'encaminen els ajuntaments i consells comarcals que ja fa uns anys que reflexionen i treballen sobre temes de ciutadania i immigració.

1. El discurs majoritari per part dels responsables de l'Administració és que el fet migratori està agreujant les mancances dels nostres serveis, que són deficitaris. Situen l'arrel del problema en el fet que les polítiques socials són escasses i no poden donar resposta a les necessitats de tota la població. S'assenyala que la immigració només agreuja o fa aflorar problemes que ja existien abans de la seva arribada, i que aquests problemes afecten a tota la ciutadania.
2. En concordança amb aquesta idea, en general es defensa que és el sistema el que s'ha d'adaptar a la realitat del municipi, més diversa i amb noves necessitats. Per tant, a nivell de discurs s'aposta perquè els programes propis d'immigració siguin mínims, tant en l'àmbit de l'Administració com d'altres entitats que treballen amb població nouvinguda. Es propugna que s'ha de tendir a la normalització i a facilitar un accés igualitari als serveis generalistes, en lloc de crear-ne de nous.
3. Un altre dels canvis que s'han produït en els últims anys —o si més no és una tendència que cada cop pren més força— és que ara les actuacions es dirigeixen al conjunt de la ciutadania i, per tant, els programes es presenten en clau de municipi. Aquesta aproximació es dona per diferent motius. En primer lloc, perquè s'ha vist que per tal que els nouvinguts puguin tenir un procés d'incorporació a la societat no n'hi ha prou amb dirigir-se unidireccionalment als immigrants, sinó que s'ha de treballar també amb la població autòctona. Un altre element que està al darrere d'aquest enfocament és la preocupació pel rebuig d'una part de la població autòctona i pels rumors sobre els suposats tractes de favoritisme que reben els nouvinguts. Finalment, un tercer argument és

que els immigrants no són una massa homogènia sinó que tenen una composició molt heterogènia —un element que s'ha accentuat en els últims anys per la diversificació de procedències—. Per tant, en un context on conviuen més d'un centenar de nacionalitats diferents no té sentit parlar d'una categoria general «d'immigrants». Els Plans de Convivència, doncs, no només s'adrecen a millorar les condicions de vida dels estrangers sinó de tota la ciutadania.

4. Un altre element que assenyalen els gestors locals és que els plans redactats en els darrers anys són més realistes, més «tocant de peus a terra». Afirmen que no és el mateix abordar una realitat amb percentatges que se situen entre el 4-5% de la població d'origen immigrant, circumstància que permet certes llicències a l'hora de planificar, o la realitat actual, que obliga a plantejar «possibilisme». La reflexió que es fa des dels municipis és que, per molt que s'aspiri a objectius molt ambiciosos, les polítiques d'habitatge i el mercat laboral són els que són, i l'ajuntament no té gaire marge d'acció.

«Per tant, una cosa és el que ens agradaria i l'altra el que podem fer. Hem de programar el que és possible, si no és fer volar coloms. Pots tenir una visió molt oberta i integradora, però quan vas a un districte censal amb un percentatge molt elevat de població nouvinguda la gestió no és gens fàcil» (entrevista 2).

5. Es posa molt l'accent a potenciar l'autonomia de la població immigrada. Per aquest motiu, des d'algunes administracions s'han començat a aplicar, o a plantejar-se la possibilitat de fer-ho, condicionants per a l'ús de determinats serveis que han estat creats per donar assistència en el moment de l'arribada, perquè no acabin generant una demanda continuada i evitar situacions de dependència. També es planteja la necessitat de redefinir alguns programes perquè les persones nouvingudes esdevinguin autònomes al més aviat possible.
6. Finalment, el territori com a eix d'actuació té un pes important. S'actua per intentar millorar la qualitat de vida del conjunt de persones que viuen en un barri amb unes característiques molt determinades —construcció

franquista, amb criteris urbanístics més verticals que horitzontals, etc.— que fa que la població nouvinguda s'hi centri per una qüestió, entre altres, de preus de l'habitatge. En aquest sentit, es dona una gran importància als Plans de Desenvolupament Comunitari, els Plans Educatius d'Entorn i el Pla de Barris.

II. LES ACTUACIONS QUE ES PORTEN A TERME A L'ÀMBIT LOCAL

A continuació exposarem les principals actuacions de cada àmbit, posant de relleu les tensions i reptes que plantegen. Per categoritzar les diferents accions les hem ordenat seguint les tres polítiques prioritàries que estableix la Secretaria per a la Immigració en el Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008 amb algunes modificacions. És una categorització que ens ha estat útil per posar ordre a la informació recollida, però hem de remarcar que el que exposem a continuació no és el que preveu el Pla, sinó la nostra visió del que s'està impulsant des de l'àmbit local. Tot i que es descriuen algunes actuacions concretes, en cap cas hi ha la voluntat de fer una llista exhaustiva ni de presentar bones pràctiques o iniciatives innovadores, sinó que se n'exposaran algunes amb l'únic objectiu d'il·lustrar el que s'explica.

4. L'acollida

Una de les apostes més clares per part de les administracions locals en els darrers anys, tant des dels ajuntaments com des dels consells comarcals, ha estat reforçar les línies d'acollida. El padró municipal esdevé l'eina bàsica d'aquestes polítiques i, com ja s'ha dit, té una doble funció. Per una banda, és un instrument estadístic que permet conèixer la realitat del territori i a partir d'aquí poder planificar i dissenyar serveis que s'ajustin a les necessitats de la població. Per l'altra, sovint és el primer punt de contacte de la població nouvinguda amb l'Administració. Per això és bàsic que des d'aquest lloc es reforcin els mecanismes de recepció i s'organitzi i es coordini l'acollida. Tot seguit detallem algunes de les actuacions que s'han posat en funcionament en els municipis objecte d'estudi en aquest sentit.

1. En aquests moments, bona part dels ajuntaments i consells comarcals entrevistats ja disposen d'una guia de serveis i recursos del municipi en els diferents idiomes de la població majoritària resident al poble. Aquesta guia normalment es lliura en el moment de l'empadronament i també es reparteix en altres indrets del municipi on hi ha contacte amb la població nouvinguda, com el CAP, l'escola o la biblioteca. L'elaboració d'aquestes

guies en alguns casos ha servit com un primer pas per reorganitzar i coordinar els recursos que s'ofereixen tant des dels diferents serveis de l'ajuntament com des d'entitats i sindicats.

2. En alguns municipis, sobretot els més petits —com Arbúcies— s'han contractat agents d'acollida perquè facin entrevistes personalitzades en el moment de l'empadronament amb l'objectiu que es pugui aprofundir en el traspàs de la informació en els dos sentits. Per una banda, que l'ajuntament conegui millor el perfil de les persones que arriben al poble —les seves necessitats i aspiracions, etc.— i, per l'altra, que aquestes tinguin el màxim d'informació sobre l'entorn i els serveis.
3. En altres indrets més grans, on és més complicat entrevistar personalment totes les persones que arriben, s'organitzen sessions de benvinguda: es tracta de convocatòries periòdiques (diàries o setmanals) on s'informa sobre els serveis i recursos (sanitat, educació, serveis socials, etc.); qüestions pràctiques (com la recerca de feina) i aspectes relacionats amb el civisme (com reciclatge, pagament de tributs, etc.).
4. En el Consell Comarcal del Montsià s'estan organitzant uns mòduls formatius d'acollida on, a més d'informar sobre aquests aspectes que hem mencionat, s'expliquen temes relatius a la història de Catalunya; costums i llengua catalanes; entorn institucional; drets i deures; etc. La convocatòria per aquestes sessions i mòduls es fa també a través del padró.
5. A Manresa l'equip de govern fa sessions bimensuals de benvinguda al consistori. S'envia una carta a les persones estrangeres empadronades al llarg del mes anterior i se les convida al saló de plens per donar-los la benvinguda de part de l'equip de govern i lliurar-los un exemplar de la guia del ciutadà, a més d'altres materials informatius.
6. En el municipi de Terrassa, de manera excepcional (i en el marc del Pla de Barris) s'ha creat un recurs específic, una oficina d'orientació i assessorament, amb l'objectiu que faci un treball d'informació a fons a les persones nouvingudes i que d'aquesta manera es puguin descarregar de feina els recursos generals —que, segons els tècnics, dedicaven molt de temps a donar informació redundant a la població

estrangera—. Aquesta actuació suposa una reorientació dins de l'estratègia d'aquest ajuntament, atès que fins al moment s'havia optat per no generar recursos específics (tret del Servei de Traducció i Informació) sinó que es volia que fossin els recursos generals que donessin resposta a les noves necessitats. Aquesta oficina informará sobre el funcionament dels serveis, però també sobre temes com valors fonamentals de la societat d'acollida, normes de convivència de les comunitats de veïns, ciutadania activa i participació o ús de l'espai públic. També està previst incorporar en aquest nou servei la tasca del voluntariat, que funcionarà de manera similar al voluntariat lingüístic (és un programa impulsat per la Generalitat que consisteix a crear parelles lingüístiques per aprendre català, que expliquem amb més detall en l'apartat següent relatiu a cursos de llengua). En aquest cas, es tractarà de posar en contacte una persona autòctona i una nouvinguda per tal que puguin parlar de temes quotidians (escola, sanitat, etc.) i que es pugui fer un cert acompanyament en la realització de tràmits. Segons els responsables, aquesta iniciativa també ha de servir per potenciar la participació i implicar les entitats i la ciutadania en general en la qüestió de la integració i la convivència.

CURSOS DE LLENGUA. Un altre bloc d'accions d'acollida són les que s'orienten a promoure la capacitat lingüística, laboral o acadèmica de les persones nouvingudes.¹¹ L'acció més estesa d'aquest grup són els cursos de català, que s'han organitzat en pràcticament tots els municipis de Catalunya —en els més petits a través dels consells comarcals—. El Consorci per la Normalització Lingüística, integrat per la Generalitat de Catalunya, ajuntaments, consells comarcals i diputacions ha tingut un paper destacat en l'organització de cursos. Entitats de suport als immigrants i sindicats tenen també una oferta formativa en aquest sentit.

¹¹ La capacitat lingüística també podria considerar-se com una acció orientada a la igualtat d'accés, però hem optat per incloure-la en el bloc d'acollida i en canvi ubicar la formació orientada al personal de l'Administració en el següent apartat d'igualtat d'accés als serveis.

Una altra iniciativa amb molta implantació en el territori és el programa Voluntaris per la llengua, impulsat pel Departament de Presidència i el Departament de Benestar i Família de la Generalitat i al qual s'han adherit més de 300 entitats de tot Catalunya. El programa impulsa la creació de parelles per aprendre el català, en les quals un voluntari comparteix unes hores de conversa amb la persona que vol practicar el català. A Santa Coloma de Gramenet, de manera similar al que es vol impulsar a Terrassa, es faran cursos d'acolliment lingüístic amb la col·laboració del Centre per la Normalització Lingüística. És a dir, que no es farà només capacitació en llengua catalana sinó també orientació ciutadana per aquells tràmits que s'hagin de fer en funció dels esdeveniments vitals de la persona, a més d'informar sobre els drets i deures.

A banda d'aquestes actuacions de primera acollida, també s'han posat en funcionament accions específiques dins dels diferents sectors, com el treball, l'educació, la sanitat o l'habitatge. Sense voler fer un llistat complet d'aquestes actuacions, n'enumerarem algunes a tall d'exemple.

OCUPACIÓ I TREBALL. Les accions en aquest àmbit són especialment importants si tenim en compte que, d'acord amb la legislació vigent, l'obtenció d'una feina pot ser la porta per regularitzar la situació de moltes persones immigrants i per accedir a determinats drets, així com una de les principals vies cap a la integració. En les qüestions relatives a l'assessorament jurídic i administratiu els sindicats han tingut un paper cabdal. En bona part dels municipis entrevistats les entitats sindicals i socials (CITE-CCOO, AMIC-UGT, Càritas i Creu Roja, entre altres) desenvolupen aquesta funció d'informació i acompanyament en temes legals, ja sigui a través d'un conveni amb l'Administració o sense aquest reconeixement.

- A Mollerussa, per exemple, Creu Roja està portant a terme dos programes d'orientació, formació ocupacional i intermediació amb el sector empresarial —Xarxa Interlabora i Programa Experimental en Matèria d'Ocupació— que són un referent en el municipi. Des de Serveis Socials de l'ajuntament hi ha una derivació cap a aquests programes, tot i que de moment no existeix un conveni entre l'Administració local i l'entitat.

- En altres indrets, com Manresa, l'ajuntament ha signat un conveni amb CITE, AMIC i l'entitat Bages per Tothom, que es reparteixen les tasques d'assessorament legal i documentació, així com la de donar informació sobre altres aspectes que puguin interessar a una persona nouvinguda o a una persona immigrada que resideixi a la ciutat.
- En el cas dels consells comarcals, aquests han fet un esforç per fer arribar els serveis d'orientació jurídica a les zones rurals. A l'Urgell, per exemple, el Consell Comarcal va signar un conveni amb Pagesos Solidaris per fer xerrades informatives en sis pobles de la comarca. Les sessions van consistir a informar sobre vies d'accés al treball, fer entrevistes individualitzades, ajudar en l'elaboració d'un currículum, realitzar un itinerari personalitzat i fer assessorament jurídic. Al Montsià també es va posar en funcionament una oficina itinerant d'atenció i informació a l'immigrant.

Un altre grup d'actuacions que tenen especial importància en aquest apartat són els cursos de formació ocupacional, que es porten a terme des de l'Administració local, sovint a través de programes del Departament de Treball per promocionar l'ocupació de persones amb dificultats per accedir al mercat de treball, o bé per mitjà de programes europeus com Equal (de lluita contra les discriminacions i les desigualtats en el mercat laboral). Generalment, la temàtica dels cursos ve determinada per la demanda del mercat laboral i van destinats a tota la població (encara que un percentatge elevat dels que hi assisteixen són persones nouvingudes). A la comarca del Montsià, per exemple, es va organitzar, a través del programa Equal, un curs per a aturats de poda i empelt d'arbres fruiters, que va tenir un índex molt elevat de participants que després del curs van aconseguir incorporar-se al món laboral. En altres llocs, com la Segarra, s'han fet cursos d'auxiliars de la llar, atès que és una de les principals portes d'accés al mercat de treball de les persones immigrants, especialment les dones.¹²

¹² Segons dades d'afiliació al Règim Especial de Treballadors de la Llar Familiar, aquesta és l'única ocupació on les persones treballadores no comunitàries, principalment dones, superen àmpliament les autòctones (amb data 31 de novembre de 2005 el percentatge de treballadors no comunitaris sobre el total d'afiliats al règim especial representava un 63%). Un 33 % de les autoritzacions i altes a la Seguretat Social a l'Estat espanyol en el procés de normalització ha estat en el servei domèstic. A més, també hem

En el cas dels joves, tenen un paper fonamental les escoles taller, un programa de formació i ocupació dirigit a persones d'entre 16 i 23 anys en situació d'atur. A Girona l'escola taller, que està cofinançada per l'Ajuntament, el Departament de Treball i el Fons Social Europeu, s'inclou en l'anomenat Dispositiu d'Inserció Econòmica (DIE). Aquest és un instrument central dins de l'Àrea de Desenvolupament Local i Formació per facilitar l'accés al món laboral de les persones amb dificultats especials. Inclou diversos programes de promoció de l'ocupació com tallers d'ocupació; nous jaciments; clàusula social o el Programa Experimental en Matèria d'Ocupació (PEMO), tots ells cofinançats pel Departament de Treball.

Alguns responsables han manifestat que la importància d'aquests cursos rau, més enllà de la formació en ella mateixa, en el fet que es tracta d'un espai de relació i intercanvi entre persones autòctones i nouvingudes i que és també una via per accedir a determinada informació i serveis. Aquests cursos fan també una funció d'aprenentatge d'hàbits socials i de millora de la llengua.

També s'han fet accions d'intermediació entre el sector empresarial i les persones que busquen feina, tant des dels ajuntaments i els consells comarcals com des d'entitats socials o sindicals. En relació amb aquestes accions, hi ha un factor que s'ha de tenir en compte i és que els immigrants en situació irregular no poden accedir a la major part de recursos públics destinats a programes d'inserció laboral. Per aquest motiu, aquest col·lectiu sol ser derivat a entitats que tenen programes de suport a la població immigrada o amb risc d'exclusió social. Un exemple d'una organització que fa aquesta funció d'intermediació és Càritas Diocesana de Girona, que atén anualment un percentatge força elevat de persones estrangeres que estan en situació irregular (durant el 2005, considerat com a excepcional pel procés de regularització, el Servei d'Atenció als Immigrants d'aquesta entitat va atendre 3.601 persones, el 51% de les quals estaven en situació administrativa irregular). Els responsables d'aquests programes reconeixen que sovint es troben amb dilemes a l'hora de fer aquesta tasca d'intermediació, ja que tenen

de tenir en compte que en aquest sector el pes de l'economia submergida és molt important. (UGT, *Valoración de UGT al cumplirse un año del inicio del proceso de normalización de trabajadoras inmigrantes en situación irregular*, Madrid, 7 de febrer de 2006.)

clar que han de presentar llocs de treball dignes però a vegades les feines que ofereix el mercat laboral a les persones que estan en situació d'irregularitat estan molt precaritzades. «S'ha de posar a la balança, per una banda, l'oferta que hi ha i, per l'altra, uns drets bàsics molt primaris que tothom ha de cobrir, com el menjar, l'habitatge, etc.» (entrevista 25).

EDUCACIÓ. Bona part de les actuacions d'acollida en l'àmbit de l'educació han anat encaminades a donar els coneixements necessaris als alumnes nouvinguts per a la seva incorporació al curs escolar. L'aula és un dels espais on es fan més evidents els canvis de la societat catalana dels darrers anys i la seva diversitat lingüística, cultural i religiosa. A més, les escoles també han de gestionar l'arribada d'alumnat estranger fora del període de matriculació i la seva incorporació a les aules al llarg de tot el curs.

Una de les actuacions que han tingut una major difusió arreu del territori són les aules d'acollida, que durant el curs 2005-2006 es van posar en funcionament en un total de 951 centres docents catalans (879 a centres públics i 72 als centres concertats). Emmarcades dins el Pla per la Llengua i la Cohesió Social del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, estan orientades a l'acollida de l'alumnat nouvingut. Els seus objectius bàsics són l'aprenentatge del català, el reforç pedagògic (de matèries diverses, com matemàtiques o ciències naturals) i el coneixement de l'entorn social i educatiu. Un altre dels programes més estesos i ben valorats pels tècnics de l'Administració local és «Un espai per trobar-nos, un espai per aprendre». Aquest projecte està cofinançat pel Departament de Benestar i Família i pel Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya i té com a objectiu organitzar tallers per a pares i mares que tenen escolaritzats els seus fills en el centre amb la finalitat de facilitar la interrelació entre les famílies autòctones i les famílies immigrants nouvingudes i, al mateix temps, facilitar el coneixement i la utilització del català com a llengua d'ús i de relació social.

Per la seva banda, les administracions locals, tot i la falta de competències en aquesta matèria, destinen també esforços a donar suport als centres educatius per fer front a l'arribada d'alumnat estranger. Així, per exemple, a Palafrugell, la tècnica d'immigració afirma que, tot i que no és competència de l'ajuntament, hi ha un programa de suport a l'alumnat immigrant —que consisteix en la

contractació de mestres de reforç a les escoles— al qual es destinen bona part dels recursos per a l'acollida i la integració de les persones nouvingudes.

En aquest gran bloc de l'acollida s'ha de fer esment també de les actuacions dutes a terme des de les escoles d'adults, (tot i que la seva oferta i funcionament és molt heterogènia al llarg del territori) que han tingut un paper clau sobretot en tasques d'alfabetització i d'ensenyament del català. A més de la formació, també han esdevingut en molts municipis uns espais de coneixement personal i un punt fonamental d'accés a la informació sobre determinats recursos i serveis. A Palafrugell, l'escola d'adults ha posat en funcionament el TAP (Taller d'Adaptació a Palafrugell) per donar a conèixer l'entorn. Els alumnes matriculats, un dia a la setmana fan visites al CAP, als museus i a altres serveis del poble. Un altre municipi on l'escola d'adults ha tingut un paper fonamental en relació amb l'acollida és Salt. Per iniciativa de l'Escola d'Adults de Salt, el 2002 va néixer en aquesta localitat el Pla Local d'Acollida i Formació, en conveni amb el Departament de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya i la Universitat de Girona. L'objectiu era donar resposta als reptes educatius que presentava la nova immigració en dos sentits. Per una banda, l'acollida i formació pel que fa a la competència lingüística en català i, per l'altra, la millora de la convivència i la cohesió social. Un dels projectes més interessants que es van posar en marxa en el marc d'aquest pla són els cercles de conversa, que pretenien oferir a les persones adultes nouvingudes (que acabaven d'arribar al municipi) la possibilitat d'entrar en contacte i practicar la llengua catalana així com conèixer el context d'arribada a través de les relacions que s'establien amb joves voluntaris de la població. Es tractava de donar una formació de català oral molt bàsica i funcional i aprendre a moure's amb les coses quotidianes de primer ordre.¹³

Per la seva banda, les entitats socials també tenen una oferta formativa orientada bàsicament a l'acollida. Així per exemple Càritas Diocesana de Girona impulsa entre 15 i 20 projectes locals del que han anomenat escoles de formació global. La voluntat d'aquesta iniciativa és donar les pautes bàsiques perquè les persones assoleixin l'autonomia dins la societat d'acollida, des de l'alfabetització fins a altres recursos per poder-se desenvolupar.

¹³ En aquests moments el Pla d'Acollida ha estat assumit per l'Ajuntament de Salt i s'estan reorganitzant els cercles de conversa i altres activitats incloses en el Pla.

Algunes de les actuacions enumerades han estat incloses dins dels Plans Educatius d'Entorn, als quals ja hem fet referència en l'apartat de recursos (punt 3.2.3.) i que poden tenir un paper fonamental en l'àmbit de l'acollida i integració de l'alumnat nouvingut. «Aquests plans haurien de servir per organitzar, coordinar i acotar les actuacions dels diferents agents que actuen en el territori en l'àmbit educatiu, ja sigui el sector formal, informal o no formal» (entrevista 25).

SANITAT. Les actuacions en aquest àmbit han anat orientades a donar informació a les persones nouvingudes sobre el funcionament del sistema sanitari, a través de xerrades o de l'elaboració de materials informatius.

- El Consorci del Pla de l'Estany, per exemple, ha previst incorporar la figura dels agents comunitaris de salut, a través d'un programa Equal, per treballar aspectes com els hàbits higiènics, l'alimentació o la prevenció de malalties. Es contractarà i formarà membres del col·lectiu immigrant amb l'objectiu de fer prevenció i millorar la qualitat de vida de la població. Alguns dels àmbits sobre els quals incidiran són l'alimentació, la violència de gènere o la salut infantil. També s'ha editat un díptic amb informació sobre protocols d'actuació i ús dels anticonceptius.
- Per la seva banda a l'Urgell es va dur a terme el Protocol d'Actuació Sanitària a nivell comarcal, amb l'objectiu de facilitar l'accés a l'assistència sanitària i la comprensió del seu funcionament. Es van editar 3.000 exemplars traduïts a cinc idiomes que es van repartir per tots els CAP i tots els consultoris mèdics de la comarca. La guia descriu, entre altres coses, l'accés a l'atenció primària i secundària i el procediment per sol·licitar la targeta sanitària en tots els supòsits legals en què es pot trobar un estranger.

HABITATGE. Les principals actuacions en aquest sector són l'assessorament per accedir a un habitatge digne i facilitar els contactes i acords amb el mercat immobiliari. L'instrument bàsic que des de l'Administració local s'ha posat en funcionament són les oficines d'habitatge amb un servei d'intermediació —a Girona, Arbúcies o Manresa—. Aquests serveis estan dirigits a aquell sector de

la població que té dificultats per accedir a un habitatge digne, ja sigui per manca de recursos o per motius xenòfobs. Malgrat que no van orientats específicament a la població nouvinguda, la majoria dels seus usuaris són persones estrangeres. Una de les funcions principals del servei és sensibilitzar els agents implicats del món immobiliari, sobretot aquells propietaris que, havent tingut o no una experiència negativa, es neguen a llogar el pis a una persona pel fet de ser estrangera.

En alguns casos, aquest servei ha donat uns resultats força minsos, sobretot si es té en compte la magnitud del problema de l'accés a l'habitatge a la nostra societat. Per aquest motiu, en alguns llocs, com al Pla de l'Estany, tot i que en un primer moment es va impulsar un programa d'habitatge orientat a incentivar el lloguer de pisos, es va optar finalment per abandonar el programa.

«Es va portar a terme durant dos o tres anys, però el problema és que no hi ha pisos de lloguer al mercat. Era un intent de tutela o de donar un "aval moral". Ens vam posar en contacte amb dos o tres API de Banyoles, però el problema de l'habitatge supera l'estructura d'un pla, perquè no hi ha pisos de protecció. Al final, la xarxa d'informació entre la població immigrada és la que funciona. Entre el 2001 i el 2004 la població immigrada ha comprat molts pisos» (entrevista 7).

Així doncs, aquests serveis se solen trobar amb obstacles difícils de superar, com el fet que la dimensió del mercat immobiliari supera la capacitat d'acció que té l'Administració local o les pressions socials que reben els propietaris dels pisos.

APROFUNDIR EN EL CONEIXEMENT DE LA REALITAT. En aquest gran bloc relatiu a les actuacions d'acollida inclourem també totes aquelles iniciatives orientades a aprofundir en el coneixement de la realitat del territori, ja sigui a través de la creació d'observatoris de la immigració o bé encarregant estudis sobre temes específics (per exemple a Lleida es va fer un estudi sobre la contractació i l'autoocupació de les persones immigrades). Normalment es fan reculls periòdics, ja sigui a nivell de la comarca o del municipi, per veure quina és l'evolució de la immigració a partir de les dades del padró. En alguns casos, com a la Garrotxa, es fa arribar l'informe a tots els regidors de l'ajuntament per tal que des de totes les àrees es tingui coneixement de quina és la situació de

la població immigrada al municipi, atès que entenen que es tracta d'un fenomen transversal. A banda, els responsables del pla també han elaborat informes sobre temes específics, com per exemple un sobre els enterraments musulmans, per saber quin és el ritual propi dels musulmans en cas d'enterraments, conèixer les experiències d'altres pobles i aprofundir en la normativa sanitària mortuòria vigent a Catalunya.

Alguns ajuntaments entrevistats estan adscrits a l'Observatori de la Diversitat de la Diputació de Barcelona. L'objectiu d'aquest servei és oferir al món local estadístiques, recursos i informació sobre pràctiques i experiències en relació amb la gestió de la diversitat. Compta amb un banc de bones pràctiques, que recull experiències significatives que s'han portat a terme a l'àmbit local i una guia de recursos, que inclou un directori d'entitats i organitzacions especialitzades, així com un recull de materials relacionats amb la gestió de la diversitat.

Per tancar aquest inventari d'actuacions volem destacar les dues grans idees que es troben en el rerefons de les accions d'acollida i coneixement de la realitat. Per una banda, com més informació es tingui més vàlida serà la resposta per part de l'Administració; i per l'altra, que una bona recepció suposa una inversió en convivència a mig o llarg termini. Per això, alguns responsables municipals entrevistats han argumentat que prioritzen aquest tipus d'intervencions de manera que, quan posin en marxa programes d'assentament i acomodació —encara per desenvolupar en alguns municipis—, les persones que hauran tingut una bona acollida ja estaran dins dels circuits.

4.1. El repte de les accions d'acollida: la coordinació

Com hem pogut veure, a Catalunya les ONG i altres organitzacions socials i sindicals constitueixen una xarxa important de recursos materials i humans, que fa molts anys que treballen amb la població immigrada. Progressivament, algunes administracions han anat delegant a aquestes organitzacions la gestió de programes específicament dirigits a immigrants, sobretot els relatius a la primera acollida (assessorament jurídic i legal, orientació laboral, intermediació, pisos d'acollida, etc.). Si bé en alguns municipis aquesta tasca és reconeguda per l'Administració, regulada a través d'un conveni i coordinada per mitjà de

taules i comissions, en molts indrets es detecten duplicitats o descoordinació. El repte que hi ha, doncs, en relació amb l'acollida és la coordinació entre els diferents agents socials que treballen en un territori, per tal d'aconseguir la màxima eficàcia dels recursos i establir circuits de funcionament i protocols d'actuació assumits per tots.

Un altre dels obstacles als quals alguns tècnics han hagut de fer front a l'hora de desenvolupar polítiques d'acollida és el sentiment d'exclusivitat que tenen algunes entitats en relació amb la població immigrada. Això ha provocat que en alguns municipis s'hagi creat una doble xarxa d'atenció: la pública per a la població autòctona i el tercer sector per a les persones immigrades. Per superar aquest problema s'ha treballat en dos sentits: per una banda, invertint esforços per adequar el servei públic a les persones nouvingudes i, per l'altra, intentant coordinar-se amb les ONG.

L'objectiu que es persegueix tant des de l'Administració com des de les entitats és que els recursos formin part d'una xarxa i que es pugui donar una resposta integrada i coordinada des de tots els àmbits. La Generalitat ha elaborat un Programa Integral d'Acollida que podria ser el model d'intervenció a l'àmbit de Catalunya que doni les pautes per aconseguir aquesta coordinació. D'altra banda, la Diputació de Barcelona ha establert uns convenis per racionalitzar la xarxa d'Oficines de CITE i AMIC a la província de Barcelona (la xarxa està integrada per 32 oficines ubicades en diferents municipis).

5. Igualtat d'accés als serveis

En aquest apartat inclourem totes les actuacions orientades a facilitar l'accés en igualtat de condicions de tota la població als serveis i recursos del municipi. Sota aquest epígraf agruparem les accions en dos grans blocs: en primer lloc, les que tenen com a objectiu superar les barreres de tipus lingüístic i cultural i, en segon lloc, aquelles iniciatives que promouen la participació dels ciutadans d'origen immigrant en els diferents àmbits de la vida (polític, cultural, esportiu, social, etc.). Atès que les actuacions de capacitació lingüística i laboral de la població nouvinguda les hem inclòs en l'**apartat de l'acollida, en aquesta segona gran categoria d'actuacions** ens centrarem en la formació de tècnics de l'Administració i en la transformació dels serveis públics per adaptar-se a la nova realitat.

5.1. Superació de les barreres lingüístiques i culturals

En relació amb el primer grup d'activitats, trobem una gran varietat de cursos per formar els professionals de l'Administració en l'atenció a les persones en contextos culturalment diversos, especialment aquells que estan de cara al públic. Els diferents cursos que s'han organitzat arreu del territori tracten sobre aspectes relatius a la nova legislació d'estrangeria, nocions de mediació intercultural i gestió dels conflictes o sobre trets culturals dels col·lectius majoritaris al municipi on es fa el curs. Són especialment valorats pels tècnics aquells que, des d'un enfocament totalment pràctic, intenten sacsejar les consciències i treballen l'actitud dels professionals davant del fet migratori i els prejudicis i les idees preconcebudes (és el cas, per exemple, d'un curs que ofereix la Diputació sota el títol «Claus per a una adequada recepció al nouvingut»). El Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona té una oferta formativa orientada a donar mecanismes i instruments a l'Administració local per gestionar aquesta nova pluralitat social. També s'han fet xerrades informatives a col·lectius concrets —com per exemple, una sobre malalties tropicals al personal sanitari de la comarca de l'Urgell—, o bé s'ha convocat el món empresarial per donar a conèixer la nova

normativa del govern central pel que fa a la regularització dels treballadors estrangers i les repercussions de la seva entrada en vigor.

A banda, s'organitzen espais de trobada entre professionals que treballen en l'àmbit de la immigració per a l'intercanvi d'experiències, la reflexió i el debat, com les Jornades d'Immigració i Societat que organitza anualment el Consell Comarcal d'Osona des del 2003.

5.2. Serveis de Mediació i de traducció. «El nom no fa la cosa»

Una de les eines fonamentals que les administracions locals han posat en funcionament per facilitar l'accés de la població nouvinguda als diferents recursos del municipi són els Serveis de Traducció o de Mediació. Aquests serveis presenten fórmules molt diverses en cada ajuntament o consell comarcal, en funció del criteri dels responsables tècnics i polítics, de les necessitats i característiques de la població que hi ha al territori, del funcionament de la resta de serveis de l'Administració i dels mateixos mediadors o traductors.

La figura del mediador ja es va començar a implantar amb els primers plans locals i comarcals. Es tractava d'un perfil emergent a casa nostra i en el desenvolupament de les seves tasques es van posar de manifest algunes disfuncions que van plantejar certs dilemes a les persones que treballaven en aquest àmbit. La mediació, com a estratègia o com a professió, ha estat (i encara és) objecte de revisió i de debat amb l'objectiu d'anar acotant, per exemple, quines són les funcions que han de desenvolupar i les habilitats que han de tenir els professionals que s'hi dediquen, a qui s'han de dirigir o quan han d'intervenir.

Noves figures i canvis de nom

En paral·lel a aquesta evolució o procés de revisió han anat sorgint nous professionals, com els agents de comunicació o els agents cívics. La figura de l'agent de comunicació, que existeix al Consell Comarcal de la Segarra, té funcions que van des de fer traduccions verbals i escrites, fins a derivar els usuaris als diferents serveis i assessorar els professionals. Quan és necessari, també fan mediacions i actuen a demanda dels professionals o d'un col·lectiu

específic. Com explica la responsable del Pla Territorial, «no sempre es pot fer només una traducció, sinó que a vegades es necessita una persona amb formació de mediatra. Per tant, sota l'etiqueta d'«agents de comunicació» s'engloben tant les tasques d'interpretació com de mediació» (entrevista 3).

Pel que fa als agents cívics, normalment, com en el cas de Terrassa, on s'ha posat en funcionament un equip d'aquests professionals, fan una funció educativa i preventiva en relació amb qüestions de civisme i convivència. S'encarreguen d'informar sobre les diferents ordenances municipals i també de recollir els suggeriments i les queixes dels veïns. A Salt, per la seva banda, també s'ha creat aquesta figura en el marc del Pla de Barris, però té una funció lleugerament diferent, ja que fa tasques semblants a les d'un mediatra comunitari, però més centrades en la dinamització de les comunitats de propietaris i les associacions de veïns per al desenvolupament del projecte Salt Setanta.¹⁴ Això inclou assessorament legal per constituir comunitats, informar sobre aspectes relatius a l'habitatge —com el pagament de serveis o els ajuts per posar ascensors— i fer intervencions concretes en pisos. El fet és, doncs, que sorgeixen noves figures i noves denominacions, però les funcions d'uns i altres sovint s'entremesclen i com finalment queden definides les tasques depèn del criteri dels responsables del servei de cada municipi.

Mediació o traducció?

Abans d'entrar a plantejar alguns dels dilemes que presenten aquests serveis volem apuntar la diferència bàsica entre un traductor i un mediatra (encara que sovint ens trobem amb serveis que sota la rúbrica d'informació o comunicació fan les dues funcions). L'objectiu comú dels serveis de traducció i de mediació és facilitar la comunicació en un context intercultural i garantir l'entesa entre les persones novingudes i els professionals de diferents àmbits —serveis socials, escola, serveis sanitaris, etc.—. Però a diferència dels traductors —que es limiten a dir o escriure en una llengua allò que ha estat dit o escrit en una altra—, els mediadors fan una funció que va més enllà de la traducció idiomàtica. La seva tasca implica adaptar els continguts a un determinat codi

¹⁴ Nom del projecte de rehabilitació que va rebre un ajut del Pla de Barris. Salt Setanta agrupa l'eixample urbà creat a partir de l'especulació urbanística dels anys 70, que es caracteritza per una alta concentració d'habitatges, manca d'equipaments i espais públics, alta densitat de població i un percentatge molt elevat de persones immigrades.

cultural. Els mediadors intervenen també a l'hora de crear condicions favorables per millorar la convivència o per arribar a acords entre parts que estan enfrontades quan ja ha esclatat un conflicte o bé fent un treball preventiu amb la comunitat. A continuació exposarem algunes de les fórmules per les quals han optat alguns municipis de l'estudi.

- A Terrassa existeix un Servei de Traducció i Informació amb el doble objectiu de, per una banda, donar recolzament a les Àrees Municipals com un recurs de suport intern i, per l'altra, oferir un servei a tota la ciutadania per tractar dificultats de convivència que puguin sorgir per manca d'informació o desconeixement del funcionament de la societat d'acollida o de determinades normes de convivència. Així doncs, la seva funció és facilitar la comunicació entre l'usuari i els professionals dels diferents serveis, adaptant la informació al context cultural. També fan una tasca d'informar els nouvinguts sobre temes quotidians (com l'educació, la salut, l'habitatge, la recerca de feina, etc.) i de prevenir i detectar l'aparició de possibles problemes de convivència, en coordinació amb professionals d'altres àrees com la Policia Municipal o Participació Ciutadana. Finalment, també assessoren el personal de l'ajuntament sobre temes relacionats amb el fet migratori.
- Al Consell Comarcal del Montsià tenen un Servei de Comunicació que compta amb una borsa de comunicadors integrada per persones d'origen immigrant que resideixen al territori i que tenen coneixement de diverses llengües d'origen dels nouvinguts que viuen a la comarca i del català. El seu objectiu és trencar les barreres idiomàtiques i fan tant traduccions orals i escrites, com mediacions (sobretot a les escoles, quan arriba un alumne nouvingut, o a altres serveis com sanitat).
- En altres llocs, com el Consell Comarcal d'Osona o la Garrotxa, han optat per crear un servei que ofereix només traduccions, per diferents motius. Un dels arguments exposats pels seus responsables és que no es pot pressuposar sempre que quan dues persones no s'entenen lingüísticament és perquè hi ha un conflicte. Per tant, molts cops no és necessari fer una mediació ja que només hi ha un desconeixement de l'idioma. Una altra de les raons que esgrimeixen per optar per un servei

de traducció és que veuen el perill que altres professionals deleguin les seves responsabilitats en el mediador. Això s'ha donat alguns cops per una qüestió de tipus organitzatiu: els mediadors estan contractats en un horari determinat i, per tal de cobrir les hores de treball mentre no hi ha demandes de mediació, han acabat fent tasques que correspondrien a altres professionals, però sense la formació necessària. Això ha portat a errors d'intervenció. El que s'ha fet a molts municipis per solucionar aquest problema és crear una borsa de mediadors i organitzar una mena de graella amb la disponibilitat de cada un d'ells, de manera que aquests treballen només quan hi ha alguna demanda concreta.

Un altre dels motius al·legats per optar per una borsa de traductors és el fet que actualment hi ha una gran diversitat d'orígens. És evident que si es vol donar servei a totes les persones nouvingudes que resideixen en un municipi, amb prop de setanta nacionalitats, és insostenible mantenir el sistema de contractar mediadors amb un horari establert. A més, tampoc es pot formar mediadors de tots els orígens. Aquesta qüestió de tipus més pràctic ha contribuït, també, al fet que en alguns llocs (sobretot consells comarcals i municipis grans) optessin per crear el sistema de la borsa, que compta amb traductors de les llengües majoritàries del territori.

Figura professional o estratègia?

Un dels eixos de debat exposats és si es contracta el mediador com una nova figura professional, l'objectiu de la qual ha de ser facilitar la comunicació, o bé si s'incorpora la mediació com una estratègia més de treball i, per tant, es promou que professionals que ja treballen a l'Administració local aprenguin unes tècniques i adquireixin unes habilitats determinades.

En el cas de Santa Coloma de Gramenet, per exemple, la mediació s'ha assumit com una forma de treballar i, en certa manera, la mateixa estructura del Pla per la Convivència és una mena de Servei de Mediació, ja que totes les persones que hi treballen en tenen coneixements. «Hi va haver un debat sobre quina havia de ser la formació de l'equip i es va optar per gent d'acció —que treballen sobre el terreny—, jove —al voltant de la trentena— i que tinguin

assumida la mediació com a forma de treballar» (entrevista 13). Hi ha 10 persones treballant al territori repartits de la manera següent:

- 5 persones a l'Equip d'Intervenció Immediata que actuen en els barris sobre els conflictes explicitats i també fan prospecció, amb l'objectiu de detectar «zones calentes» i fer un mapa de temperatura de la ciutat. D'aquesta manera es podrà disposar d'una guia per orientar l'acció i anticipar-se al conflicte.
- 3 persones al Servei d'Atenció Personalitzat, que també fan mediacions i actuen amb l'Equip d'Intervenció Immediata. Tenen coneixement d'àrab i xinès, fan informació i orientació i en funció de les demandes i necessitats deriven als serveis normalitzats de l'ajuntament.
- 2 persones a la Xarxa de Transmissió de Valors i Missatges positius. És un decàleg que està en procés d'elaboració i que es vol passar als ciutadans a títol individual i també a col·lectius del municipi perquè s'hi adhereixin i es converteixin en agents per la convivència.

Mediació comunitària – mediació intercultural

Un altre aspecte a tenir en compte és fins a quin punt un determinat conflicte que aflora, per exemple, en una comunitat de veïns entre una persona autòctona i una altra de nouvinguda es tracta d'un conflicte intercultural o bé d'un conflicte entre veïns, que es donaria independentment de l'origen de les persones implicades. El fet és que les problemàtiques que es treballen en l'àmbit de les comunitats de veïns, per exemple, són exactament les mateixes per a tots els veïns, autòctons o nouvinguts.

A més, en aquest context en què la tendència és apostar per la normalització i per no crear serveis específics, alguns responsables municipals han mostrat la seva preocupació pel fet que, si des de l'Administració es destinen recursos per crear un servei de mediació intercultural, la població autòctona pot fer-ne la lectura que «com que els nouvinguts són tan problemàtics s'ha de crear un recurs específic per a ells». En aquest sentit, la majoria dels Serveis de Mediació s'adrecen a tota la població i combinen les intervencions que tenen un component més cultural amb aquelles que són de tipus comunitari, entre dos

veïns, independentment del seu origen. A més, des de les administracions es té clar que, malgrat que s'ha de tendir a normalitzar serveis, a vegades del que es tracta és de fer accions específiques perquè des de les diferents polítiques s'atengui a tota la ciutadania.

- A **Mataró** han resolt aquesta qüestió fent intervencions diferenciades. Tenen un servei de mediació intercultural molt consolidat que funciona des del 1997 i des de fa uns tres anys fan també mediació comunitària, que no se centra en l'origen de les persones sinó que la referència és el territori. Es tracta d'un servei de resolució de conflictes que utilitza la mediació en el sentit més ampli, com a promotora de la participació i la coresponsabilització social.

Evitar la dependència

Més lligada a la figura del traductor, sovint sorgeixen problemes de dependència de la població nouvinguda respecte d'aquests serveis. El fet de saber que hi haurà algú que en cas de necessitat farà de traductor disminueix la motivació per aprendre les llengües vehiculars. Per tant, aquest servei ha de ser un recurs específic temporal. El que pot ser una bona solució en un moment determinat (facilitar l'accés igualitari als recursos), a llarg termini pot tenir conseqüències negatives (que una part dels col·lectius s'acomodin amb aquesta situació). En general, des de tots els sectors s'incideix molt en la necessitat d'aprenentatge i d'aconseguir l'autonomia de totes les persones.

Amb els mediadors que van als centres escolars a vegades també s'han produït situacions de dependència, en el sentit que el professorat s'ha acostumat a la presència d'aquest professional i amb el temps ja no fan la funció de traductor o mediador, sinó que ha passat a ser «la persona que s'ocupa dels infants nouvinguts». Això no contribueix a normalitzar la presència d'alumnes d'origen estranger a les aules, ni tampoc estimula a fer un esforç d'apropament, ni per part dels mestres ni per part dels alumnes, ja siguin autòctons o nouvinguts.

Hi ha alguns serveis de mediació i traducció que limiten el nombre de consultes que pot fer cada usuari i estableixen un màxim d'anys de residència en el territori perquè la persona nouvinguda se'n pugui beneficiar. D'aquesta manera

es vol promoure l'autonomia dels estrangers i motivar l'aprenentatge de la llengua vehicular.

Mediadors informals i coresponsabilitat ciutadana

Els responsables del món local reconeixen que en temes de convivència l'Administració té unes limitacions i per aquest motiu es busca la coresponsabilitat ciutadana. La integració i la cohesió social no és una qüestió que es pugui aconseguir només amb el treball de tècnics i regidors sinó que necessita la implicació dels veïns i veïnes i de les entitats. A més, també s'ha apuntat que en l'actualitat, a banda que ens trobem en un moment de debilitat del teixit associatiu, l'Administració sovint ha de fer front al que s'ha qualificat com «una tendència delegadora de la societat civil en tots els temes relacionats amb la cosa pública, fins i tot quan es parla de qüestions tan sensibles com la convivència o la seguretat» (entrevista 14).

En aquest sentit, des dels ajuntaments s'estan impulsant iniciatives per buscar aquesta coresponsabilització per part de les entitats i de la ciutadania en la convivència.

- Un exemple d'aquest tipus d'actuacions és l'experiència de Santa Coloma de Gramenet de creació de la Xarxa de Transmissió de Valors i Missatges positius. Com ja hem apuntat aquest projecte consisteix en l'elaboració un decàleg de valors positius sobre la pluralitat cultural que, un cop estigui acabat, es donarà a conèixer a la ciutadania i entitats i es buscarà la seva adhesió al text. En una fase posterior es vol capacitar també el teixit associatiu local per al tractament de la diversitat. El que es pretén és que en moments de conflicte es pugui recórrer als mateixos ciutadans i que aquests facin una funció de mediadors informals.
- A Terrassa també es vol impulsar una experiència similar i constituir una xarxa ciutadana integrada per a la detecció precoç de conflictes i per a la difusió d'elements positius que contrarestin els missatges negatius que generen els rumors. Es vol fer a través de les entitats i també dels veïns a títol individual.

- Per la seva banda a Lleida tenen un projecte de formar mediadors entre les persones que integren les associacions d'immigrants que hi ha al municipi i contactar amb l'associació quan es necessiti la seva intervenció. Des de l'ajuntament hi ha una línia de subvenció dirigida a les associacions d'immigrants per potenciar la mediació.
- En altres llocs, com Banyoles, els responsables locals reconeixen el paper que tenen els interlocutors d'algunes entitats de persones immigrades o alguns veïns a títol individual com a mediadors informals.

De tota manera, tot i valorar la importància de la tasca que fan els agents socials i les entitats per treballar per la convivència, alguns tècnics defensen que la seva actuació com a mediadors ha de ser complementària a l'Administració. En qualsevol cas, no se'ls pot exigir la mateixa responsabilitat que a un mediador professional.

Per tant, els intèrprets, si bé són estimats com a molt necessaris perquè faciliten la comunicació de les persones nouvingudes amb els diferents professionals del municipi, representen solucions puntuals. Els entrevistats coincideixen en què s'ha de potenciar el coneixement de les llengües oficials i que aquesta ha de ser una prioritat per assolir l'autonomia. Quant als mediadors, tot i que des d'alguns àmbits s'ha produït un debat a fons en relació amb les disjuntives que ha anat plantejant el seu desenvolupament, en molts municipis són qüestions que encara no han estat resoltes satisfactòriament. Aquest fet sovint té a veure amb el moment en què es troben: és a dir, no s'ho han plantejat perquè tot just ara comencen a crear serveis de mediació. Si bé és cert que l'experiència d'un municipi no és extrapolable a un altre sense particularitzar-la a les seves característiques i necessitats, sí que s'ha detectat una falta de transferència de coneixements i d'intercanvi d'experiències, que haurien pogut evitar alguns errors d'intervenció en municipis amb menys bagatge.¹⁵

5.3. Promoció de la participació com a eina d'integració

¹⁵ Per aprofundir en el tema de la mediació podeu consultar l'Informe final de l'*Avaluació del servei de mediació intercultural de l'Ajuntament de Barcelona*, realitzat per Leonardo Díaz per encàrrec de la Fundació Jaume Bofill.

Un dels eixos que es prioritzen per aconseguir equiparar progressivament les persones immigrades a la categoria de ciutadà és la promoció de la seva participació en tots els àmbits de la vida (social, polític, cultural, etc.). En aquest apartat no entrarem a discutir la necessitat que es reconegui el dret a sufragi actiu i passiu a les persones estrangeres amb residència a Espanya, ni el vincle entre nacionalitat i drets de ciutadania. Assumint aquest marc legal restrictiu quant al dret polític fonamental com és el dret a votar i ser votat (i pel que fa a altres drets de tipus polític per a estrangers en situació irregular), analitzarem aquí els motius pels quals des de l'Administració local es busca la participació de la població immigrada, quins instruments utilitza i quins són els dilemes que es plantegen.

Hi ha la convicció per part d'alguns responsables locals que no hi haurà integració (sigui el que sigui que s'entengui per aquest concepte) sense la participació de la població immigrada. I s'apunta que només a partir de la participació social i de la proximitat es pot treballar el sentiment de pertinença a un municipi. La participació es presenta, doncs, con una via per assolir la cohesió social i l'acomodació mútua, però també com un indicador d'una societat multicultural i de normalització de la diversitat.

Hi ha tota una sèrie de problemes que detecten els tècnics que treballen en temes d'immigració la solució dels quals es busca a través de la promoció de la participació de les persones nouvingudes. En primer lloc, es posa de manifest que es dissenyen molts projectes per a persones immigrades des d'un despatx, sense comptar amb les persones nouvingudes, i que a l'hora de posar-los a la pràctica aquests tenen molt poca incidència. En segon lloc, es mostra una especial preocupació per l'aïllament d'algunes dones i pel fet que entre alguns col·lectius, després d'anys de residència, no hi ha cap sentiment de pertinença al país d'acollida. També ha aixecat una certa alarma el fet que joves d'origen immigrant que han nascut a Catalunya i han fet l'escolarització aquí, un cop acaben la formació, no tenen relació amb els joves del municipi d'origen autòcton ni participen de les mateixes activitats. A banda d'aquests elements, hi ha un tema clau pel que fa a l'interès de l'Administració a l'hora de fomentar la

participació, i és que aquesta necessita tenir interlocutors de la població nouvinguda.

Els instruments per promoure-la

Una de les vies que s'utilitzen per fomentar la participació de les persones immigrades és la promoció d'entitats d'immigrants. Això s'ha fet a través de la sensibilització sobre la necessitat d'associar-se i fent tot un acompanyament en el procés de definició i constitució de l'entitat (fixar els objectius, redactar els estatuts, etc.). En alguns casos s'ha anat a buscar els traductors i mediadors dels diferents col·lectius per tal que s'impliquessin en la formació d'associacions d'immigrants, atès que normalment són els primers referents que l'Administració té de les diferents comunitats.

La realitat del teixit associatiu de persones immigrades és divers en el territori. També existeixen diferències en funció del *tempus* dels diferents fluxos migratoris, que d'alguna manera marca en quina disposició estan les comunitats per anar-se incorporant als temes de participació ciutadana. Així ens trobem que, en molts llocs, les associacions de persones estrangeres estan en una fase molt incipient, tot just acabades de constituir. El moment del procés migratori marca també els objectius de les entitats: normalment els col·lectius que fa menys que han arribat a un municipi creen associacions amb la finalitat de donar assistència i assessorament als seus compatriotes, mentre que aquells que ja estan assentats al territori solen entrar en una fase més de reivindicació dels seus drets.

Com ja hem vist en **l'apartat 4** relatiu a instruments, els Consells Consultius o Taules de Participació són mecanismes que estan presents en molts municipis, tot i que tenen un funcionament molt irregular. Si bé existeixen casos en què aquests òrgans són espais on realment es produeixen debats en profunditat i es prenen decisions que tenen un cert impacte sobre les polítiques del municipi, sovint hi ha una baixa satisfacció respecte d'aquests instruments perquè les decisions que es prenen no són vinculants. A més, el seu funcionament massa rígid molts cops dificulta la participació i, en general, costa força que hi assisteixin persones nouvingudes, i més si ho han de fer en representació de tot un col·lectiu. De tota manera, alguns plans de convivència i

guies d'acollida són fruit del treball fet per tècnics i entitats del municipi en el marc d'aquest òrgans —en són dos exemples el Pla de Gestió de la Immigració i la Diversitat de Terrassa i els tríptics d'acollida d'Arbúcies, entre altres.

- A Arbúcies existeix un espai de participació molt actiu, l'ACIDA (Assemblea per la Convivència i la Integració d'Arbúcies), que va néixer el 2002 en el marc del Pla Comarcal de la Selva, com a lloc de trobada i de reflexió de totes les persones i entitats de la població compromeses a millorar la convivència. L'ACIDA està constituïda per persones a títol individual, representants dels col·lectius d'immigrants, de l'Ajuntament i dels Serveis Socials i de les diferents entitats i organismes del poble (sanitat, educació, mossos, etc.). A més de ser un espai de reflexió i de diàleg, ha impulsat diferents projectes, entre els quals hi ha: l'elaboració de tríptics d'acollida en diferents idiomes; xerrades sobre «El reglament d'estrangeria i el nou procés de regularització»; contactes amb el teixit empresarial; difusió de la campanya de les parelles lingüístiques o edició de butlletins desmentint certa rumorologia pejorativa sobre el fet migratori.

A banda d'aquests mecanismes més estesos, també s'ha impulsat un gran nombre de projectes i activitats específiques amb l'objectiu de promoure la participació d'un determinat col·lectiu en un àmbit concret (lleure, educació, etc.). Per exemple a Palafrugell es va posar en marxa un projecte que sota el títol Escola de família pretenia aconseguir la participació de les famílies de l'alumnat nouvingut a través de l'AMPA.

Quant a l'àmbit del lleure, també s'han promogut molts projectes per fomentar la vida associativa. Aquest és el cas del projecte Sud que es va posar en marxa al barri de la Farga de Banyoles: es tracta d'un programa d'educació infantil, que es va començar a gestar en el marc del Pla de Desenvolupament Comunitari d'aquest barri, i que busca fomentar l'hàbit de participar en els infants i també la implicació dels pares.

Col·lectius diària: les dones i els joves

En molts municipis s'han promogut actuacions orientades a col·lectius concrets, bàsicament als joves i a les dones, especialment les d'origen marroquí (moltes

de les persones entrevistades han mostrat la seva preocupació per l'aïllament que des del seu punt de vista pateix la població femenina d'aquesta comunitat). En general, els responsables de la gestió municipal atorguen a les dones un paper clau en la integració i les situen com un factor de canvi fonamental. D'aquí que hi dediquin esforços especials. A banda, també hi ha qui esgrimeix raons de tipus més pràctic per justificar que es faci un treball específicament amb les dones, com el fet que és més senzill d'organitzar activitats amb aquestes perquè coincideixen les franges horàries en què les dones estan disponibles amb la dels tècnics de l'Administració —mentre que els homes s'han d'anar a buscar als vespres, després de la jornada laboral.

A vegades, però, s'ha detectat una excessiva preocupació cap a la dona musulmana que pot amagar pors lligades a una visió reduccionista i estereotipada de l'islam. Sovint es tendeix a pensar que la discriminació de la dona musulmana és inherent a la seva cultura, oblidant la diversitat d'interpretacions i corrents de l'islam. Són fonamentals les iniciatives que vetllen per la presència de les dones immigrades a tots els àmbits de la vida social, però és important que aquestes es facin tenint en compte l'heterogeneïtat de la «dona immigrada» i també el fet que la situació de discriminació i opressió no és exclusiva de cap col·lectiu —la segregació es dona en múltiples situacions i afecta a tots els orígens.

També s'ha de tenir present que en el fet que un determinat col·lectiu participi en una activitat hi intervenen múltiples factors i no depèn exclusivament de la cultura d'origen de la persona nouvinguda. Així, per exemple, si bé en molts municipis els tècnics han reconegut que les dones magribines són les que tenen menys presència a la vida pública, en el cas concret del Pla de l'Estany manifesten que es tracta d'un col·lectiu molt actiu amb el qual s'ha fet un treball de dinamització molt important. La majoria són dones que han arribat amb el procés de reagrupament familiar i, si bé es tracta d'un grup molt heterogeni tant pel que fa a l'edat com a la formació —hi ha des d'universitàries fins a dones que no saben llegir ni escriure—, tenen la característica comuna que, atès que fa poc temps que són al territori, la seva motivació i energia per participar és més alta que la d'altres col·lectius que fa anys que hi viuen.

Alguns dels projectes orientats a dones immigrades consisteixen en trobades setmanals amb una dinamitzadora i amb altres dones perquè a través de converses informals es relacionin entre elles i coneguin l'entorn. En alguns casos s'ha intentat que a través de diverses activitats es trobessin dones autòctones i nouvingudes, però en general s'han de fer molts esforços per vèncer els recels. Com ja hem vist en el bloc sobre les actuacions d'acollida, les escoles d'adults i els cursos d'alfabetització, llengua o d'altres habilitats han estat espais a partir dels quals s'ha dinamitzat aquesta participació. És a dir, que a partir d'un curs es busca el diàleg entre les dones i el contacte d'aquestes amb l'entorn. Alguns exemples de projectes concrets són els següents.

- A Palafrugell existeix un centre d'informació, recursos i participació de l'Ajuntament, anomenat Espai dona. Dins d'aquest servei s'ha creat el que s'anomena cercle de dones immigrades que funciona a través d'una dinamitzadora i on les dones parlen de la seva experiència migratòria. Es troben cada setmana i s'assabenten de l'existència del grup perquè l'una ho diu a l'altra.
- A Terrassa també s'han impulsat alguns projectes amb l'objectiu de trencar l'aïllament en què viuen algunes dones immigrades a través de la creació de l'Escola Pont, per al coneixement de la llengua i de l'entorn, que utilitza metodologies participatives adaptades a les demandes de les dones. També es va engegar un projecte anomenat dones d'Egara per posar en contacte les dones autòctones i immigrades i fer activitats conjuntes, però no va funcionar per les reticències d'algunes dones autòctones.

En el cas dels joves, com ja hem apuntat més amunt, és un col·lectiu que preocupa especialment pel fet que, a vegades, no hi ha cap mena de connexió entre el món dels joves d'origen estranger i el dels autòctons, malgrat que han compartit l'escolarització. Molts dels projectes concrets que s'impulsen en l'àmbit de la participació tenen com a objectiu que els joves d'origen immigrant es puguin incorporar en determinades activitats de poble. En aquest bloc apuntarem algunes experiències de promoció de la participació dels joves en les entitats socials i esportives del municipi.

- En relació amb projectes en l'àmbit de l'oci o de l'esport, el Consell Comarcal d'Osona, juntament amb l'Institut Municipal de Vic està impulsant un programa que busca la integració de les persones nouvingudes en els clubs esportius de la ciutat, a través de l'atorgament de beques i de fer una tasca de sensibilització dels clubs. Un dinamitzador esportiu va a buscar als nois que juguen en pistes informals de bàsquet i futbol de la ciutat i treballa per la seva inclusió en clubs esportius.
- En aquest mateix sentit, Reus va posar en marxa un programa socioeducatiu, Juga i participa, que buscava atreure aquelles persones que normalment no participen de les activitats culturals i lúdiques del municipi a través de l'esport. Es va dirigir a joves que es trobaven normalment en places i carrers fins tard, sobretot a l'estiu, i les reunions dels quals en alguns casos havien provocat les queixes dels veïns. Uns educadors els van anar a buscar i els van proposar organitzar, amb el suport de l'ajuntament, activitats que ells mateixos escollissin, obertes als joves de tota la població. Una de les activitats que es van organitzar va ser un torneig de futbol sala.
- Per la seva banda, el Consorci de Benestar Social de la Garrotxa ha impulsat un projecte per promoure la participació dels joves a les entitats del municipi amb el nom d'Olot T Metro, perquè es va detectar que fora de l'escola no hi havia espais comuns de trobada per a joves. Es va muntar una línia imaginària de metro amb cinc estacions per recórrer, cada una de les quals corresponia a una de les entitats col·laboradores (associacions atractives per als joves de caràcter social i cultural, no esportives). Es va fer difusió als centres de secundària (el projecte anava dirigit a alumnes de 3r i 4t d'ESO) i, després d'un període d'inscripció es van crear 5 grups de 10 persones, amb joves autòctons i nouvinguts. L'objectiu era crear espais de trobada entre joves de diferents orígens, donar a conèixer les entitats de la ciutat i fomentar la participació.

La necessitat de tenir interlocutors

Un dels problemes que es detecten en relació amb aquesta política de fomentar la creació d'entitats d'immigrants és que a vegades es força la

constitució d'una associació perquè l'Administració requereix un interlocutor, quan el col·lectiu encara no ha madurat la necessitat de constituir-se com a entitat ni ha pogut reflexionar sobre els objectius. Aleshores es creen entitats artificials i es produeixen problemes de representativitat —ja que la comunitat no se sent representada per aquella entitat—, i de legitimitat —atès que difícilment, amb aquests condicionants, es reconeixeran els acords presos amb l'Administració.

S'ha de tenir present, doncs, que la disposició a participar està en funció dels diferents moments en què es troba cada comunitat en relació amb el seu procés d'assentament en el territori i amb la seva maduresa. Fins i tot hi ha qui opina que, «en alguns casos en què no s'ha madurat bé el procés de constitució d'una entitat, la participació pot ser contraproductiu, ja que el tarannà d'una persona individual, que no representa cap col·lectiu, no pot quedar com a imatge del plantejament de tota la comunitat» (entrevista 13). També s'ha apuntat que sovint tenen més suport de la comunitat espais o grups que no estan formalment constituïts com a entitats, com perruqueries o botigues, però a vegades no són tingudes en compte per part de l'Administració, que requereix d'una excessiva formalitat.

En el cas de la població musulmana, les mesquites i locutoris fan una funció social important, de coneixement i integració de les persones que acaben d'arribar al territori. En relació amb el tema de la interlocució, hi ha un debat sobre quin ha de ser el tractament de les associacions musulmanes i si els caps religiosos són els interlocutors vàlids de la comunitat. Si bé hi ha qui opina que sovint ha tingut resultats positius recórrer a la figura dels imams quan ha sorgit algun conflicte amb la comunitat, també s'han sentit veus que assenyalen que si no es tracta de dubtes religiosos no té cap sentit acudir a ells. Per tant, tot i la importància d'aquestes figures en determinats indrets, no està clar que l'imam hagi de tenir, necessàriament, un paper de mediador i d'interlocutor. L'imam és un actor més de la comunitat. A més, a vegades alguns imams que tenen actituds molt tancades agafen un paper massa preminent. En algunes ocasions, doncs, s'ha magnificat el seu rol, oblidant que el paper que tenen a Catalunya és molt diferent del que tenen als seus països d'origen.

Un element a tenir en compte és que els imams molts cops no tenen les eines de comunicació necessàries (per exemple la llengua) i això pot dificultar una bona entesa. Aquests caps religiosos a vegades passen moltes hores al dia relacionant-se només amb persones que tenen uns determinats codis culturals, i això pot dificultar la comunicació amb una persona amb un altre codi de conducta (aspectes que tenen a veure amb el contacte, la mirada, etc.). En relació amb aquest tema, s'apunta la necessitat de formar-se en els dos sentits. Per una banda, que els tècnics tinguin un cert coneixement sobre aquest codis culturals i, per l'altra, que els imams es formin en la llengua i la cultura catalanes. La Direcció General d'Afers Religiosos, en col·laboració amb el Consorci per la Normalització Lingüística, ha signat un conveni amb el Consell Islàmic i Cultural de Catalunya per organitzar cursos de llengua catalana adreçats als imams musulmans que viuen a Catalunya. També es fan altres activitats que tenen a veure amb el coneixement de la realitat social i cultural de Catalunya (visites al Parlament, etc.).

Hi ha alguns ajuntaments que han promogut la constitució de les comunitats musulmanes com a associacions culturals en lloc de religioses, atès que aquesta fórmula possibilita altres vies de col·laboració amb l'Administració. A Mataró, per exemple, es va arribar a la signatura d'un conveni amb l'associació Annour, segons el qual l'associació lloga durant deu anys un local municipal al polígon del Pla d'en Boet per desenvolupar les seves activitats i també com a espai de culte i oració. De manera semblant al conveni signat anteriorment amb l'associació Al Ouahda de Rocafonda, l'acord va més enllà d'un simple contracte d'arrendament. Així, per exemple, a través del conveni, l'ajuntament i l'associació Cultural Islàmica Annour, es comprometen «a treballar per la plena integració dels immigrants». Es parla de la integració d'infants i joves a l'escola, l'esport i el lleure, de la inserció social de les dones, de la igualtat d'oportunitats i de la mediació en els conflictes que puguin sorgir per la complexitat del fet migratori. L'acord recull la necessitat de promoure el coneixement del país d'acollida, des de l'idioma, la cultura, les pautes de convivència i els principis democràtics.

No exigir més a les associacions d'immigrants

Alguns responsables locals han fet la reflexió que, si per als mateixos ajuntaments la democràcia participativa és encara un debat que no està resolt, no es pot esperar que en l'àmbit de la diversitat cultural ho estigui, ja que en aquest camp, a més, s'hi afegeixen altres complexitats.

En relació amb aquest tema, doncs, s'ha de tenir consciència de quina és la realitat de la participació a casa nostra —un teixit associatiu debilitat i una tendència delegadora de la societat— i no exigir més a la població immigrada del que s'està demanant a l'autòctona. A més, a la població nouvinguda se li afegeix un problema de precarietat lligada a aspectes jurídics i socioeconòmics que a vegades fa que es relegui la necessitat de participar en els afers de la comunitat a satisfer necessitats més bàsiques i immediates.

Hem d'anar amb compte, doncs, a no reclamar més responsabilitat a les entitats i persones nouvingudes del que es demana a qualsevol altra persona o entitat pel que fa a la seva funció integradora. El procés d'acomodació s'ha de produir en els dos sentits. A més, s'ha de tenir present que les associacions d'immigrants són organitzacions que poden tenir les mateixes potencialitats i patir els mateixos problemes que les altres entitats —el risc de personalismes, amb falta de recursos, manca de representativitat, etc.

Tendir a la normalització

En molts municipis el que s'intenta és potenciar els espais de participació del barri i promoure que es vagi incorporant la diversitat dels municipis catalans en les associacions i organismes que ja existeixen. De fet, aquest tipus d'actuació estaria més en concordança amb el discurs predominant de tendir a la normalització en tots els àmbits. En aquest sentit, hi ha també ajuntaments que han començat a capacitar el teixit associatiu local perquè tingui les eines necessàries per incorporar la població nouvinguda.

A Catalunya trobem experiències positives de treball amb associacions d'àmbits diferents, a través de processos de mediació, que han creat les condicions perquè s'acostin punts de vista i s'incorporin els nous veïns a l'entitat, amb l'objectiu que tots treballin per una millora de la qualitat de vida al barri (vegeu l'exemple del procés mediador amb una associació de comerciants del barri del Raval a [l'apartat 7.4.3.](#)).

6. Millora de la convivència

En aquest darrer gran bloc inclourem aquelles accions que tenen com a principal objectiu la millora de la convivència i la gestió de les relacions entre tots els ciutadans, els d'origen immigrant i autòctons. Per analitzar les actuacions que es fan en aquest sentit seguirem els dos eixos principals marcats en el Pla de Ciutadania:

- Per una banda, la sensibilització i la pedagogia al conjunt de la ciutadania;
- Per l'altra, la gestió de la diversitat en els sistemes educatius, sanitaris i socials, entre altres.

6.1. Sensibilització i pedagogia

En aquest apartat es recullen algunes iniciatives que des de fa molt de temps s'estan impulsant, tant des de l'Administració local com des de nombroses entitats, per sensibilitzar la població autòctona sobre la realitat del fet migratori. L'objectiu d'aquestes accions és donar a conèixer la immigració des d'una perspectiva global, tenint en compte tots els elements que comporta l'arribada de nous veïns, i contrarestar els missatges negatius. És a dir, donar a conèixer, per exemple, els motius pels quals una persona emprèn un procés migratori; parlar de la contribució que fan les persones immigrades al creixement demogràfic i econòmic de Catalunya, o bé apropar les cultures d'origen dels nouvinguts a la població autòctona. També es fan accions orientades específicament als mitjans de comunicació —formació o xerrades—, amb la finalitat de treballar estereotips i prejudicis i intentar que es doni un tractament del fet migratori més realista i en positiu.

Alguns experts reivindiquen que quan es parla de la immigració és molt important tenir un pensament integrat,¹⁶ que inclogui tots els factors que configuren el procés migratori de manera global i no presentar només aquells elements que generen disfuncions en el territori —a les escoles, entre veïns, etc.— de manera dissociada a aquesta realitat global. Hi ha ajuntaments que

¹⁶ Concepte utilitzat per Albert Serra, director del Programa Migracions de la Fundació CIDOB, en la seva ponència sobre "Immigració i gestió de la convivència en l'àmbit local", en les 3eres Jornades sobre Immigració i Societat, Vic 1 i 2 de desembre de 2005.

tenen la consigna que la immigració es tracti sempre en positiu. Aquesta estratègia, que de fet també mostra només una part d'una realitat molt complexa, té el risc d'acabar donant missatges molt ingenus que generin la desconfiança de la gent. Un altre dels riscos sobre els quals han alertat alguns dels professionals que treballen en l'àmbit de la diversitat és que, si bé hi ha d'haver una certa cautela amb els missatges que es transmet a l'opinió pública, hi ha un sentiment força unànime que molts cops aquesta ha estat exagerada i durant molt de temps s'ha tractat el tema de la immigració amb massa discreció, sense afrontar-lo obertament. I aquesta política de discreció pot haver tingut l'efecte pervers que des de la població es valori que hi ha alguna cosa a amagar.

Un recull d'actuacions

Un cop fetes aquestes reflexions, entrarem a descriure, molt per sobre, quin tipus d'actuacions orientades a sensibilitzar la població s'estan duent a terme. Com ja s'ha apuntat més amunt, si bé les accions de sensibilització fa molts anys que es porten a terme, en els darrers temps s'ha produït una reorientació. En un principi s'organitzaven sobretot grans actes públics, però es va detectar que hi assistien bàsicament les persones que ja estaven conscienciades. Ara, doncs, es va a buscar aquells petits espais on autòctons i nouvinguts puguin conèixer-se i establir relacions, i es mantenen jornades i seminaris perquè els professionals que treballen en l'àmbit de la immigració puguin intercanviar experiències i punts de vista. Molts tècnics afirmen que la sensibilització es fa normalitzant els serveis i a través d'altres activitats que no tenen com a principal objectiu conscienciar la població però que permeten un contacte més aprofundit entre autòctons i nouvinguts —per exemple, cursos de formació. El tipus d'accions de sensibilització que s'han fet o s'estan impulsant actualment són d'allò més variat, i van des de les campanyes institucionals —per exemple a Lleida es va impulsar una campanya amb el títol «Ets part d'una comunitat. Respecta-la. Fes-la més rica amb el millor de la teva cultura» orientada a tota la població per fer respectar les normes de convivència— fins a les festes interculturals. A continuació n'enumerarem algunes.

- **Xerrades:** dirigides a col·lectius específics —per exemple, a professionals de l'àmbit sanitari sobre les malalties tropicals— o bé dirigides a tota la ciutadania en general, sobre temes d'actualitat o altres aspectes relacionats amb la cultura de les persones nouvingudes —per exemple, sobre el fet religiós.
- **Festes:** en diversos municipis, com Reus o Olot, han organitzat nits temàtiques —magribina, gambiana, llatinoamericana o regional d'Espanya— o bé festes d'un o dos dies per donar a conèixer la cultura i les tradicions del lloc d'origen de les persones nouvingudes del municipi. Aquests actes compten amb activitats de tipus cultural, actuacions musicals, tallers sobre el país d'origen, taules rodones d'experiències o degustacions gastronòmiques.
- **Exposicions:** algunes de les que s'han muntat tenen com a objectiu normalitzar el fet migratori —per exemple, l'exposició *Itineraris* organitzada pel Consell Comarcal d'Osona que mostra imatges de la vida quotidiana de les persones immigrades amb les quals tothom es pot identificar— o bé altres exposicions que assenyalen paral·lelismes amb la immigració que va arribar a Catalunya als seixanta i setanta per compartir experiències i buscar l'empatia —és el cas d'*Olot 17800. Els nous olotins*, que parteix d'un estudi realitzat per l'Institut d'Estudis Socials de la Garrotxa (IdESGA), que mostra com les diverses onades migratòries es troben en la base mateixa de l'evolució històrica de la ciutat d'Olot.
- **Programes de ràdio o televisió:** en diferents emissores es fan programes amb la participació de la població nouvinguda per parlar sobre temes que afecten aquest col·lectiu. Pel que fa a la televisió, les iniciatives són també variades. Volem destacar aquí dos programes:
 - ***Explica'm un conte.*** És un programa de sensibilització impulsat conjuntament pel Consell Comarcal i per TV Osona que pretén treballar les percepcions. Expliquen contes dels països d'origen de la població immigrada d'Osona a través dels seus protagonistes.
 - ***Diccionari de la Diversitat.*** És una sèrie documental de 26 capítols presentada per la Xarxa de Televisions Locals i la Diputació de Barcelona, que promou els valors de la

diversitat i la pluralitat a través de les diferents lletres de l'abecedari.

- **Recursos educatius:** s'han impulsat múltiples iniciatives educatives, des de ludoteques per donar a conèixer els jocs d'altres cultures fins a tallers de contacontes del món. A més, molts municipis disposen d'una *Guia de recursos educatius*, una eina de suport en el desenvolupament de la tasca diària dels docents. Es tracta d'un recull d'activitats organitzades per les diferents entitats, serveis i institucions del municipi que l'ajuntament proposa a les escoles i que inclou, entre altres, activitats orientades a l'educació per la pau, la lluita contra el racisme i la xenofòbia o a la millora de la convivència.
- **Tríptics informatius:** s'han editat tríptics, fulletons i altres materials en suport gràfic per informar sobre multitud d'aspectes en relació amb la immigració, la diversitat i la convivència, dirigits tant a la població autòctona com a la immigrada, i sovint traduïts a diferents llengües. En alguns ajuntaments, com Reus, s'estan plantejant elaborar uns tríptics sobre rumors, ja que consideren que és molt important informar sobre la realitat demogràfica i social del municipi i anar desmuntant tòpics i estereotips. Atesa la inquietud detectada per part dels responsables municipals en relació amb els rumors, apuntarem algunes idees sobre aquesta qüestió en l'apartat següent.

Tòpics i rumors: com els afronten els responsables locals

Les persones que han de gestionar la diversitat a nivell local mostren molta preocupació pel rebuig que manifesta part de la població autòctona cap als nousvinguts així com pels rumors que circulen en el sentit que les administracions públiques tenen un tracte de favor cap a les persones immigrades. Part de la població manifesta que aquest suposat tracte de favor vindria donat «per activa», a través de mesures concretes, o bé «per passiva», és a dir, fent la vista grossa davant l'incompliment de la llei o bé no tenint el mateix nivell d'exigència per a tothom.

Els rumors detectats circulen en tots els àmbits, tant en el comercial (no paguen impostos, tenen ajuts especials, etc.); com en l'escolar (ajudes de

menjador; punts per entrar a les escoles bressol, etc.); en relació amb l'habitatge o amb qualsevol ajut de tipus social. I per la majoria de responsables locals, el rumor és considerat un problema molt important perquè condiciona, en bona mesura, la concepció de la immigració que té la població autòctona.

L'ORIGEN. És certament difícil situar l'origen d'un rumor en un fet concret o atribuir-lo a una persona o col·lectiu determinat. El que sembla evident és que sovint la lluita pels pocs recursos i les tensions socials que això crea són a la base de bona part dels rumors que circulen. «A partir d'una experiència personal de frustració (fa deu anys que no tinc treball i veig un “moro” que en té) i del fet que un recurs públic ha estat atribuït a algú altre, es crea una frustració més gran» (entrevista 2). La manca de recursos i serveis, doncs, fa que les persones immigrades siguin percebudes com a rivals que vénen a lluitar en el mateix terreny, com una competència per accedir a serveis socials, a l'habitatge o a determinades feines. Dins d'aquesta economia de pocs recursos, cada ajut o atribució que es fa a un immigrant és considerat com una actuació en contra d'un ciutadà autòcton. Tot això genera una gran desconfiança d'una part de la població autòctona que pensa que les administracions donen més facilitats als estrangers.

De tota manera, si bé és cert que bona part dels rumors s'originen en les zones on hi ha més competències pels pocs recursos, s'ha de reconèixer l'esforç suplementari que les persones que viuen en els barris amb més pressió migratòria estan fent: «les classes populars fan un major treball d'inclusió i per això requereixen una especial atenció pública. No només s'ha de parlar des del punt de vista del conflicte sinó que s'ha de reconèixer aquest treball diferencial que fan.»¹⁷

COM S'ACTUA DAVANT DEL RUMOR. La majoria de responsables polítics han explicat que molts cops reaccionen davant d'un rumor desmentint-lo amb dades a la mà i apunten la necessitat de difondre i publicar més clarament els criteris d'atorgament d'ajuts públics, i donar garanties que els processos són nets i que s'apliquen per a tothom de manera igual. També s'han fet algunes campanyes

¹⁷ Carles Riera, ponència “Polítiques Públiques: cohesió i participació en contextos multiculturals”, en les 3eres Jornades sobre Immigració i Societat, Vic 1 i 2 de desembre de 2005.

de sensibilització, com la que va impulsar la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat sota el títol «Dades que trenquen tòpics», amb l'objectiu de contrastar amb números percepcions distorsionades sobre l'ús que fan els immigrants dels recursos públics (ho podeu consultar a la web de la Secretaria per a la Immigració).

D'altra banda, els polítics reconeixen que no poden lluitar sols contra els rumors, sinó que es necessita la implicació dels agents socials. Una iniciativa impulsada en aquest sentit de buscar la coresponsabilitat social és la creació de la Xarxa de transmissió de valors i missatges positius de Santa Coloma de Gramenet —que ja hem mencionat en diverses ocasions al llarg de l'estudi— que té l'objectiu d'aconseguir el compromís d'entitats i ciutadans perquè es converteixin en agents actius de la convivència.

Per altra part, atès que majoritàriament se situa l'origen dels rumors en una competència per a uns recursos escassos, els tècnics coincideixen en què la millor manera de fer-hi front seria fent més inversions a l'àmbit social i adequant els serveis generals a les noves necessitats. Aquest augment de la inversió s'ha de fer sobretot en barris on hi ha més pressió migratòria, intervenint per intentar millorar la qualitat de vida de totes les persones, a través de Plans Territorials o d'altres instruments o recursos.

Una altra de les formes que s'apunten per lluitar contra els rumors és evitar crear recursos específics per a la població nouvinguda i fer respectar els drets i els deures a tothom. Alguns tècnics asseguren que la millor manera de sensibilitzar és la normalització de tots els serveis. Un altre argument per desaconsellar la posada en funcionament de determinats programes específics és que poden arribar a crear una dependència i estigmatitzar el col·lectiu al qual van dirigits. Finalment, també s'apunta que davant dels rumors cal fomentar el coneixement mutu i el contacte en igualtat de condicions entre veïns de diferents orígens.

6.2. El gran repte dels governs locals: la gestió de la diversitat

Totes les actuacions que hem anat presentant en els diferents blocs són instruments que han d'ajudar els responsables municipals a gestionar les relacions entre tots els ciutadans, d'origen immigrant i autòctons, en un moment

com l'actual en què els nostres municipis estan immersos en un procés d'incorporació de la diversitat a tots nivells. L'arribada de persones nouvingudes és un dels principals factors de canvi de la societat i aquest element s'ha de tenir en compte en tots els àmbits de la gestió pública —aquest fet el veurem clarament il·lustrat quan desenvolupem, en el següent bloc, els dos exemples de gestió de la diversitat relatius al comerç i a l'obertura d'oratoris.

Si bé els responsables locals afirmen que la immigració no és un problema sinó un fet demogràfic —d'altra banda, irreversible—, també reconeixen que en el territori genera algunes disfuncions a les quals l'Administració ha de donar resposta. L'espai públic és el lloc on es posa de manifest aquesta transformació de la composició social i del paisatge urbà, ja sigui a través de l'aparició de nous establiments regentats per estrangers o bé per la presència de persones de diferents orígens en places i carrers. I és també el lloc on es posen de manifest les tensions.

Etnificació de l'espai públic

La població immigrada sol fer un ús diferent de l'espai públic i en algunes ocasions hi ha un desconeixement de certes normes —com pot ser, per exemple, el funcionament de la recollida selectiva—, que pot generar un conflicte de convivència. Però també és cert que el diferent ús i ocupació de l'espai públic per part de les persones nouvingudes provoca recels i rebuig d'una part de la població autòctona fins i tot en casos en què no hi ha una utilització indeguda ni una infracció de les normatives de civisme. Per aquest motiu, el que reconeixen alguns tècnics és que, darrere d'algunes reaccions de rebuig o d'un sentiment d'invasió i d'inseguretat, sovint hi ha un problema de percepció. Discursos polítics que vinculen delinqüència i terrorisme a immigració, i la fressa mediàtica entorn a temes relatius a l'arribada de població nouvinguda de manera il·legal, configuren, en part, aquesta percepció. Es pot exemplificar aquest fet amb un esdeveniment que va tenir lloc en un municipi objecte d'estudi, en què els veïns d'un barri que compta amb una elevada proporció de població immigrada van reclamar a l'ajuntament mesures per augmentar la seguretat a la zona, ja que la percebien com a molt insegura. Les

dades objectives eren que el barri tenia uns índexs menors de delinqüència que altres zones de la mateixa població amb menys presència de població immigrada i, a part, més dotació policial. Això fa pensar que a vegades el que crea el sentiment d'inseguretat és la presència de persones d'un altre origen fent un ús o una ocupació diferent de l'espai.

També hi ha un altre element que s'ha de tenir en compte i és que, en paral·lel a aquesta major presència dels immigrants en l'espai públic, hi ha hagut un canvi d'hàbits per part de la població autòctona que ha anat abandonant aquests espais, com a conseqüència, entre altres motius, de la privatització de l'oci. Molts tècnics han mostrat la seva inquietud pel fet que sovint es produeix el que en podríem anomenar una etnificació de l'espai públic, és a dir, una ocupació de l'espai clarament dividida per col·lectius (a la plaça els sud-americans, al parc els magribins, etc.). I, com ja s'ha apuntat, aquesta segregació preocupa especialment quan es produeix entre els joves, pel fet que aquests han conviscut en llocs comuns com l'escola des de molt petits.

«No hi ha connexió entre els dos móns (marroquins i autòctons) i en el cas dels joves penso que és més greu que sigui així perquè han conviscut tota la vida. I la convivència que hi ha quan estan a l'escola no té cap traducció a fora. Hi ha espais del carrer que són llocs de trobada de marroquins i aleshores poca gent passa per allà» (entrevista 20).

- Amb l'objectiu d'intentar trencar aquestes barreres espacials, els ajuntaments han impulsat iniciatives diverses en l'àmbit del lleure (ja mencionades a l'apartat 5.2.3). A Vic, per exemple, han promogut accions orientades a la integració de les persones nouvingudes en clubs esportius a través de l'atorgament de beques i també fent una tasca de sensibilització en els clubs. De manera semblant a Reus tenen un programa anomenat Juga i participa que, per mitjà de l'organització de torneigs de futbol sala i bàsquet, tant en la categoria femenina com masculina, cerca la participació en activitats esportives de joves que es passen moltes hores al carrer.
- A Palafrugell l'ajuntament ha impulsat un programa per donar a conèixer als nois i noies d'origen immigrant els diferents serveis que hi ha al

municipi que estan orientats als joves i facilitar el seu accés a aquest recursos. En aquest cas, també han sortit al carrer a buscar-los i se'ls ha fet un acompanyament als llocs perquè aprenguin les normes de funcionament dels diferents serveis.

- Una altra iniciativa que es va impulsar a Banyoles és la distribució de nens i nenes d'origen immigrant als diferents casals d'estiu que hi ha al municipi, amb l'objectiu d'evitar la concentració de població immigrada en determinats espais de la ciutat.

Mesures per evitar la concentració: Pla d'Educació Extensiva

Amb aquest mateix objectiu d'evitar la concentració, en aquest cas d'alumnat nouvingut a les aules, a Banyoles també es porta a terme des de ja fa uns anys el que s'anomena Pla d'Educació Extensiva (PEE), que consisteix en la distribució de nens i nenes nouvinguts entre tots els centres docents de la ciutat i del municipi veí, Porqueres. En l'aplicació del pla hi participen diverses institucions: la comunitat educativa dels centres escolars de Banyoles i Porqueres; el Departament d'Educació de la Generalitat; els ajuntaments dels dos municipis; el Consell Comarcal del Pla de l'Estany i el Consorci de Benestar Social de Banyoles-Pla de l'Estany. A més, compta amb el suport d'entitats i associacions vinculades amb el món escolar i amb població nouvinguda. El que es fa és una planificació de la incorporació dels nous alumnes als centres escolars amb l'objectiu que la distribució d'alumnes nouvinguts sigui equilibrada. A banda del PEE a Banyoles s'està impulsant un Pla Educatiu d'Entorn i, a més, en tots els centres públics hi ha aules d'acollida i programes de reforç. Als alumnes que s'han de desplaçar a un altre barri que no és el seu com a conseqüència de l'aplicació del PEE l'ajuntament els proporciona transport escolar. Aquests autobusos distribueixen tant els infants de famílies immigrades com els autòctons que no han pogut entrar a la primera opció.

En general tots els responsables fan una valoració molt positiva del PEE, que es va iniciar el curs 1998-1999, ja que ha portat a un major equilibri en la composició de les escoles. De tota manera, la seva aplicació no ha estat exempta de polèmiques. Ja en el moment en què es va posar en funcionament

el PEE hi va haver un debat a fons per part dels responsables locals sobre què s'havia d'explicar i com s'havia de fer, per evitar lectures equivocades. Inicialment només es facilitava el transport als infants d'origen immigrant als quals s'enviava a una escola d'un altre barri, però hi va haver queixes d'algunes famílies autòctones en el sentit que «als negres se'ls paga el transport escolar» i a la resta no. Aleshores l'ajuntament va decidir proveir també de transport als alumnes que no havien pogut entrar a l'escola del seu barri i s'havien de desplaçar a un altre centre.

Reconeixen que a vegades «és difícil fer entendre als pares que els seus fills han d'anar a l'escola d'un altre barri» (entrevista 6) . Per resoldre aquest tipus de qüestions, en l'aplicació del Pla la tasca dels **mediadors** ha estat fonamental —el 53% de la feina del mediador al Pla de l'Estany són intervencions en l'àmbit educatiu—. També s'ha de tenir en compte que un dels efectes negatius que pot tenir el fet de desplaçar els alumnes a escoles d'un altre barri és que això dificulta la participació dels pares i mares a l'AMPA i a la resta d'activitats que s'organitzen a l'àmbit escolar. Davant d'aquest dilema, en el cas de Banyoles s'ha prioritzat el criteri de l'equilibri en detriment del de proximitat.

Treball amb les comunitats de propietaris

Un altre espai d'interrelació i contacte bàsic són les comunitats de veïns. L'aparició de nous inquilins a l'escala amb uns usos i costums diferents suposa per a la comunitat un repte més en la convivència diària. Com ja hem vist, en el marc del Pla de Barris, alguns ajuntaments han començat a dinamitzar les comunitats de propietaris a través d'agents cívics, fent un acompanyament en les gestions relatives a la seva constitució i a la demanda d'ajuts i subvencions. Aquest és el cas de Salt, on l'agent cívic també fa una tasca d'informar sobre la responsabilitat de mantenir l'immoble en condicions i assumir les despeses de la comunitat —arranjar façanes, neteja d'escala, etc.—, així com en relació amb certes normes de funcionament, com la recollida selectiva. S'ha de tenir en compte que un percentatge molt elevat de la població immigrada a aquest municipi prové del món rural, per tant, una altra de les tasques de l'agent cívic és situar la població en el context urbà.

III. LA GESTIÓ DE LA DIVERSITAT

En aquest bloc analitzarem més a fons dos casos en concret en relació amb la gestió de la diversitat: el primer, relatiu al comerç, i el segon, a l'obertura de mesquites i oratoris. Per a cada un d'ells, presentarem unes dades introductòries, identificarem les tensions que s'han generat i els agents implicats i enumerarem algunes de les actuacions que s'han portat a terme des de l'Administració local per a cada un dels temes. Aquests exemples ens serviran per il·lustrar bona part de les idees que hem anat exposant al llarg de la recerca.

7. El cas del comerç

En aquest darrer apartat sobre la gestió de la diversitat analitzarem l'àmbit concret del comerç, més específicament, quin impacte ha tingut en els municipis l'obertura de comerços regentats per persones estrangeres i com s'ha gestionat des de l'Administració local, així com quin ha estat el paper dels diferents actors implicats.

Abans d'entrar a veure les actuacions concretes que s'han portat a terme, farem una breu introducció sobre el tipus de comerç que s'ha instal·lat en els darrers anys en els nostres municipis i quin tipus de tensions ha generat (Vegeu a l'annex el llistat de persones entrevistades per fer l'estudi del cas concret del comerç.)

7.1. Algunes idees prèvies sobre el comerç regentat per estrangers

En els darrers anys han proliferat, encara que de manera desigual en el territori, negocis regentats per persones estrangeres extracomunitàries. Aquests establiments han anat canviant la fisonomia dels barris i ciutats de Catalunya i, en alguns moments, han generat recels o malestar en una part de la població i dels comerciants autòctons.

Els que han tingut una implantació més important als nostres municipis són els basars, les carnisseries *halal*, les botigues de comestibles i les botigues de roba. També farem referència als establiments telefònics per a l'ús públic, és a dir, els locutoris, atesa la seva proliferació en els darrers anys (de tota manera,

és important remarcar que no es tracta d'un comerç sinó d'un espai de concurrència pública i, per tant, no es regeix per les mateixes normatives).

La situació dels comerços ètnics és desigual al llarg del territori català i el moment d'implantació en què es troben també és diferent. Hi ha molts factors que intervenen en el moment en què una persona nouvinguda decideix obrir un negoci. L'economia de la comarca o de la població receptora és un element determinant del tipus d'activitat que finalment aquest acabi desenvolupant així com l'existència o no de consumidors, la presència o no de determinats serveis per a la comunitat, les condicions del mercat laboral, les dificultats per trobar feina, etc. Juntament amb aquests factors que també tenen a veure amb la societat receptora, hi intervenen també altres elements relacionats amb les característiques de la comunitat immigrant: la seva cultura del treball, la tradició comercial, l'existència d'una xarxa de solidaritat comunitària, l'accés a recursos informals, etc.

Un tret que sol ser comú a bona part d'aquests comerços és que la seva implantació, d'entrada, s'ha produït en barris amb importants dèficits sociourbanístics, que ja havien rebut les anteriors onades migratòries. Aquestes circumstàncies, juntament amb la crisi econòmica, l'envelliment dels comerciants autòctons, el canvi d'expectatives d'aquest botiguers (disposar de més hores de lleure) i el fet que les noves generacions no estiguin interessades a continuar amb el negoci familiar, ha provocat que els comerciants autòctons vagin desocupant progressivament aquestes zones. Per aquest motiu s'ha donat un cert efecte de substitució del comerç autòcton per part del comerç ètnic. La vitalitat que han aportat aquests negocis a zones que estaven patint un abandonament i la funció de dinamització social que té l'activitat comercial a determinats barris molts cops no és prou reconeguda.

Quant al ritme d'implantació, malgrat la dificultat d'obtenir dades, es pot constatar que ha estat especialment ràpid durant els darrers anys, sobretot pel que fa a locutoris i basars. També és cert que en aquests darrers cinc anys el flux d'estrangers arribats al nostre país s'ha accelerat, i el creixement total de la

població catalana en aquest període és fruit, al voltant del 90%, de l'aportació de les immigracions estrangeres.¹⁸

7.2. Conflictes que es generen

La diversitat del tipus de comerç regentat per estrangers fa que les situacions de conflicte o les tensions generades hagin estat també diferents —més enllà dels rumors entorn els suposats tractes de favoritisme per part de l'Administració, que normalment van adreçats a tot tipus d'establiment regentat per una persona estrangera.

Per una banda, els negocis de comestibles o basars són percebuts per part dels comerciants autòctons com una competència deslleial perquè molts cops operen en un marc diferent: obren més hores i solen ser negocis familiars i, per tant, els treballadors no estan contractats. Darrere d'aquest fet hi ha un aspecte que té a veure amb la manera d'entendre el treball de les persones novingudes i amb un nivell diferent de necessitats i d'expectatives respecte a la població autòctona (el comerciant autòcton ja no està disposat, com fa uns anys, a fer llargues jornades laborals i a treballar fins i tot dies festius). A més, tot i que abans de l'entrada en vigor de la Llei d'horaris comercials no existia cap normativa que regulés aquesta qüestió, el cert és que hi havia unes normes tàcites no escrites que establien uns horaris que pràcticament tot el comerç autòcton respectava i que els nous comerciants no.

Quant als basars xinesos, una de les grans preocupacions que ha generat a una part de la població és el fet que importin productes del seu país que poden comercialitzar a uns preus molt més competitius que els d'aquí. També han sorgit suspicàcies en el moment en què aquests comerços xinesos s'han instal·lat en eixos comercials de zones benestants. Aquests recels han aflorat, bàsicament, per motius de dos tipus. Per una banda, perquè es tracta de lloguers molt elevats que molts cops els comerciants autòctons no poden assumir i, per l'altra, pel que han definit com «una qüestió d'imatge» (pensen que és un tipus de negoci amb poca categoria i que la seva presència suposa una mena de «degradació» per a un barri amb un comerç «de qualitat»).

¹⁸ Dades extretes del Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008 de la Generalitat de Catalunya.

Els comerços regentats per magribins solen estar orientats a donar serveis i cobrir les necessitats del seu propi col·lectiu (sobretot en els primers moments), i per aquest motiu, d'entrada no suposen una competència real. I malgrat aquest fet, molts cops generen un major rebuig per part de la població que altres tipus d'establiments. Això fa pensar que la qüestió del comerç molts cops és només un símptoma més d'un problema de fons, que té a veure amb la convivència i la cohesió social. La major part de les queixes que han sorgit tenen relació amb l'imcompliment dels horaris comercials.

Una problemàtica diferent és la que sorgeix entorn als locutoris. Aquest negoci té la seva raó de ser perquè abarateix els costos de les trucades i permet la comunicació amb països amb una franja horària diferent a la nostra. Per aquest motiu, és evident que aquests locals, perquè puguin complir amb la seva funció no poden tenir els mateixos horaris que una botiga tradicional. Això fa que entorn als locutoris circuli gent a unes hores en les quals normalment es descansa.

Més enllà de tots aquests fets, les tensions al voltant del comerç, com altres qüestions que tenen a veure amb la diversitat, s'han d'interpretar tenint en compte aspectes com estereotips, prejudicis i mites. El que s'ha anomenat comerç ètnic posa de manifest i «visibilitza» un fet que encara no està assumit per una part de la societat: la presència i permanència de determinats col·lectius al nostre país. A vegades, el rebuig no es produeix tant contra el comerç en si sinó contra un col·lectiu determinat.

7.3. Aspectes legals

Hi ha molts aspectes que afecten l'obertura i posada en funcionament d'un comerç, del tipus que sigui, que estan recollits en normatives i ordenances diverses. El seu compliment, alhora, és responsabilitat de diferents administracions i departaments (comerç, sanitat, medi ambient). D'aquí prové, en part, la dificultat d'exercir un control a nivell municipal. A grans trets, la normativa que han de complir els establiments comercials té relació amb els aspectes següents:

- permisos (llicència d'obertura, IAE, llicències especials –en casos de fleques, carnisseries, etc.—);

- comercialització (procedència dels productes, etiquetatge, preu de venda al públic, compliment de l'horari comercial, tenir un full de reclamacions);
- sanitat (grau de maduració d'un producte, tipus de producte que es pot vendre, etc.).

A banda, hi ha tots els aspectes relatius a la situació del comerciant o l'operador —contractes, seguretat social, etc.— i els temes relacionats amb l'aplicació de la Llei de política lingüística, com la retolació en català.

Farem una especial referència a la llei d'horaris comercials, atesa la repercussió que ha tingut a nivell mediàtic la seva modificació i entrada en vigor l'1 de gener de 2005. També es tractaran qüestions que han recollit algunes ordenances municipals relatives als establiments telefònics per a l'ús públic.

7.3.1. Què preveu, a grans trets, la nova Llei d'horaris comercials?

El dia 1 de gener de 2005 va entrar en vigor la Llei 8/2004, de 23 de desembre, d'horaris comercials. En termes generals, el que estableix la nova Llei és que els establiments comercials dedicats essencialment a la venda al públic de mercaderies han d'establir l'horari d'activitat tenint en compte les normes següents: l'horari general d'obertura al públic ha de ser de 72 hores setmanals —abans estaven autoritzats a obrir-ne 90—, entre les 7.00 h i les 22.00 h, de dilluns a dissabte, amb l'obligació de tancar diumenges i festius no específicament autoritzats —els comerços grans i mitjans poden obrir vuit festius l'any, quatre menys dels que es permetien abans.

D'altra banda, la llei dóna llibertat d'horaris a les botigues d'alimentació amb una superfície inferior als 120 metres quadrats, sempre que no pertanyin a grups comercials. També tenen llibertat horària pastisseries, forns, xurreries, quioscos, floristeries i establiments amb menys de 500 metres quadrats de superfície comercial amb venda de llibres i diaris. L'objectiu, recollit en la mateixa Llei, és preservar el model comercial català, basat en l'equilibri entre petites i mitjanes empreses integrades al teixit urbà i les grans empreses.

De tota manera, aquesta Llei autonòmica, en alguns aspectes, entra en contradicció amb una llei d'àmbit estatal elaborada en paral·lel.¹⁹ Per aquest motiu està previst que es modifiqui la Llei catalana en el sentit de donar llibertat horària als establiments de menys de 150 m², limitant únicament un còmput total d'hores setmanals (72 h).

7.3.2. Regulació dels locutoris

Pel que fa als establiments dedicats a la prestació de serveis —com serien els locutoris—, d'entrada, tenen un horari d'obertura lliure. En alguns municipis aquest tipus d'establiment s'ha començat a regular a través d'ordenances municipals. El que estableixen bona part d'aquestes ordenances és: horari d'obertura —normalment fins a les 22.00 h o les 24.00 h—, la superfície, l'emplaçament —s'estableixen mesures orientades a evitar la concentració—, l'obligatorietat de tenir sala d'espera —per impedir que la gent s'esperï al carrer— i l'activitat que s'hi pot fer —es prohibeix la venda de begudes i la realització de qualsevol altre tipus d'activitat que no tingui a veure amb serveis telefònics.

Recentment s'han aprovat moltes ordenances municipals per regular el funcionament dels locutoris, ja que són serveis nous i les condicions d'obertura i funcionament no estan recollides enlloc. Ordenar l'obertura d'aquest tipus d'establiments és un repte per als ajuntaments, però el que ha apuntat algun tècnic és que el més coherent seria treballar amb una ordenança d'usos general, que regulés tots els usos i no només els locutoris. Això implica un esforç més important per part de l'Administració, ja que comporta treballar entre tots els departaments per establir criteris per a cada ús.

7.4. Actuacions de l'Administració local

En aquest apartat inclourem totes aquelles actuacions que s'han portat a terme des de l'Administració local, ja sigui les orientades a fer complir la normativa, sobretot la que fa referència als horaris comercials, o bé altres intervencions que tenen a veure amb processos de mediació amb associacions de comerciants.

¹⁹ Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials (que va entrar en vigor l'1 de gener de 2005).

7.4.1. Campanyes d'informació

Amb l'entrada en vigor de la nova Llei d'horaris comercials s'han impulsat campanyes d'informació, inspecció i sanció en diversos municipis de Catalunya. En general, aquestes campanyes informatives han portat a un compliment de la Llei. El que s'ha detectat és que, en la majoria dels casos, quan no es respectava la normativa, era per desconeixement. Un cop el comerciant ha tingut accés a una informació detallada i clara, el grau de compliment entre el col·lectiu immigrant ha estat molt alt.

L'adequació dels diferents comerços a les normatives comporten canvis molt visibles i això pot fer que, a mig termini, aquestes campanyes portin a una disminució dels rumors. Aquest tipus d'actuacions tenen repercussions en dos sentits: «per una banda, normalitzar el fet migratori comercial als ulls dels d'aquí, i als nouvinguts explicar-los quines són les regles del joc. Un cop estiguin clares les regles, l'ajuntament haurà d'intervenir i, si cal, amb contundència. O com a mínim aplicar la mateixa flexibilitat a tothom» (entrevista 30).

Bona part dels entrevistats coincideixen a afirmar que és important que, un cop s'ha fet la campanya informativa, l'ajuntament faci una tasca de control i, en cas que sigui necessari, de sanció. També es coincideix que aquests controls s'han de fer al conjunt del comerç, amb independència de l'origen de les persones que el regenten, ja que també es poden trobar dèficits importants en alguns negocis que són propietat de persones autòctones.

Una altra qüestió que ha sortit reiteradament és que fer els ulls grossos davant certes situacions d'incompliment de la Llei per part d'alguns comerços regentats per estrangers pot generar malestar i recels de la població autòctona.

7.4.2. Col·laboració entre administracions

Portar a terme les inspeccions no és una tasca fàcil per part de l'Administració local, per una qüestió de competències, en primer lloc, però també perquè els ajuntaments tenen recursos econòmics i humans limitats. La col·laboració entre diferents administracions —Ajuntament, Diputació i Generalitat— per tal de

repartir-se els costos laborals de les inspeccions pot ajudar els ajuntaments a exercir el control dels comerços.

En aquest sentit, la Diputació de Barcelona va impulsar un pla pilot a 6 localitats catalanes —Terrassa, Sabadell, Granollers, Vilafranca del Penedès, Vilanova i la Geltrú i Viladecans— perquè els ajuntaments exercissin responsabilitats inspectores i sancionadores respecte als comerços que no complien la legislació d'horaris comercials i les condicions laborals. Diputació i ajuntaments es repartien al 50% els costos laborals dels inspectors, que formaven la Diputació juntament amb l'Agència Catalana del Consum de la Generalitat.

7.4.3. Treballar amb les associacions de comerciants

Una de les propostes per treballar els conflictes i dissipar les desconfiances que es generen entre comerciants autòctons i d'origen immigrant és la d'intentar que les associacions de comerciants esdevinguin espais d'integració en els quals tot el comerç del barri estigui representat i on es puguin atenuar les tensions.

«El repte que tenim a partir d'ara és que les associacions de comerciants integrin els comerciants estrangers. Fins ara sempre han estat integrats per comerciants del municipi de tota la vida. S'està intentant treballar perquè realment hi hagi un diàleg entre els dos tipus de comerços, que el comerciant nouvingut aprengui les regles del joc, encara que no estiguin escrites, perquè no hi hagi malentesos, i els autòctons siguin més oberts i vegin que hi ha un altre tipus de comerç, que funciona d'una altra manera i que no li han de tenir tanta por» (entrevista 41).

Processos de mediació per vèncer obstacles

Un primer obstacle per portar a terme aquest treball amb les entitats és la mateixa situació del moviment associatiu, actualment molt debilitat i en alguns casos amb unes juntes envellides i una falta de renovació de càrrecs dins l'entitat. Pel que fa concretament a les associacions de comerciants, alguns dels entrevistats comenten que, a vegades, tenen una actitud molt reticent amb els estrangers i d'altra banda mostren una gran desconfiança cap a

l'ajuntament. A més, sovint costa que es reconegui l'aportació que han fet els comerciants estrangers per la revitalització del barri.

Malgrat aquests obstacles, s'han donat experiències interessants i exitoses de treball amb les associacions de comerciants i en algun municipi l'Administració ha encarregat a professionals un procés de mediació per acostar posicions.

- Des de l'entitat Desenvolupament Comunitari (DC) es van portar a terme tres processos de mediació amb comerciants en tres zones de Barcelona: el carrer Sant Pau, el carrer Hospital i el Poble Sec (carrers Roser, Blai, Poeta Cabanyes). La primera experiència va ser al barri del Raval, al carrer Sant Pau, on aproximadament el 40% dels comerços estan regentats per persones estrangeres, la majoria de les quals són d'origen pakistanès. En aquest carrer va esclatar un conflicte un any per Nadal, en què no es van guarnir els carrers amb llums i l'Associació de Comerciants ho va atribuir al fet que la comunitat musulmana no volia col·laborar. DC va fer un treball de recerca aplicada a la mediació per tal de crear el clima per poder arribar a acords i establir relacions i va fer tota una tasca d'acompanyament a l'associació de comerciants en la redefinició dels seus objectius i composició (fent entrar nous comerciants que estaven al marge, com la comunitat musulmana, gent jove, etc.).

7.4.4. El comerç de proximitat com a eix de dinamització del barri

Algunes de les entitats entrevistades, com la Fundació Tot Raval (FTR), treballen amb el comerç com a element dinamitzador de l'entorn, amb l'objectiu de potenciar un desenvolupament econòmic que faciliti la promoció del barri. La FTR treballa en tres àmbits —econòmic, cultural i social— a través de projectes transversals amb la implicació dels diferents agents del territori. Per potenciar els eixos comercials han fet intervencions comunitàries de carrer amb la participació dels botiguers, que han tingut una incidència directa sobre el barri (festes, fires, etc.). També s'ha fet un treball directe amb els comerciants, autòctons i estrangers, per canviar la fisonomia de les botigues a través d'un conveni amb la Cambra de Comerç i la Fundació Un Sol Món (aquests acords han permès, per exemple, millorar els punts de venda a través de la concessió de microcrèdits).

En altres municipis, com a Terrassa, s'ha promogut una campanya que té com a eix central el comerç, per tal que la gent deixi d'associar Ca N'Anglada a un barri conflictiu. Amb aquest objectiu s'ha creat la idea del TOMB, que ofereix un nou concepte del barri i l'associa a una zona dinàmica comercialment (aquest projecte està previst dins de les actuacions relatives a la dinamització comercial del Pla de Barris).

7.4.5. Mesures per evitar la concentració

Finalment, en alguns municipis s'han impulsat mesures per evitar la concentració de determinats comerços a les zones on hi ha un percentatge elevat de població immigrada. L'Ajuntament de Banyoles, per exemple, va aprovar una modificació del Pla General d'Ordenació Urbana, en relació amb la regulació d'usos, que limita l'obertura de nous establiments comercials de la Farga, el barri amb l'índex més elevat de població immigrada. L'ordenança prohibeix la nova implantació de comerços alimentaris de proximitat, basars, locals per a serveis personals, com ara perruqueries o locutoris, establiments de restauració i centres de caràcter sociocultural i de culte. També prohibeix la conversió dels locals situats als baixos dels edificis en qualsevol tipus d'habitatge. L'objectiu d'aquesta modificació és, segons el text, la «d'evitar la consolidació del barri com a gueto, circumstància que es produeix inicialment des d'un punt de vista demogràfic, però que s'accentua i acaba consolidant-se per mitjà de les activitats que s'hi concentren».²⁰ Segons el document aprovat pel ple, es tracta, per una banda, d'afavorir l'expansió d'aquest tipus de comerç al centre de la ciutat i, per l'altra, afavorir que s'estableixin altres tipus de comerços, actualment inexistents al barri de la Farga.

Aquestes mesures no estan exemptes de polèmica. Alguna de les persones entrevistades han expressat la contradicció que suposa promoure una política de dispersió de determinats establiments en alguns barris de la ciutat i, en canvi, incentivar una especialització quan es tracta d'un altre tipus de comerços (de roba i sabateries, per exemple) i en altres zones del municipi. I consideren

²⁰ Modificació puntual del text refós del Pla General d'Ordenació Urbana de Banyoles per a la regulació d'usos al barri de la Farga.

que, en tot cas, s'haurien de negar els permisos d'obertura quan els comerços no compleixen els requisits legals.

8. Mesquites i oratoris

En aquest apartat volem presentar algunes dades sobre la situació de les mesquites i oratoris a Catalunya i com s'ha gestionat la seva ubicació en alguns municipis, analitzant, especialment, aquells on hi ha hagut reaccions de rebuig d'una part de la ciutadania. Per estudiar aquest tema en concret s'han fet entrevistes als responsables d'immigració de set ajuntaments,²¹ així com a Ahmed Benallal, director del Consell Islàmic Cultural de Catalunya i Mohamed Iqbal, secretari del Centre Islàmic Camino de la Paz. També es recullen algunes idees que van sorgir en el seminari «Una mesquita al barri: diàlegs entorn a la convivència i la integració» que va tenir lloc els dies 6, 7, 8 i 9 de setembre de 2005 en el marc de la XV Escola d'Estiu que organitza la Fundació SER.Gi. El seminari va estar coordinat per Jordi Moreras i va comptar amb la participació de diferents actors.

Estructurarem el bloc en diferents apartats. En primer lloc, es farà una introducció per situar quina és la realitat dels centres de culte musulmà a Catalunya i s'apuntaran alguns aspectes en relació amb el marc legal i competencial. En segon lloc, s'intentarà fer una síntesi d'actors implicats i quin és el seu posicionament. I, finalment, s'apuntaran algunes de les actuacions fetes per part dels responsables dels ajuntaments per gestionar-ho.

8.1. Dades contextualitzadores

A Catalunya no hi ha cap mesquita de nova construcció. L'any 2004 hi havia 140 oratoris, dels quals 114 eren magribins (el 82%). Els primers locals destinats al culte van aparèixer a Barcelona als anys setanta, vinculats a l'arribada de la població nord-africana. A mitjan anys vuitanta es va produir un procés de dispersió de locals de culte musulmà i es van començar a obrir oratoris en municipis on ja hi havia una presència important de població marroquina. L'augment més important es va produir entre el 1995 i el 2001, fet

²¹ Vegeu la llista de persones entrevistades a l'annex III.

que va provocar també un increment de la visibilitat de la presència musulmana a Catalunya. En aquests anys també es va iniciar un procés de legalització d'aquests espais i un intent de sortir de la precarietat. Aquesta major visibilitat va provocar l'aparició de les primeres reaccions de rebuig d'una part de la ciutadania. Fruit d'aquestes reaccions contràries, a partir del 2002 fins l'any 2005 s'ha tornat a un període d'invisibilitat a l'hora de crear espais de culte. En localitats on s'han donat conflictes entorn a la ubicació d'un oratori, les comunitats musulmanes han optat per tornar a actuar al marge de les normatives municipals per tal d'evitar nous conflictes.

Adscripció federativa i registre

Hi ha dues grans federacions de mesquites i oratoris a l'Estat espanyol: la FEERI (Federació Espanyola d'Entitats Religioses Islàmiques) i la UCIDE (Unió de Comunitats Islàmiques d'Espanya). A Catalunya, el 2000 es va constituir el Consell Islàmic Cultural de Catalunya (CICC), amb l'objectiu d'intentar donar respostes a les noves demandes de la comunitat musulmana i promoure iniciatives per acostar la cultura catalana i la musulmana. Es presenta com una federació d'associacions musulmanes a Catalunya i el 2004 agrupava uns 75 oratoris de tot el territori.

A Catalunya no existeix un registre d'entitats religioses, ja que la Generalitat no té competències en aquest àmbit (amb l'aprovació del nou text estatutari, la Generalitat participarà en la gestió del registre estatal d'entitats religioses). La legalització com a entitat religiosa s'ha de formalitzar al Ministeri de Justícia, a Madrid, a través d'uns tràmits administratius força complexos. Per aquest motiu, moltes entitats musulmanes opten per inscriure's al Registre d'Entitats Culturals del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, malgrat que per ser reconegudes com a religioses han d'estar donades d'alta al Ministeri de Justícia. En alguns municipis, com per exemple Reus o Mataró, els ajuntaments han promogut que el col·lectiu musulmà es constituís com a entitat cultural perquè d'aquesta manera, igual que qualsevol altra entitat, poden optar a subvencions i es pot fer una cessió d'ús de terrenys municipals —on ubicar equipaments de culte, entre altres.

Així doncs, alguns oratoris estan inscrits al registre com a entitats religioses, però no totes les entitats religioses són necessàriament oratoris, ni tampoc tots

els oratoris són entitats religioses (sinó que també n'hi ha de culturals). Segons dades facilitades per Jordi Moreras durant la XV Escola d'Estiu de la Fundació SER.Gi, a Catalunya, el nombre d'oratoris inscrits com a entitats religioses és de 33; els inscrits com a entitats culturals, 34; els que són una combinació de les dues 22; i, finalment, sense adscripció n'hi ha 50.

8.1.1. Marc legal i competencial

Com ja hem apuntat, l'Estat és qui té la competència en relació amb els aspectes religiosos (aquestes competències canviaran amb l'aprovació del nou text de l'Estatut que serà sotmès en referèndum el mes de juny). El marc legal general ve determinat pel que estableix la Constitució Espanyola i la Llei orgànica de llibertat religiosa de 1980. La Constitució Espanyola defineix l'Estat com a aconfessional en afirmar que cap confessió tindrà «caràcter estatal» i «garanteix la llibertat ideològica, religiosa i de culte dels individus i de les comunitats sense cap altra limitació, quan siguin manifestades, que la necessària per al manteniment de l'orde públic protegit per la llei».

Pel que fa concretament al culte islàmic, el 1992 es va signar l'Acord de Cooperació de l'Estat espanyol amb la Comissió Islàmica d'Espanya. Malgrat ser un dels marcs legals de reconeixement de l'islam més amplis de la Unió Europea, la seva aplicació i execució ha estat molt pobre.

Pel que fa a l'àmbit de la Comunitat Autònoma, el text legal de referència és l'Estatut d'Autonomia. El text, votat en referèndum atorga a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'entitats religioses que desenvolupin la seva activitat a Catalunya i la competència executiva en qüestions de llibertat religiosa (art. 161). A banda, hi ha diverses actuacions que s'estan duent a terme des de la Direcció General d'Afers Religiosos. Una d'aquestes és la signatura d'un Conveni Marc amb el Consell Islàmic i Cultural de Catalunya amb l'objectiu de fomentar el diàleg i el mutu coneixement entre l'islam i la societat catalana (es va signar el juny del 2002). Aquest conveni inclou actuacions com el suport al programa de formació en llengua catalana i de coneixement de la realitat social de Catalunya als imams musulmans que exerceixin la seva tasca al nostre país.

8.1.2. Planificació urbanística i regulació d'usos

Hi ha un altre aspecte que afecta la ubicació d'espais de culte i que té relació amb la Llei d'urbanisme de Catalunya (ja que l'urbanisme és competència exclusiva de la Generalitat). Aquesta Llei, modificada pel Decret legislatiu 1/2005, estableix que els Plans Generals d'Ordenació Urbanística dels municipis han de reservar un mínim de metres quadrats a equipaments comunitaris —dins dels quals s'inclouen els equipaments religiosos—. De tota manera, la forma com es concreti aquesta planificació urbanística dependrà dels ajuntaments, en funció de molts factors (econòmics, socials, etc.).

A nivell local, a banda de preveure espais en el Pla General, els ajuntaments també poden aprovar ordenances municipals de regulació d'usos. La majoria d'ordenances municipals que fan referència als espais de culte s'inclouen dins de les normes relatives a establiments de concurrència pública. En general, regulen aspectes relatius a la seguretat, l'aforament, els sorolls i la gestió de residus.

8.2. El conflicte i els seus actors

En alguns municipis catalans l'obertura d'oratoris als baixos d'un edifici ha aixecat les protestes d'una part dels veïns que no volen que s'instal·li un centre d'aquestes característiques a prop de casa seva. A vegades es tracta de locals que no compleixen els requisits legals, que tenen un aforament inferior al nombre de persones que acullen o no tenen les condicions de seguretat necessàries. Però en altres casos, malgrat que l'espai disposa de tots els permisos, la pressió veïnal ha estat tan forta que ha provocat un canvi d'ubicació del centre de culte.

Un altre element a tenir en compte és que, de la mateixa manera que hem comentat que passava amb els locutoris o les carnisseries *halal*, l'aparició de mesquites ha suposat la certificació que la presència de musulmans als nostres municipis és permanent. En general, els moviments de reacció en contra de l'obertura d'oratoris sorgeixen quan aquesta presència es fa visible.

Alguns dels arguments que esgrimeixen els veïns que s'han oposat a l'obertura d'un centre de culte al seu barri són: l'estigmatització del barri i la baixada del preu de l'habitatge; l'ocupació de la via pública per part dels fidels que van a fer

l'oració; els sorolls durant l'oració; les pudors de les sabates, i arguments de tipus tècnic (manca de ventilació, incompliment de les normes de seguretat, etc.). Alguns responsables de la gestió local opinen que en el rerefons del conflicte sovint hi ha una realitat de precarietat al barri pel que fa a l'habitatge, el comerç, els serveis i les condicions ambientals: «hi ha un malestar real, i no és que s'hagi produït una instrumentalització per part d'alguns, sinó que s'ha agafat un cap de turc per mostrar una problemàtica social» (entrevista 10).

8.3. Com s'ha gestionat l'obertura dels centres de culte

A continuació detallarem algunes de les actuacions que han portat a terme els responsables locals per gestionar l'obertura d'un oratori en el seu municipi. Les hem classificat en diferents apartats, segons el tipus d'acció.

8.3.1. Apostar per un model de societat intercultural

Bona part de les persones entrevistades coincideixen que és molt important que es tingui clar políticament que qualsevol religió té dret a tenir un espai de culte digne i que hi ha d'haver la voluntat d'acompanyar i informar perquè això sigui així. Afirmen que s'ha treballat perquè la població assumeixi que, agradi o no, els immigrants són aquí i tenen els mateixos drets i deures que tothom. Aconsellen no portar la discussió a temes religiosos o de convicció, sinó que s'ha de parlar de model de societat i de drets i deures. Hi ha un acord general en el fet que les persones immigrades han de tenir una ciutadania total i completa i que no es pot tenir una ciutadania a dues velocitats ja que no es pot exigir a algú que només compleixi amb els seus deures i pagui impostos, però no tingui tots els drets.

Per formular aquest posicionament polític s'ha d'haver definit el model de societat i el model de ciutadania que es vol. Això vol dir que s'ha de partir de la idea que es tracta d'un tema relatiu a tota la població i no només als immigrants. Des d'aquesta visió més integral, afirmen que és necessari també treballar de manera transversal, amb la col·laboració dels tècnics de les diferents àrees.

Els Plans de Convivència poden ser eines útils per abordar la qüestió de manera integral i transversalment. De tota manera, i com ja s'ha apuntat (vegeu apartat 3.4.) s'ha de tenir en compte que els Plans en el paper poden estar molt

bé perquè expressen intencions de fer coses en un determinat sentit, però a vegades poden acabar essent més una coartada de l'ajuntament per aparentar que es fa alguna cosa, que una eina de treball i acció.

8.3.2. Posicionament davant del conflicte

En alguns municipis catalans, tot i l'existència de Plans de Convivència i malgrat la tasca preventiva de molts professionals i entitats per mantenir la cohesió social, l'obertura d'un oratori ha provocat situacions de molta tensió.

Les respostes de l'Administració davant d'aquestes manifestacions de rebuig no sempre han estat prou contundents, en el sentit de posicionar-se davant la violació d'un dret. En alguns casos els gestors locals han tingut una actitud ambigua que ha acabat per cedir a les pressions veïnals i prenent acords bilateralment sense tenir en compte tots els actors. Això, a banda de tancar el conflicte en fals i crear un precedent perillós.

Alguns responsables municipals admeten errors pel que fa a la seva intervenció, que atribueixen a la inexperiència en la gestió de la diversitat i a la manca de recursos tècnics i humans. Reconeixen que el conflicte pot haver desbordat la capacitat de l'ajuntament i, en aquest sentit, reclamen l'ajut d'una Administració superior, com la Generalitat, perquè creï un marc general amb unes directrius molt clares que serveixi de referència als ens locals per actuar en aquestes circumstàncies (vegeu punt 8.3.5.).

En altres casos, l'ajuntament, davant del conflicte, ha optat per liderar el procés, mantenint una posició política clara. Una de les mesures impulsades ha estat la creació de taules amb tots els actors implicats, per trobar solucions de forma conjunta. En la negociació l'ajuntament ha donat la informació directament als diferents agents, intentant evitar en tot moment que la discussió estigui al carrer (pel risc de crispació) o als mitjans de comunicació (pel risc que se'n faci un ús demagògic o paternalista).

8.3.3. Ubicació dels oratoris

Els ajuntaments, davant les situacions de precarietat d'alguns oratoris, es pregunten fins a quin punt han d'intervenir per procurar a les confessions minoritàries espais d'oració dignes a través, per exemple, de la cessió de

locals. La religió pertany a l'esfera privada, però en tant que té repercussions en l'àmbit públic i en alguns casos genera tensions o es posen obstacles a la seva pràctica, l'Administració ha d'intervenir —ja sigui per defensar el dret a la llibertat de culte o bé per fer complir normatives municipals.

A l'hora de trobar una solució a la ubicació d'espais de culte musulmà els ajuntaments han optat per fórmules molt diferents, en funció d'una barreja de criteris i factors —com la disponibilitat d'espais al municipi amb les condicions necessàries per ubicar-hi un local de culte, les reaccions veïnals, el posicionament polític de l'equip de govern, les característiques de l'entitat musulmana, etc.—. Alguns dels dilemes que es plantegen són si es prioritza el criteri de proximitat per sobre dels altres —és a dir, que el centre religiós estigui al nucli urbà o proper a la comunitat musulmana—, per tant, si s'opta per petits oratoris al nucli urbà o grans espais als afores; si l'Administració ha de cedir espais públics com a qualsevol altra entitat o no; etc.

En qualsevol cas, el que cal deixar clar és que no hi ha receptes que es puguin aplicar a qualsevol situació sense adaptar-les al context en el qual s'ha generat. S'ha de tenir en compte la realitat del territori i evitar copiar exactament les fórmules que en un municipi han funcionat. És important particularitzar les estratègies d'acord amb les especificitats de cada indret: la disponibilitat de sòl, l'existència de locals en condicions propers a la comunitat musulmana, el teixit associatiu, etc.

A continuació presentarem algunes de les solucions per les quals han optat alguns ajuntaments catalans.

1. Desplaçar els centres de culte musulmans a un polígon industrial o a la perifèria del municipi. D'entrada, fins i tot en els casos en què s'ha optat per aquesta alternativa, els responsables municipals no la valoren com la millor solució, sinó la «possible», ja que pot relegar a la marginalitat la comunitat musulmana i suposa un obstacle per a la pràctica religiosa —pensem, per exemple, que els musulmans resen cinc cops al dia i això és especialment difícil si l'oratori està lluny del lloc on fan vida—. També és cert que a vegades la comunitat musulmana necessita un local ampli per acollir tots els fidels, i un

espai d'aquestes característiques és més difícil de trobar en els nuclis de les poblacions que en els polígons industrials. També s'ha de dir que, en alguns casos en què el polígon és relativament proper al barri on viu bona part de la comunitat musulmana o bé està incorporat dins l'entramat urbà, ha suposat una opció satisfactòria per a totes les parts.

De tota manera, cal remarcar que sovint el desplaçament dels oratoris a la perifèria ha vingut donada després d'una forta pressió veïnal davant de l'obertura de l'oratori en un altre emplaçament més cèntric.

2. Cessió de terrenys o arrendament de locals municipals. Una altra solució per la qual han optat alguns ajuntaments és la cessió de terrenys o bé l'arrendament de locals municipals per un determinat període de temps, de la mateixa manera que es faria a qualsevol altra entitat del municipi. Per fer-ho, la comunitat musulmana s'ha constituït com a entitat cultural, en lloc de religiosa, i ha presentat un projecte associatiu amb objectius més enllà de les activitats religioses. En alguns casos, com Mataró, s'han signat convenis pels quals, ajuntament i associació, es comprometen «a treballar per la plena integració dels immigrants». Aquest conveni, al qual ja s'ha fet referència, recull també altres aspectes com la integració d'infants i joves a l'escola, l'esport i el lleure, la inserció social de les dones o la mediació com a via per solucionar els conflictes. I estableix la necessitat de promoure el coneixement del país d'acollida —l'idioma, la cultura, les pautes de convivència i els principis democràtics.

3. Previsió d'espai en els PGOU. Alguns ajuntaments han començat a preveure la ubicació d'espais de culte en els nous Plans Generals d'Ordenació Urbanística, recollint, d'aquesta manera, les noves demandes i necessitats de la població que viu al municipi. És un fet evident que l'arribada de població nouvinguda ha comportat l'aparició de noves religions, al mateix temps que la població autòctona, majoritàriament de tradició catòlica, ha patit un procés de secularització i, per tant, s'ha donat una disminució de la demanda d'espais de culte catòlic. Aquests fenòmens socials s'han d'anar plasmant gradualment en les previsions urbanístiques i de serveis dels municipis. De tota manera, hem d'assenyalar que de moment a Catalunya encara no s'ha construït cap

mesquita de nova planta en el sentit estricte, és a dir, d'acord amb les normes arquitectòniques tradicionals i religioses. S'apunta que hi ha una certa reticència per part dels ajuntaments a ser el primer municipi català a construir un edifici d'aquestes característiques —amb minarets i cúpula—, per la simbologia que aquest tipus de construcció té i pel rebuig veïnal.

4. Acompanyament a la iniciativa privada. En altres municipis, com Manresa, s'ha donat el cas que la comunitat musulmana ha comprat un local al centre de la població per desenvolupar les seves activitats i ubicar-hi un oratori. L'actuació de l'ajuntament ha estat la de tenir coneixement del procés i donar assessorament però sense tenir cap paper directe en la recerca de local. Per la seva banda, l'associació de musulmans ha organitzat l'entorn jurídic i de seguretat del projecte d'acord amb el que estableix la normativa. Davant de les queixes i pressions dels veïns, el consistori s'ha basat en el principi que qualsevol religió ha de tenir un espai de culte digne i ha argumentat que es tracta d'un acord de compravenda privat que, a més, compleix amb tots els requisits legals.

En altres municipis s'utilitzen, de manera provisional, barracons o poliesportius municipals que l'ajuntament ha posat a disposició de la comunitat musulmana, a vegades per evadir les queixes dels veïns i mentre es busca una sortida millor a la situació de precarietat dels equipaments de culte del municipi.

8.3.4. Regulació dels espais de culte

Molts ajuntaments ja han aprovat les seves normatives per regular els equipaments de culte. En la majoria dels casos, no s'han creat normes d'especificitat absoluta, per exemple una ordenança de mesquites, sinó que s'ha complementat allò existent, incloent-hi la regulació sobre locals de culte en les ordenances relatives a espais de concurrència pública. Els criteris que s'estableixen en aquestes ordenances són els següents: ubicació de les zones de culte; definició d'espai de culte; nombre d'assistents per metres quadrats; amplitud mínima de carrer on s'ubica; mesures de seguretat; etc. Alguns responsables municipals apunten que si les condicions sobre la implantació de llocs de pregària estan clarament establertes es poden evitar problemes

d'acceptació per part de la població autòctona i, d'altra banda, fa més fàcil l'actuació de l'ajuntament.

Ordenança marc

Els gestors locals municipals han expressat la seva dificultat per afrontar aquestes noves demandes per la manca de recursos tècnics i humans. En aquest sentit, s'ha demanat que des d'una instància superior es creï un marc genèric, amb unes directrius molt clares, a partir de les quals els ajuntaments sàpiguen com actuar.

La Direcció General d'Afers Religiosos de la Generalitat de Catalunya està negociant amb les entitats municipalistes la redacció d'una llei que serveixi com a model per unificar els criteris de construcció dels centres d'oració musulmans. La normativa podria entrar en vigor el 2006. Aquesta llei ha d'ajudar a ordenar la construcció i l'ús d'oratoris i mesquites, així com també els temples d'altres comunitats religioses minoritàries. D'altra banda, des d'aquesta mateixa Direcció General també s'està redactant un protocol per orientar la comunitat musulmana a l'hora d'obrir un centre de culte.

En qualsevol cas, en el que coincideixen les persones entrevistades és que la comunitat musulmana no ha de desatendre la seva responsabilitat i se'ls ha d'exigir el compliment de les ordenances en relació amb els espais de concurrència pública, igual que per a l'obertura de qualsevol altre tipus d'establiment.

Moratòries

Altres municipis han aplicat moratòries en relació amb l'obertura d'oratoris, és a dir, han suspès l'atorgament de llicències d'espais dedicats al culte religiós durant un període determinat de temps. Alguns dels arguments utilitzats per l'equip de govern quan s'estableixen aquestes moratòries és la necessitat de fer un parèntesi per redactar una normativa que reguli aquesta mena de locals i per ordenar la seva ubicació i condicions i l'excessiva proliferació d'aquests centres. L'aplicació d'aquesta mesura sol venir donada després d'un conflicte generat entorn a l'obertura d'un oratori musulmà.

8.3.5. Mantenir una relació estable i crear espais de diàleg

Molts cops, però, per fer front a aquests reptes no es tracta només d'aprovar normatives i fer-les complir sinó d'arribar a un pacte social entre tots els agents i de crear una nova relació entre els ajuntaments, les entitats musulmanes i les associacions de veïns. Més enllà de vetllar pel compliment de la normativa, els municipis treballen per fomentar la convivència i el respecte a la diversitat. En aquest apartat apuntarem algunes accions que s'han portat a terme en aquest sentit.

Un primer grup d'iniciatives que s'han impulsat són aquelles que estan orientades a apropar persones de diferents religions i cultures, com plataformes i grups interreligiosos. En aquests espais es pot detectar la convergència i els interessos comuns i desvestir els conflictes que es presenten com a religiosos quan no ho són. Un exemple d'aquest tipus d'espai és la Plataforma pel Diàleg Interreligiós del Raval, que va tenir un paper important de mediador davant d'un conflicte al barri en relació amb un oratori. Està integrada per unes quaranta entitats liderades per una parròquia. A Manresa també existeix un Grup de Diàleg Interreligiós, integrat per catòlics, budistes, evangelistes i musulmans, que també té un paper molt actiu en la promoció del diàleg.

A banda d'aquestes iniciatives de caràcter interreligiós, la ciutadania s'ha mobilitzat també per buscar sortida als problemes de convivència. A Reus, per exemple, un grup de ciutadans i ciutadanes es van constituir en una Assemblea i van redactar el manifest «Per un Reus realment obert», signat per més de 800 persones a títol individual i amb l'adhesió d'una vintena d'associacions del municipi. En aquest document s'aposta per un «Reus intercultural, basat en el respecte mutu, la convivència pacífica i la defensa de les llibertats» i es denuncia l'intent d'utilitzar la immigració de manera partidista i la manca de polítiques actives per part de l'ajuntament adreçades a garantir els drets bàsics i a fomentar la convivència.

Des de l'Administració també s'ha anat a buscar la societat civil perquè es responsabilitzi de la convivència. Com ja hem mencionat al bloc d'actuacions, en aquests moments l'Ajuntament de Santa Coloma està impulsant un projecte de creació d'una Xarxa de Transmissió de Valors i Missatges Positius. Es tracta d'un decàleg que està en procés d'elaboració i que es vol passar a ciutadans a

títol individual i col·lectius organitzats perquè signin la seva adhesió i es converteixin en agents per a la convivència. A través d'aquest projecte l'ajuntament busca la coresponsabilitat ciutadana, ja que reconeix que el consistori no pot assumir en solitari les qüestions relatives a la convivència.

En relació amb els imams, es considera que cal tractar-los com uns actors més de la comunitat, però no els únics interlocutors. Malgrat que alguns ajuntaments han acudit a l'imam davant de determinats conflictes, no està clar que aquest hagi de fer, necessàriament, un paper de mediador (quan no es tracta de conflictes de caire religiós). Alguns cops s'ha magnificat el paper dels imams i, a vegades, caps religiosos amb actituds molt conservadores han agafat rols molt destacats. I igual que els imams, la mesquita es pot convertir en un espai per treballar la convivència, amb efectes multiplicadors molt clars, però no pot ser l'únic espai (vegeu apartat 5.3).

8.3.6. Normalitzar la presència de nous i sensibilitzar

També s'han promogut accions amb l'objectiu de tendir a la normalització del fet migratori i fomentar la presència de persones noves en tots els àmbits de la societat. Les associacions de veïns tenen un paper fonamental d'inclusió de la immigració als barris. S'ha d'intentar afavorir la participació dels musulmans, i de qualsevol altre col·lectiu, en les associacions de tipus territorial i sectorial —no només les d'immigrants—. En alguns casos, els mediadors han fet una tasca d'acompanyament fonamental en els processos d'acostament de la població autòctona i la nova, creant el clima necessari per arribar a establir relacions i buscar objectius comuns.

També s'han buscat fórmules perquè les entitats musulmanes s'aproximin al teixit cultural del municipi d'acollida i participin de les activitats que es fan a nivell de ciutat. Aquests són gestos de normalitat que també afavoreixen processos de coaprenentatge i coneixement mutu. Per exemple, incorporar determinades activitats en el calendari festiu del municipi, com la festa major. És a dir, no crear un dia de la diversitat específic sinó integrar les accions que es podrien fer aquest dia en el calendari de la ciutat, perquè, d'una banda, les persones noves se sentin part del municipi i, de l'altra, perquè és un lloc per on passa tothom, i no només la gent que ja està sensibilitzada.

Finalment, com ja hem apuntat en l'apartat 6.1., des de fa molts anys, tant des de la societat civil com des de les diferents administracions, s'està fent un treball d'educació i sensibilització orientada a lluitar contra els tòpics que hi ha sobre les persones nouvingudes i la por vers la comunitat musulmana. La tasca pedagògica consisteix a explicar, entre altres coses, que la Catalunya d'avui no és la dels anys quaranta —blanca i catòlica— i que la realitat actual és una altra de molt més diversa. Algunes iniciatives concretes que afavoreixen l'acostament són els butlletins d'informació o les jornades de portes obertes a les mesquites.

També s'han fet xerrades per fomentar la comprensió de l'islam des de la diversitat de corrents, fent una tasca d'informació i d'aclarir mites sobre què vol dir ser musulmà, quins són els seus corrents i quina és la postura de l'islam respecte a la dona. De tota manera, s'ha de tenir en compte que els ajuntaments gestionen allò «local» i no s'ha de perdre de vista que el context internacional de lluita contra el terrorisme islàmic no afavoreix aquest visió. D'altra banda, també s'apunta que no és bo que l'Administració desconegui les pertinences espirituals, les escoles islàmiques o les obediències dels grups musulmans de la ciutat. S'ha d'intentar tenir contacte amb els diferents actors per poder preveure els esdeveniments i evitar trobar-se davant dels fets consumats.

9. Idees finals a tall de conclusió

En aquest apartat final apuntarem algunes idees a tall de conclusió en relació amb la situació de la immigració a Catalunya l'any 2005 i les respostes que estan donant els ens locals, tant pel que fa a l'acollida com a la gestió de la diversitat o a la igualtat d'accés als serveis. Intentarem també identificar els elements de continuïtat i de ruptura respecte a les estratègies que s'impulsaven a finals dels anys noranta.

Així doncs, quina és la instantània que hem obtingut a través del nostre objectiu i recurrent diferents municipis del territori català? En primer lloc, que la realitat de la població immigrada a Catalunya ha canviat en tres aspectes fonamentals. El primer, que s'ha produït una acceleració en els fluxos migratoris: a Catalunya s'ha passat d'un percentatge del 3% de població estrangera l'any 2000 a l'11,5% el 2005. D'altra banda, hi ha hagut una diversificació dels orígens de la població nouvinguda, amb un augment de persones procedents d'Europa de l'Est i de Llatinoamèrica —tot i que el col·lectiu majoritari segueix essent el marroquí—. Finalment, la immigració s'ha dispersat arreu del territori, tot i que la incidència territorial continua essent desigual: a l'àmbit metropolità es concentra el 66,5% de la població estrangera.

Pel que fa a les actuacions, la diferència bàsica respecte a fa cinc anys és que en pràcticament tots els municipis catalans s'estan impulsant accions en l'àmbit de la immigració. Hem de remarcar, però, que aquestes són molt heterogènies. Així doncs, trobem municipis que ja fa quinze anys que porten a terme accions per a la integració de les persones nouvingudes, que han elaborat els seus Plans de Convivència i que han anat evolucionant i canviant les estratègies paral·lelament a la transformació de la realitat social i a l'aparició de noves necessitats. I a l'altre extrem, veiem ajuntaments que tot just ara han posat en marxa algun tipus d'acció, de forma aïllada i normalment en relació amb l'acollida i, en alguns casos, com a conseqüència de la convocatòria del Fons per a l'acollida i la integració. Els factors que determinen aquesta heterogeneïtat pel que fa a l'acció dels governs locals també són molt diversos,

però en destacarem dos: el temps que fa que al municipi hi resideix població nouvinguda i la voluntat política de l'equip de govern.

En relació amb aquest gran desequilibri entre municipis, el traspàs de coneixement i informació, sobretot cap a aquells pobles amb menys experiència, és fonamental. És cert que, com molts responsables locals han destacat, el que es fa en un territori no és extrapolable a un altre si no s'adapta a les seves particularitats i que tot municipi ha de fer el seu aprenentatge. Això vol dir que a vegades una Administració no està en disposició de prendre unes determinades decisions o impulsar actuacions que un altre, que es troba en un moment de més maduresa, prendria. Però sí que hi ha experiències que poden servir per no cometre els mateixos errors que al poble del costat. I aquest traspàs de coneixements no sempre es dona. Il·lustra aquest fet tot el debat que hi ha hagut al voltant dels mediadors i l'evolució que s'ha produït en paral·lel en l'organització d'aquest servei.

9.1. Decalatge entre el discurs i l'actuació

A nivell de discurs hi ha tota una sèrie de conceptes que es tenen molt assumits: ciutadania, igualtat de drets i deures, treball transversal i interdisciplinari, etc., però a la pràctica hi segueixen havent dificultats per aplicar-los —per inèrcies de treball, límits legals o competencials— o bé perquè no són íntegrament assumits per la totalitat dels municipis catalans i dels tècnics i polítics que conformen els ajuntaments.

D'altra banda, s'ha produït un canvi pel que fa a la identificació del tipus de conflicte que detecten majoritàriament els responsables locals en relació amb l'arribada de població immigrada. Si fa un temps es posava més l'accent en conflictes de tipus cultural, actualment tots els discursos situen l'arrel del problema en una qüestió de tipus socioeconòmic i s'afirma que la immigració a Catalunya —on, en un període de temps reduït s'ha igualat als nivells d'Europa, en un moment en què ha disminuït la despesa social— només ha fet que fer aflorar uns problemes estructurals que ja existien i que afecten a tota la població.

Tot i que aquesta idea la trobem de manera molt generalitzada en els discursos, això no té una traducció a la pràctica. Moltes actuacions continuen

centrades, bàsicament, a superar barreres culturals i a donar resposta a les necessitats de tipus legal o administratiu —que, s'ha de dir, continuen essent del tot necessàries—. A banda, si bé entre els tècnics i polítics entrevistats s'imposa clarament aquesta visió socioeconòmica, la majoria de la població continua utilitzant un discurs culturalista, presentant determinades tradicions culturals com «inassimilables».

Així doncs, malgrat els discursos, falta molt per fer en relació amb les polítiques continuades en àmbits com l'habitatge o l'ocupació. Per què es produeix aquest decalatge entre el discurs i les actuacions? Hi ha molts elements que podrien explicar aquesta ruptura. En primer lloc, els ajuntaments reconeixen que no poden fer front a aquestes qüestions des de la seva petitesa. Existeixen limitacions de tipus econòmic, competencial i de la mateixa estructura del mercat de treball i immobiliari que sobrepassen el marge d'acció que tenen els ens locals. A més, les actuacions que es fan en aquest sentit no són fàcilment identificables ni mesurables, ja que es tracta d'inversions en polítiques sectorials que van destinades al conjunt de la població.

D'altra banda, algunes accions, com els serveis d'intermediació de l'habitatge, tenen un impacte petit si es valora en termes quantitativs —per exemple, si es compara el nombre de famílies a les quals s'ha aconseguit allotjar a través d'aquest servei amb el total de la població que en queda exclosa—. Però molts responsables locals valoren aquestes actuacions en termes de sensibilització —sobretot si es van acumulant experiències positives entre propietaris i llogaters— i d'impacte que això pot tenir a la llarga. A banda, hi ha també factors que tenen a veure amb les prioritats marcades políticament —es destinen els recursos a altres matèries— o amb inèrcies a l'hora d'actuar —malgrat que es detecta l'arrel del problema en un determinat sentit, es continua actuant en una altra direcció—. Hem d'assenyalar, però, que les accions orientades a resoldre qüestions de tipus legal i administratiu i aquelles de tipus més cultural són també necessàries (així com també més «visibles»).

9.2. Canvis detectats en relació amb les actuacions

En relació amb la manera d'abordar el fet migratori des dels ens locals, identifiquem aquests canvis de tendència:

- Es redacten plans més possibilistes: amb els percentatges actuals de població immigrada els gestors locals no es plantegen què els agradaria fer sinó què es pot fer. Les actuacions són més concretes i de «petit format»: no es busca tant el ressò mediàtic com els petits avenços en els espais de trobada entre població autòctona i nouvinguts.
- Hi ha una preocupació per treballar amb la població autòctona (fent tasques de sensibilització i treballant rumors i prejudicis). Vinculat amb això, les actuacions es plantegen per al conjunt de la ciutadania, oferint un ventall molt més ampli d'iniciatives (donant molt de pes a la sensibilització i al treball amb el teixit associatiu). S'han anat incorporant nous elements pel *tempus* dels diferents fluxos migratoris —moltes persones ja estan assentades en els municipis— i per la diversitat de les persones nouvingudes.
- Quant a col·lectius diana, hi continua havent una preocupació per l'aïllament de les dones, especialment les d'origen marroquí, i per la falta de relació que es dona en alguns llocs entre joves d'origen immigrant i autòctons —es detecta, per exemple, una «etnificació» de l'espai públic.
- La participació esdevé un tema central de les polítiques d'igualtat i foment de la convivència i s'impulsa una tasca de suport a la creació d'entitats.
- Lligat a la participació, els gestors locals busquen la coresponsabilització de tota la ciutadania en la integració, tant dels autòctons com dels nouvinguts —a través de projectes com la Xarxa de Transmissió de Valors.
- Es reforcen molt les accions de recepció i acollida. Aquestes actuacions es prioritzen amb la idea de fons de permanència de la població nouvinguda —amb programes de coneixement de l'entorn, intentant aprofundir en el perfil dels nouvinguts per poder donar millors respostes, promovent l'autonomia de les persones immigrades, etc.—. Es considera una inversió posterior en convivència i cohesió social.

9.3. Punts forts i reptes de futur

Com a punts forts hem de remarcar que hi ha administracions, o més concretament tècnics i polítics, així com responsables d'entitats socials i sindicals que fa molts anys que treballen per la integració i la convivència a Catalunya i que han assolit una experiència molt valuosa. A més, en aquests darrers anys s'ha detectat un major compromís polític —encara que, com ja hem apuntat, no sempre s'ha explicitat—, i això s'ha traduït en més recursos. Els governs comencen a situar la gestió de la diversitat com un element clau del seu govern, no tant per una qüestió de sensibilitat política sinó pel fet que la realitat dels seus municipis, a la qual han de donar resposta, és diversa. I això es fa evident a través de la transformació del paisatge urbà, que certifica la presència permanent de la població immigrada, amb aportacions i necessitats noves.

El Pla de Ciutadania i Immigració de la Generalitat marca unes directrius i, per primer cop, aquestes han anat acompanyades de finançament per portar-les a la pràctica. A banda, s'han promogut altres plans de millora de la qualitat de vida dels ciutadans i la convivència als barris, ja sigui a l'àmbit educatiu o a l'urbanístic. De tota manera, el discurs que recull el Pla de Ciutadania sovint té dificultats per plasmar-se a l'àmbit municipal. Hi ha el repte d'aconseguir una bona coordinació, tant entre administracions com en els mateixos municipis —internament i amb el tercer sector— per tal d'evitar que es dupliquin actuacions i aconseguir una millor gestió d'aquests diners. Els diferents programes i iniciatives s'han d'entretreixir en el territori i aplicar transversalment. Si no hi ha el risc que l'Administració es converteixi en una «repartidora» de recursos, sense una política clara darrere.

Un altre obstacle en la plasmació de les idees de fons del Pla de Ciutadania és que la legislació espanyola col·loca les persones estrangeres en una situació d'inferioritat de drets i aquest és un marc jurídic en el qual els ens locals han d'actuar —encara que es promogui un concepte de ciutadania vinculat a l'empadronament—. A banda, no hem d'oblidar altres dificultats de tipus legal que es troben les administracions locals a l'hora de posar en marxa determinades accions, que poden venir donades tant per defecte —per exemple el buit legal en relació amb els espais de culte— com per excés, en el

sentit que sovint s'aproven lleis que els ajuntaments han d'aplicar però sense acompanyar-les dels recursos necessaris per fer-ho.

Un altre bloc de dificultats són les relatives als recursos. Si bé en aquests moments hi ha més possibilitats d'accedir a subvencions, els problemes vénen derivats de la necessitat d'adaptar-se a uns criteris massa rígids o a uns calendaris que a vegades no permeten fer previsions a llarg termini. També en relació amb els recursos, hi ha un altre element que té a veure amb la falta de planificació d'alguns ajuntaments, que fa que actuïn més per adaptar-se als criteris d'una determinada ajuda que a unes necessitats realment detectades en el municipi i a una estratègia prèviament elaborada.

Hi ha dos grans grups de barreres més que destaquen els responsables locals a l'hora d'abordar el fet migratori i treballar per la cohesió social. En primer lloc, si bé comparat amb finals dels noranta hi ha una major implicació política, el que encara és un repte és la participació social. Si bé es parla molt de participació de les persones immigrades, encara no s'ha aconseguit la seva presència normalitzada a tots els àmbits de la vida (començant pel no reconeixement al dret a sufragi).

Pel que fa l'organització interna dels ajuntaments, el gran obstacle ve donat per la dificultat de treballar de manera transversal. En relació amb aquest fet, és necessari que hi hagi un canvi de mentalitat dels tècnics que estan en el que algun entrevistat ha definit com «un segon nivell d'integració». La gestió de la immigració implica totes les àrees i sovint, des d'aquest segon nivell, s'actua només quan sorgeix algun problema d'encaix entre la societat plural i el funcionament dels serveis de l'Administració, aliens a les transformacions socials. El que també s'apunta és que pot ser que finalment la transversalitat vingui donada, si no per convicció, per imposició de la mateixa realitat, atès que la diversitat constitueix un element intrínsec de la societat a la qual els responsables locals han de donar resposta.

ANNEX. PERSONES ENTREVISTADES PER A LA RECERCA

1. Persones entrevistades per al bloc relatiu a les actuacions municipals

Estudi de casos

MIREIA ROSÉS, coordinadora del Pla el Consell Comarcal d'Osona; JOSEP PALACIOS, comissionat pel Pla de Nova Ciutadania de l'Ajuntament de Mataró; MARIA CAPDEVILA, coordinadora del Pla del Consell Comarcal de la Segarra; ALBERT FERRER i CARME MEDIOLA, tècnics del Pla Local d'Immigració i Convivència Ciutadana de l'Ajuntament de Reus; XAVIER CASADEMONT, coordinador del Pla del Consorci de Benestar Social de la Garrotxa; ANNA BRUNSÓ i ISABEL VILAGRAN, regidores de Participació Ciutadana i d'Acció Social de l'Ajuntament de Banyoles; TONI PÉREZ i BLANCA ANDELIC, gerent i coordinadora del Pla del Consorci de Benestar Social del Pla de l'Estany; QUIM SANTOS I MONTSE ALBIOL, regidor de Solidaritat i Cooperació, Salut i Benestar de l'Ajuntament d'Arbúcies i secretària de l'ACIDA; JUDIT FONT, MÒNICA MOLINA i LINA CERVIÀ, tècniques d'immigració de l'Ajuntament de Salt; XAVIER RUBIO i JOSEP VILARNAU, regidor delegat d'Ocupació, Solidaritat i Cooperació i del programa transversal Immigració Ciutadania i Tècnic d'Immigració de l'Ajuntament de Manresa; JACINTO PERNIA, tècnic d'Immigració de l'Ajuntament de Lleida; CRISTINA ANDREU, tècnica de Serveis Socials de l'Ajuntament de Girona; NICO VILLENA i MARTÍ MIRALLES, coordinadora i tècnic del Pla de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet; ANDRÉS MONTOYA, tècnic del Pla de l'Ajuntament de Terrassa; CARME GALVE, coordinadora del Pla del Consell Comarcal del Montsià; IGNASI GISBERT i RAQUEL LLOMBART, treballadors socials de l'Ajuntament de Tortosa; ANNA FREIXAS, coordinadora del Pla Territorial del Consell Comarcal del Vallès Oriental; JOSEP MARIA LLAGOSTERA, coordinador de la Regidoria de Drets Civils i Convivència de l'Ajuntament de Badalona; SIÓ SANTAULÀRIA, responsable del Pla Territorial del Consell Comarcal del Tarragonès; MARIA JOSÉ MERINO, tècnica d'immigració de l'Ajuntament de Palafrugell; AGNÈS FERRER, responsable del Pla Territorial del Consell Comarcal de l'Urgell; ESTER ROCA, regidora de Cultura, Festes, Turisme i Benestar de l'Ajuntament de Guissona; MARIBEL PÉREZ, treballadora social de l'Ajuntament de Mollerussa.

Entitats socials i sindicals

JUANA MARTÍN, Càritas Barcelona; SALVADOR MANEU i LLUÍS PUIGDEMONT, Càritas Girona; LLORENÇ OLIVÉ, Secretaria per a la Immigració; MONTSE PASQUINA, Fundació SER.GI; GHASSAN SALIBA, CITE – CCOO;

2. Persones entrevistades per a l'apartat de comerç

Informadors clau

SÒNIA PARELLA, doctora en Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona i professora del Departament de Sociologia; JESÚS HUSILLOS, president de l'Associació d'Ajuda Mútua a l'Immigrant a Catalunya (AMIC)-

UGT; CARLES BERTRAN, coordinador del Centre d'Informació per a treballadors estrangers (CITE), CCOO; DIEGO CALLEJÓN, cap de servei d'Ordenació de la Distribució Comercial del Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme de la Generalitat; JOSEP MARIA NAVARRO, Desenvolupament Comunitari, Barcelona; NÚRIA PARICIO i IRENE MONGE, directora gerent i responsable de Comerç de la Fundació Tot Raval, Barcelona.

Responsables d'ajuntaments

XAVIER RUBIO i JOSEP VILARNAU, regidor delegat d'Ocupació, Solidaritat i Cooperació i del programa transversal Immigració Ciutadania i tècnic d'Immigració de l'Ajuntament de Manresa; JOSEP PALACIOS, comissionat per al Pla de la Nova Ciutadania de l'Ajuntament de Mataró; ANNA BRUNSÓ i ISABEL VILAGRAN, regidora de Participació Ciutadana i d'Acció Social de l'Ajuntament de Banyoles; MONTSE VERGÉS i JACINTO PERNIA, regidora de Comerç de l'Ajuntament de Lleida i tècnic d'Immigració; ROSA GIRALT i SERGI DE LA TORRE, directora i tècnic de la Unitat de Promoció i Desenvolupament de l'Associació Per a L'Orientació Empresarial i Laboral de Lleida (APLOELL); MARIA ROSA ARMENGOL, Secretaria General de la Federació d'Empresaris de Comerç de Lleida; GEMMA PUIG i ANDRÉS MONTOYA, cap de secció de Comerç, Mercats i Fires i tècnic d'Immigració de l'Ajuntament de Terrassa.

3. Persones entrevistades per a l'apartat sobre la gestió de l'obertura de centres de culte musulmà²²

XAVIER RUBIO, regidor delegat d'Ocupació, Solidaritat i Cooperació i del programa transversal Immigració Ciutadania de l'Ajuntament de Manresa; ALEXANDRE MARTÍNEZ, tinent d'alcalde de Benestar de l'Ajuntament de Reus; JOSEP PALACIOS, comissionat per al Pla de la nova ciutadania de l'Ajuntament de Mataró; XAVIER ALUJA i JACINTO PERNIA, regidor de Drets Civils, Cooperació i Immigració i tècnic responsable d'immigració de l'Ajuntament de Lleida; MARTA CASAS, coordinadora del Pla de Gestió de la Diversitat de l'Ajuntament de Manlleu; MIQUEL PÉREZ i ANDRÉS MONTOYA, director i tècnic d'Immigració de l'Ajuntament de Terrassa; RAFAEL CRESPO, responsable de la Xarxa de Transmissió de Valors de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet; AHMED BENALLAL, director del Consell Islàmic Cultural de Catalunya; MOHAMED IQBAL, secretari del Centre Islàmic Camino de la Paz.

4. Membres del grup de contrast

Grup de contrast (van fer una lectura d'un primer esborrany): Josep Palacios (Ajuntament de Mataró); Sió Santaulària (Consell Comarcal del Tarragonès); Josep Maria Navarro (Desenvolupament Comunitari); Jordi Garreta (Universitat

²² Aquest darrer grup d'entrevistes han estat realitzades per Dominique Potié.

de Lleida); Xavier Rubio (Ajuntament de Manresa); Montse Solé (Secretaria per a la Immigració) i Mònica Nadal (Fundació Jaume Bofill).