

**Immigración y gobierno local.  
Experiencias y retos.  
IV Seminario Immigración y Europa.**

Presentación.  
Narcís Serra

**Narcís Serra**

*Presidente de la Fundación CIDOB*

Cada año, el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona y el Programa Migraciones de la Fundación CIDOB celebran el Seminario Inmigración y Europa con la voluntad de aunar los debates europeos y los debates nacionales y locales con relación al fenómeno de la inmigración. En la edición del IV Seminario, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2006, centramos nuestro análisis en la dimensión que afecta al mundo local respecto a los temas de inmigración. Hay que destacar el papel que tienen las ciudades y municipios en el momento de definir las políticas de gestión e integración de la inmigración.

De manera acertada, este seminario siempre ha recibido el nombre de "inmigración y Europa". Europa es un ámbito de soluciones donde la cuestión de la inmigración debe ser examinada desde la vertiente *glocal*, es decir, como un fenómeno que tiene sus raíces en el ámbito internacional pero que afecta al mundo local. El fenómeno de la inmigración se está produciendo a una velocidad tan grande en nuestro país que a menudo los hechos van por delante de nuestra capacidad de análisis y de propuesta de políticas. La inmigración es un fenómeno que se presta a menudo a ser objeto de estudios descriptivos o sociológicos que, cabe decir, son imprescindibles, pero al mismo tiempo es necesario también dar un paso más y analizar el fenómeno a través de un enfoque normativo. Así pues, este seminario y su publicación tienen como objetivo dar soluciones a problemas que nos afectan en el día a día y en todos los municipios de nuestro país.

La intervención del mundo local para hacer frente a la inmigración es esencial porque los pueblos y las ciudades son el primer punto de contacto con el fenómeno. Por tanto, en este ámbito es necesaria una aplicación plena del principio de subsidiariedad, aunque ello no significa que desde otras instancias de gestión pública no se haya de actuar. Las políticas públicas en materia de inmigración, decididas e implementadas en las ciudades, definen el modelo de sociedad de acogida que queremos. El hecho de que muchos municipios de Cataluña y del resto de España hayan adoptado planes integrales de inmigración es consecuencia de la necesidad de establecer un marco de gestión eficiente del fenómeno inmigratorio y de integración de la población recién llegada.

Sin embargo, podemos correr el riesgo de quedarnos con la lamentación cierta y fundamentada de que son únicamente los ayuntamientos los que se afrontan a estos problemas sin tener las competencias o los recursos adecuados. Por suerte, sin embargo, esta constatación no ha paralizado la búsqueda de soluciones por parte del mundo local. Ciertamente, la responsabilidad de la cohesión social se basa fundamentalmente en el ámbito local.

Barcelona es un buen lugar para hablar sobre este fenómeno. El volumen de la población inmigrante en Barcelona es parecido al de otras ciudades europeas. Pero lo más extraordinario del caso de Barcelona es la rapidez con que se han conseguido estas cifras. El ejemplo de convivencia, diversidad, cosmopolitismo y tolerancia que representa nuestra ciudad nos podría hacer plantearnos la existencia o no de un *modelo Barcelona* de integración.

Una manera de contribuir a la integración de la inmigración es el diálogo. Ante problemas como el que tratamos en este seminario, los únicos instrumentos a nuestro alcance son el diálogo y el intercambio de experiencias. Hay que encontrar mecanismos sólidos para comparar experiencias, integrarlas en nuestras sociedades y destilar soluciones aplicables caso por caso. Y sin duda, este es el objetivo de la publicación que presentamos. Por esta razón, con la colaboración de la Diputación de Barcelona, podremos conseguir un espacio de encuentro de los actores implicados en la gestión de este fenómeno que pueden aportar nuevas ideas y, poco a poco, ir creando campos de consenso. Mediante las aportaciones de expertos y académicos, debemos hacer un esfuerzo de creación de discurso y pensamiento que permita dotar a los actores locales de los *inputs* necesarios para realizar su trabajo diario de gestión de este fenómeno *glocal*.

Finalmente, quiero agradecer el apoyo que cada año nos ofrece el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona para la celebración de este seminario y la edición de la publicación que tenéis en vuestras manos.

# Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

La dimensión local de la inmigración en Europa y España:  
Datos básicos.  
Albert Serra

## LA DIMENSIÓN LOCAL DE LA INMIGRACIÓN EN EUROPA Y ESPAÑA: DATOS BÁSICOS

---

**Albert Serra**

*Programa Migraciones  
Fundación CIDOB*

*“Podemos ser diferentes y vivir juntos, y podemos aprender el arte de vivir con la diferencia, respetándola, salvaguardando la diferencia de uno y aceptando la diferencia del otro. Este aprendizaje puede hacerse día a día, imperceptiblemente, en la ciudad”.*

*Zygmunt Barman*

A la hora de reflexionar en torno al fenómeno de la inmigración, hay dos maneras básicas, complementarias pero diferenciadas, de enfocar el tema, según cuáles sean las utilidades que se esperan obtener de este análisis. La primera perspectiva es la de los analistas e investigadores. La segunda es la de los diseñadores y los gestores de políticas públicas.

Los analistas tienden a buscar el máximo de profundidad y amplitud de su mirada, de acuerdo con su objetivo y función: identificar todas las perspectivas posibles del tema objeto de análisis. Los *practitioners*, al diseñar o implementar políticas, se orientan a identificar, con la mayor claridad y simplicidad posible, los aspectos centrales del tema que tratan con el objetivo de poder compartir el diagnóstico y focalizar sus actuaciones. Esta aportación se basa en la visión de los *practitioners*, sin duda alimentada continuamente por los analistas e investigadores.

Desde esta perspectiva, y conscientes, por lo tanto, de que se trata de focalizar anclajes que permitan centrar las actuaciones, se pueden identificar dos retos principales que plantea la inmigración y que se sitúan, además, en dos escalas bien diferenciadas de trato y de institucionalidad.

El primer reto se sitúa en la dimensión global del hecho migratorio y se centra en la necesidad de **gestionar los flujos migratorios globales**. Las migraciones no son otra cosa que movimientos estructurales de población alrededor del planeta. Es imprescindible para los países receptores y también para los emisores diseñar modelos de gestión de esta movilidad a escala global y encontrar mecanismos de regulación de la misma. Se trata, mientras las haya y seguramente va para largo, de gestionar las fronteras, en este caso para la inmigración económica. Gestionar la movilidad global estructural es, para la política migratoria, el problema pendiente desde la esfera global.

El segundo gran reto se sitúa en la dimensión opuesta. Las migraciones son movimientos globales que nacen y aterrizan en algún lugar muy concreto. Allí donde aterrizan ya hay sociedades en marcha, a menudo muy diferentes y complejas. En estos lugares, a escala local, el reto que se plantea es **construir la convivencia** desde la diversidad de origen, de cultura, de biografía personal y de objetivos vitales.

El fenómeno global de la inmigración se convierte, finalmente, en un hecho absolutamente local. Tan local como una escalera de vecinos donde viven personas de distintos orígenes, nacionalidades y culturas y donde hay que construir un modelo de convivencia en el que la diferencia no sea un problema y en el que exista la posibilidad no sólo de vivir o de sobrevivir, sino de convivir y crear comunidad.

Evidentemente, este es un problema que o bien se resuelve en su escenario natural –el local– o simplemente no se resuelve. Desde la escala global, o estatal, se pueden poner medios para facilitar u obstaculizar esta construcción de la convivencia, pero es a escala local donde se hace o se des-hace la posibilidad de comunidad convivencial.

En este sentido, pues, el grado de aterrizaje local del problema global de la inmigración es realmente muy concreto. La inmigración es un ejemplo evidente de la interacción entre el hecho global y el local, una interacción cada vez más intensa y más significativa para la vida colectiva local y global.

## La gestión de la diversidad

Como ya apuntábamos más arriba, la convivencia se construye en el ámbito local, pero también es cierto que si no hay un escenario global que gestione y marque los criterios y aporte las condiciones, esta convivencia es de gestión imposible. Se podría hablar, en este punto, de derechos de ciudadanía, de derechos sociales y económicos, de financiación de las políticas públicas, de modelos de integración y de reconocimiento, del derecho a voto y de otras cuestiones que, evidentemente, son de dimensión, al menos nacional o estatal, y que tienen un impacto decisivo en las posibilidades reales del éxito de la convivencia cotidiana. Finalmente, pero, es a escala local donde estas aportaciones tienen que hacerse efectivas. Y depende de su gestión en el ámbito local.

El proceso migratorio en España y Cataluña ha provocado una transformación considerable de nuestras ciudades, que en menos de diez años han pasado de tener 10 o 20 nacionalidades en su territorio a tener más de 100. Es el caso de la mayor parte de las ciudades y pueblos catalanes, incluida la capital, Barcelona. En pocos años se ha vivido una transformación protagonizada por un proceso migratorio con una velocidad de cruce muy alta, aunque no desconocida, porque estos procesos son habitualmente rápidos. El cambio social, en nuestro caso, ha sido muy significativo, ya que estábamos en una situación de partida de alta homogeneidad interna. El gran reto para el Estado es la gestión de los flujos, pero será a escala local donde se dirimirá el futuro: aprender a convivir en la diversidad.

Para situarnos en este marco, quisiera proporcionar cuatro datos globales que me parece que hay que tener en cuenta a la hora de abordar la inmi-

gración desde la perspectiva local, y que expliquen la estructura del seminario que ara empezamos.

El *Population Reference Bureau* de Naciones Unidas publica un *reloj demográfico* que registra el crecimiento de la población mundial, siguiendo los nacimientos y las defunciones que se producen y perfilando la evolución demográfica del planeta. Según este reloj, cada minuto nacen unas 153/154 personas, de las cuales **dos y media** lo hacen en los países desarrollados y **151** en los países en vías de desarrollo. Parece bastante evidente que, según estas cifras, tiene que haber algún flujo compensatorio para esta demografía tan fuertemente descompensada respecto del lugar donde están los recursos. China necesita un trato especial en este escenario porque este país por sí solo multiplica prácticamente por 10 el crecimiento de todos los países desarrollados juntos.

Aun así, hay un dato relevante que ayuda a quitar hierro al asunto: **la población inmigrada internacionalmente está alrededor del 3% del total de la población**. Teniendo en cuenta las cifras anteriores, no parece que haya una movilidad estructural especialmente significativa respecto al conjunto de la población. Esta cifra variaría mucho si, efectivamente, contásemos las migraciones internas (la migración del campo a la ciudad se está produciendo en China, por ejemplo), pero respecto a la inmigración internacional estamos alrededor del 3%, probablemente el 4% o el 4,5% si contamos toda la inmigración no controlada. Pero, a pesar de las primeras impresiones, no estamos hablando de una cifra escandalosa, sino que hablamos de 300 o 400 millones sobre 6.500 millones de personas. Si en lugar de preocuparnos por la inmigración internacional nos preocupásemos por la migración del campo a la ciudad, que no nos agobia demasiado porque no nos afecta, seguramente hablaríamos de hechos mucho más relevantes en América Latina, China, India o África, donde las ciudades de más de 5 e incluso 10 millones de habitantes son cada vez más grandes.

| Reloj mundial de la población |               |                      |                      |                                    |
|-------------------------------|---------------|----------------------|----------------------|------------------------------------|
|                               | Mundo         | Países desarrollados | Países en desarrollo | Países en desarrollo (menos China) |
| Población                     | 6.555.336.000 | 1.216.198.000        | 5.339.138.000        | 4.027.722.000                      |
| Crecimiento natural por       |               |                      |                      |                                    |
| Año                           | 80.614.726    | 1.121.740            | 79.492.987           | 71.768.747                         |
| Día                           | 220.862       | 3.073                | 217.789              | 196.627                            |
| Minuto                        | 153           | 2                    | 151                  | 137                                |

Fuente: Population Reference Bureau, 2006 World Population Data Sheet.

Así pues, es cierto que estamos hablando de una cifra importante, pero que es proporcionalmente pequeña. La especie humana es una especie territorial, y si no tiene motivos importantes para moverse, tiende a quedarse allí donde está, donde ha nacido, donde ha creado raíces y donde tiene su historia cultural, económica, etc. Eso quiere decir que cuando se producen flujos migratorios, salvo los movimientos temporales o los protagonizados por los aventureros genéticos que realmente están dispuestos a moverse, el motivo fundamental se encuentra en los factores *push*. Este brío provocado por el riesgo de muerte, la imposibilidad de supervivencia, la falta de futuro y de presente, la pobreza absoluta y el hambre que se sufre en el lugar de origen empuja a la emigración pocas veces deseada. Desde este punto de vista, por lo tanto, parece evidente que hay una política global que hay que desarrollar para amortizar la migración

por causas obligadas: si se crean las condiciones de desarrollo locales, la migración se convierte en un fenómeno casi anecdótico, e incluso deseable, y sólo se convierte en un verdadero drama y en un riesgo para las sociedades receptoras cuando las condiciones de desarrollo son inexistentes en una parte, actualmente demasiado grande sin duda, del planeta.

## La inmigración en el escenario europeo

En este momento, Europa es el principal receptor de inmigrantes. En Asia hay una movilidad interna muy importante, tanto en China como en los flujos internos entre la India, Pakistán, el Sudeste Asiático, etc. En América del Norte, Estados Unidos sigue siendo el país con más inmigración, con unos 20 millones de personas de los 300-400 millones que se mueven por todo el planeta. En los últimos 15 años, la evolución de los 20 países con más inmigración ha sido espectacular. Los datos de Europa son muy significativos: desde 1960 hasta 2005, prácticamente se ha triplicado la población inmigrada en Europa. Estados Unidos, por ejemplo, ha pasado de 23 a 40 millones de inmigrantes y España ha pasado de no estar incluida en la lista durante la década de los noventa (con una inmigración inferior al 1,4% de la población) a ser, en este momento, el décimo país receptor de inmigración, con unas cifras alrededor del 5%. Se trata de un dato relevante, porque España ha pasado, en muy poco tiempo, de ser un país emisor a ser un país receptor de población. Es un cambio muy repentino, del cual seguramente ahora estamos pagando las consecuencias. El hecho de que se haya producido tan rápidamente hace difícil adaptar el sistema social, y todavía más el sistema público, a la nueva situación y a la nueva demanda. Ante esta nueva presión social, el reto, en parte, lo está pagando el mundo local, que se encuentra con la necesidad de encajar este proceso migratorio y estos flujos de población sin disponer de más recursos y capacidades de los que ya tenía.

El impacto de la inmigración está, pues, muy relacionado con el ámbito local. Zúrich, Frankfurt, Múnich, Berna, Viena, Madrid, Copenhague, Barcelona, Berlín y Amsterdam son ciudades de fuerte inmigración. ¿Qué característica tienen en común estas ciudades? Son las ciudades más desarrolladas de Europa, las ciudades donde seguramente, si pudiéramos escoger, iríamos a vivir, y tienen entre el 12% y el 30% de la población de origen inmigrante.

La reflexión que podemos sacar de este dato es muy obvia, pero conviene recordarla: los inmigrantes van allí donde hay calidad de vida y condiciones de desarrollo, allí donde hay puestos de trabajo. Casi me atrevería a asegurar que existe una correlación directa y clara entre el nivel de desarrollo y la tasa de inmigración. En otras palabras, si hay una tasa de inmigración baja, probablemente hay algún problema, y no a la inversa. A pesar de que la inmigración pueda ser un problema, creo que esta es la lectura que tendría que prevalecer, porque finalmente la inmigración se mueve en dirección hacia las oportunidades de desarrollo personal y colectivo. Cuando hay inmigrantes, como mínimo hay un dato de partida que es claro: las cosas van bien y probablemente se necesita gente para que las cosas vayan todavía mejor. Habría que resaltar este aspecto, a la hora de hablar del aterrizaje local de la inmigración.

| Población extranjera de algunas ciudades europeas |            |                 |             |      |
|---|------------|-----------------|-------------|------|
| ciudades  | Año        | Total población | Extranjeros | %    |
| Zúrich  | 2005       | 366.809         | 110.892     | 30,2 |
| Frankfurt   | 2005       | 630.423         | 168.146     | 26,7 |
| Múnich  | 01/12/2005 | 1.288.307       | 300.129     | 23,3 |
| Berna   | 2004       | 127.352         | 27.235      | 21,4 |
| Viena   | 2005       | 1.651.437       | 309.184     | 18,7 |
| Madrid  | 01/01/2005 | 3.155.359       | 447.345     | 14,2 |
| Copenhague  | 2005       | 502.362         | 69.869      | 13,9 |
| Barcelona   | 01/01/2005 | 1.593.075       | 219.941     | 13,8 |
| Berlín  | 01/12/2005 | 3.395.189       | 460.555     | 13,6 |
| Valencia  | 01/01/2005 | 796.549         | 82.013      | 10,3 |
| Oslo  | 01/01/2006 | 538.411         | 55.335      | 10,3 |
| Estocolmo   | 01/12/2005 | 771.039         | 68.672      | 8,9  |
| Goteborg  | 01/12/2004 | 481.410         | 40.572      | 8,4  |
| Milán   | 01/12/2004 | 1.299.448       | 143.125     | 11,0 |
| Roma  | 2004       | 2.823.201       | 223.879     | 7,9  |
| Bolonia   | 01/12/2005 | 373.743         | 28.112      | 7,5  |
| Helsinki  | 01/01/2006 | 560.905         | 30.770      | 5,5  |
| Génova  | 01/04/2005 | 620.316         | 32.848      | 5,3  |
| Sevilla   | 01/01/2005 | 704.154         | 20.722      | 2,9  |

Fuente: Departamento de Estadística. Ayuntamiento de Barcelona

Un segundo dato que me parece relevante es la **implantación heterogénea de la inmigración en el territorio urbano**, una cuestión clave especialmente a la hora de hablar de competencias. Normalmente, los fenómenos sociales en sociedades mínimamente homogéneas se reparten también con homogeneidad por el territorio. Pero ya hemos visto que en el caso de la inmigración, eso no es así. Zúrich tiene un 30% de inmigrantes y Barcelona supera ya el 15% y, sin duda alguna, pasará del 20%. En ninguno de los dos casos, las cifras son similares a los índices de inmigración del conjunto de los países respectivos. Si a los datos españoles añadimos los correctores, hablaríamos de una inmigración cercana al 20%, pero con una distribución desigual, porque ciudades como Madrid y Barcelona acumulan porcentajes entre el 15% y el 20%, mientras que ciudades como Sevilla o Córdoba, que no se pueden calificar de subdesarrolladas, no llegan al 3% de inmigrantes.

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

Nota: Datos oficiales de población referidos al 1 de enero de cada año.

Fuente: Departamento de Estadística. Ayuntamiento de Barcelona. Instituto Nacional de Estadística. Instituto de Estadística de Cataluña.

Cabe señalar también que, en las ciudades, la inmigración no se distribuye homogéneamente en el territorio y que se producen descompensaciones importantes. Este fenómeno es decisivo a la hora de discutir las competencias del Gobierno en el ámbito de la inmigración, ya que cada Gobierno local tiene una situación diferente. Los gobiernos locales necesitan libertad de maniobra para poder afrontar este reto, que no es homogéneo ni igual en todas partes, y que requiere, por tanto, un importante grado de libertad política y de libertad de gestión para tratar el fenómeno migratorio. Por lo tanto, aquí hay un argumento relevante en lo que respecta al trato específico de las competencias del Gobierno local en el tema de la inmigración.

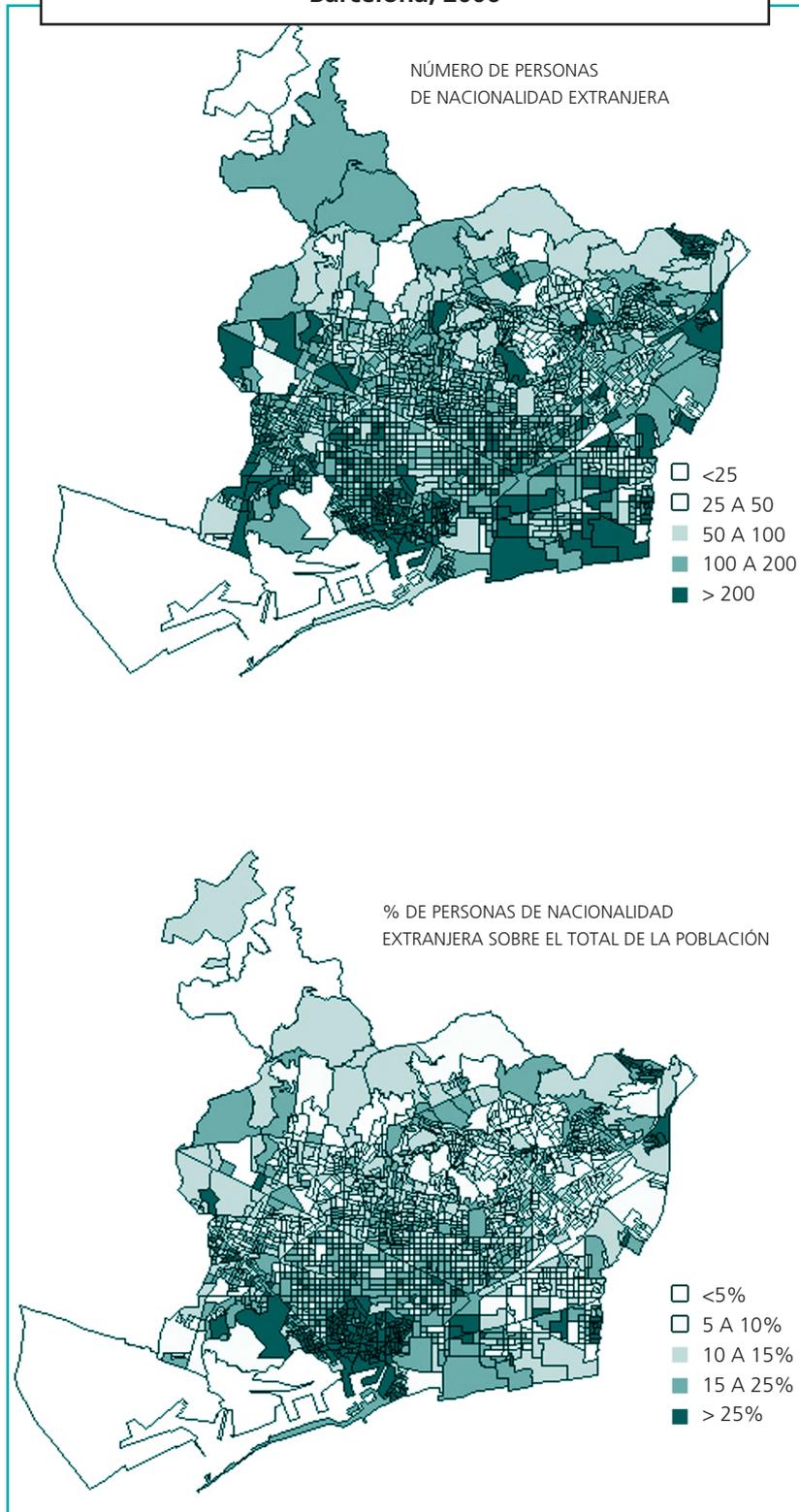
| Evolución de la población extranjera en los distritos de Barcelona (2001-2006) |               |            |                |            |                |            |                |            |                |            |                |            |
|--|---------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|---------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

Fuente: Departamento de Estadística. Ayuntamiento de Barcelona.

| Población extranjera en algunas ciudades de Cataluña 1 de enero de 2006 |           |           |             |      |
|---|-----------|-----------|-------------|------|
| Municipios superiores a 50.000 hab.                                     | Total     | Españoles | Extranjeros | %    |
| Barcelona   | 1.606.868 | 1.361.332 | 245.536     | 15,3 |
| L'Hospitalet de Llobregat   | 256.121   | 206.511   | 49.610      | 19,4 |
| Badalona  | 220.727   | 191.855   | 28.872      | 13,1 |
| Sabadell  | 200.464   | 181.408   | 19.056      | 9,5  |
| Terrassa  | 198.897   | 176.644   | 22.253      | 11,2 |
| Tarragona   | 132.391   | 115.650   | 16.741      | 12,6 |
| Lleida  | 127.488   | 108.379   | 19.109      | 15,0 |
| Santa Coloma de Gramenet  | 119.243   | 98.651    | 20.592      | 17,3 |
| Mataró  | 118.634   | 101.720   | 16.914      | 14,3 |
| Reus  | 103.162   | 87.667    | 15.495      | 15,0 |
| Girona  | 90.168    | 75.552    | 14.616      | 16,2 |
| Cornellà de Llobregat   | 85.345    | 73.391    | 11.954      | 14,0 |
| Sant Boi de Llobregat   | 81.451    | 75.038    | 6.413       | 7,9  |
| Sant Cugat del Vallès   | 74.940    | 65.215    | 9.725       | 13,0 |
| Manresa   | 72.228    | 62.840    | 9.388       | 13,0 |
| Rubí  | 69.562    | 61.120    | 8.442       | 12,1 |
| El Prat de Llobregat  | 62.989    | 58.136    | 4.853       | 7,7  |
| Vilanova i la Geltrú  | 62.743    | 55.475    | 7.268       | 11,6 |
| Viladecans  | 61.773    | 57.386    | 4.387       | 7,1  |
| Granollers  | 58.949    | 49.611    | 9.338       | 15,8 |
| Castelldefels   | 58.644    | 46.525    | 12.119      | 20,7 |
| Cerdanyola del Vallès   | 57.305    | 52.359    | 4.946       | 8,6  |
| Mollet del Vallès   | 51.725    | 45.184    | 6.541       | 12,6 |

Fuente : Instituto de Estadística de Cataluña

**Población de nacionalidad extranjera por distritos.  
Barcelona, 2006**



Fuente: *La Población extranjera en Barcelona, 2006*. Departamento de Estadística, Ayuntamiento de Barcelona.

En el caso de la población inmigrada en Cataluña, también cabe destacar su distribución desigual, especialmente en el ámbito urbano. Hay ciudades catalanas con un 20% o más de población inmigrada como L'Hospitalet o Castelldefels; otras casi llegan al 10%, como el Prat de Llobregat o Cerdanyola, entre otras. Aunque Cataluña es un territorio mucho más homogéneo desde el punto de vista de la distribución de la inmigración, lo cierto es que presenta una realidad muy distinta de la que se puede encontrar, por ejemplo, en Andalucía o e País Vasco, un hecho que desde el punto de vista de las competencias habría que tener en cuenta.

A la hora de hablar de la inmigración en el escenario europeo, es importante hacer una matización: la diferencia entre inmigración y diversidad. En el caso español, aún hay mucha coincidencia entre ambos términos, es decir, por ahora nuestros inmigrantes son prácticamente nuestra diversidad. Este es un caso todavía un poco peculiar en Europa, donde sociedades como la inglesa, la francesa o la holandesa afrontan problemas distintos. Por un lado, el problema de la inmigración y, por otro, el de la diversidad cultural y étnica del país formada por inmigrantes y también por nacionales. A nosotros todavía nos falta más de una generación para llegar a este punto, en la medida en que nacionalizarse es un proceso lento. Sin embargo, en este sentido quizás sí que podríamos pensar en avanzarnos al problema que afrontan ahora estas sociedades europeas, y ser capaces de construir un modelo de convivencia que evite la sensación de no pertenencia para evitar lo que está pasando en París, donde un número de ciudadanos se sienten excluidos de la sociedad francesa a pesar de tener pasaporte francés. Seguramente un problema mucho más grave es el hecho de que uno sea extranjero y se sienta extranjero, que probablemente tiene su lógica. Se trata de un reto significativo, que hay que tener en cuenta a medio plazo.

La combinación de estos dos elementos, la diversidad de la realidad local de la inmigración y la construcción de la nueva convivencia son los ejes básicos de este IV Seminario Inmigración y Europa. Desde la perspectiva de la construcción de la nueva convivencia, de la diversidad y de la inmigración, hay que apuntar que esta se hará en el ámbito local. Si los estados o la Unión Europea lo ponen más fácil, se podrá ir más deprisa; si se resuelven, por ejemplo, los problemas del derecho de voto en el ámbito local o el acceso a los derechos de ciudadanía entre otros, seguramente será más fácil hacer discursos de derechos y deberes. Cuando los derechos lo sean realmente y cuando no haya diferencias entre extranjero y nacional será más fácil plantear los deberes.

Es un problema serio optar por ser demasiado exigentes desde determinados puntos de vista sin reconocer derechos básicos; un hecho del cual nuestro sistema se vanagloria de ser el defensor universal. Esta es una discusión que sobrepasa el ámbito local, pero que durante el día a día se convierte efectivamente en un problema de ámbito local. Y local no únicamente en referencia con la ciudad y el espacio público, sino en escenarios tan cercanos como la comunidad de vecinos y de convivencia cotidiana. Muchos alcaldes catalanes y españoles ya han descubierto que allí donde se construye o destruye la convivencia es, en primer lugar, en la comunidad de vecinos, en la escalera. Y después en el espacio público, en la calle y en la plaza. Y más allá, en la escuela, en el lugar de trabajo, en los bares y los mercados y las tiendas.

También cabe destacar en esta reflexión la heterogeneidad de los modelos de ciudad y de los modelos de inmigración. Las cifras genéricas se pueden parecer, pero si profundizamos en el análisis de la población extranjera, por ejemplo en Palma de Mallorca o en Barcelona, nos encontramos con que a pesar de que las cifras porcentuales son similares, la realidad de la inmigración no tiene nada que ver. En Mallorca, más de la mitad de la nueva población son personas acomodadas que disfrutan del buen clima y que más bien generan negocio en lugar de problemas. Un hecho que, evidentemente, no se puede comparar con el caso del distrito barcelonés de Ciutat Vella. De esta última evidencia se desprende la relevancia de las condiciones locales como condición para la gestión de la inmigración y la convivencia.

## Las competencias del Gobierno local en materia de inmigración

Finalmente, la razón de ser de este seminario es compartir y hacer una aportación al trabajo que están haciendo los ayuntamientos y la Diputación para avanzar en la identificación de las capacitaciones y las capacidades competenciales necesarias para que el Gobierno local pueda afrontar estos retos tan difíciles. Y quisiera insistir en la necesidad de capacidades competenciales y de recursos, pero también en la necesidad de capacitaciones de los técnicos y de los políticos adaptadas para poder hacer frente a un reto que es nuevo para todos y que nadie sabe muy bien cómo se tiene que plantear y afrontar.

En este sentido, quisiera concluir con dos reflexiones. La primera se refiere a las políticas locales, sobre las cuales se han avanzado muchos elementos conceptuales desde el Servicio de Diversidad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona. Parece que podríamos hablar de cuatro grandes políticas desde el ámbito local:

- En primer lugar, la política de apoyo humanitario. En Cataluña empieza a haber ciudades que ya no están en condiciones de absorber más inmigración, ciudades que ya no tienen oferta de trabajo y donde, cuando el inmigrante aterrice, probablemente tenga que volver a emigrar porque no encontrará una buena salida. Convendría empezar a pensar en este inmigrante transitorio, que está funcionando en base a segundas *pateras*, y plantear qué tipo de servicio se le tiene que dar y cómo hacerlo para ser exigentes en términos de derechos humanos; pero, al mismo tiempo, también realistas con relación al asentamiento poblacional. Se trata de una reflexión muy dura, pero creo que es imprescindible.
- Un segundo ámbito lo ocupan las políticas de acogida y asentamiento dirigidas a aquellas personas que realmente necesitamos y nos necesitan, y con quienes podemos llegar a un acuerdo estratégico de convivencia. En este punto, cabe plantear cuál es el proceso inicial a partir del cual se pueden encontrar en condiciones de entender, rápidamente, de qué va esta historia, y que se pueden situar lo antes posible, dominar los mecanismos de convivencia y dotarse, por lo tanto, de una plataforma de desarrollo personal suficientemente garantizada.
- En tercer lugar, hay las políticas de cohesión e inclusión. Son las políticas a largo plazo destinadas a mantener un Estado del bienestar que sea compatible con una presión que viene de abajo. No es lo mismo cre-

cer demográficamente gracias al hecho de que todas las clases sociales tienen hijos, que crecer a través de la inmigración. Toda la inmigración es fuertemente consumidora de servicios públicos y eso supone un reto, porque hay un incremento de la demanda de las rentas bajas, que son consumidores intensivos de servicios públicos, y hay que evitar que se produzca una competición feroz por los recursos escasos entre rentas bajas autóctonas y rentas bajas inmigradas. Si hemos optado por crecer a través de un modelo de importación de recurso humano, deberíamos entender que hay que financiarlo y encontrar la forma de aportar recursos para hacerlo bien.

- En cuarto lugar, hay las políticas de cambio social para la convivencia. En general, se dice que son para todos, pero creo que son básicamente para los autóctonos, que tienen que dejar de estar asustados ante el hecho de que hay gente distinta y que deben entender que no es nada malo, que no pasa nada y que, a menudo, probablemente hay más malentendidos que confrontaciones. Seguramente, es cuestión de iniciar el diálogo para que pueda funcionar.

La segunda reflexión, y con esta acabo, va ligada a la dimensión de la gestión, donde hay una peculiaridad que creo que es importante remarcar. Desde la Administración pública pensamos que somos muy complicados, que hay que simplificarnos para poner las cosas fáciles al ciudadano, y tenemos mucha obsesión en cosas del tipo *la ventanilla única*. Creo que, en el tema de la inmigración, la ventanilla única es una muy mala idea, ya que justamente se trataría de hacer exactamente lo contrario, es decir, convertir toda la ciudad en una ventanilla porque esta será la única manera de conseguir realmente unos niveles de integración y de convivencia satisfactorios y sostenibles. En primer lugar, hay que conseguir una Administración muy abierta, y me refiero al sistema sanitario, el sistema educativo, la policía, los mediadores de calle, los servicios sociales y deportivos... Todos son sistemas de acogida, y todos tienen que funcionar como tal. No podemos pensar que una oficina de información al ciudadano al lado de la oficina de empadronamiento sea el mecanismo de acogida y de integración social. En este sentido, pues, deberíamos apostar claramente por muchas ventanillas con la condición de que, todas con más o menos intensidad, transmitan el mismo mensaje. El gran desastre es cuando hay muchas ventanillas y cada una explica una cosa distinta; aquí sí que el grado de desconcierto que podemos crear al inmigrante es espectacular. Este hecho obliga a la Administración a dotarse de una coherencia interna muy fuerte y a generar coherencias fuertes, no sólo en el ámbito local, sino en todas las administraciones que cooperan en un mismo territorio, sean o no locales.

Creo, en definitiva, que deberíamos avanzar hacia la ciudad conectada; de hecho, hay experiencias bastante interesantes en este sentido en Cataluña. La nueva convivencia no debería ser un problema únicamente de la Administración, sino también de la ciudadanía organizada, de todas las organizaciones de la ciudad y también de los ciudadanos individuales, de las personas. Para mantener este tipo de relación cotidiana, donde se construye la convivencia, el refrán *el roce hace el cariño* puede parecer banal, pero puede ser la estrategia fundamental para la creación de convivencia en el ámbito local.

Para terminar, y con relación a la cita inicial, quiero acabar con la frase del sociólogo polaco Zygmunt Bauman, que recoge perfectamente el sentido de toda la intervención: **la ciudad es el lugar de convivencia** y, en este sentido, es evidente que la construcción de la convivencia y de sociedades cohesionadas se produce básicamente en el ámbito urbano y ciudadano, con independencia de que, efectivamente, unas condiciones globales puedan facilitar o dificultar el proceso.

## **Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.**

**El papel de los gobiernos locales en las políticas de inmigración en Europa.**

**La participación de los gobiernos locales en las políticas de inmigración: Las competencias municipales en materia de inmigración.**

**Ignasi Camós Victoria**

# LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN: LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

**Ignasi Camós Victoria**

*Profesor titular de Derecho Laboral y de la Seguridad Social  
de la Universitat de Girona.  
Miembro de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía*

## La Administración local como administración gestora del hecho migratorio: la proximidad como factor catalizador

Actualmente la inmigración tiene, sin lugar a dudas, una dimensión global. Los movimientos de población en busca de oportunidades que no existen en el país de origen han adquirido una relevancia trascendental en el proceso de movilidad del capital humano desde el tercer y/o cuarto mundo hacia las sociedades acomodadas. Es difícil entender gran parte de los cambios que sufren estos países, ya sean emisores o bien receptores, sin tener en cuenta el peso de los flujos migratorios<sup>1</sup>.

A menudo nos encontramos ante un movimiento que viene acompañado de un drama extremo. Así, no son pocas las veces que la muerte aparece en el tránsito de quienes, desconocedores del significado del término *frontera*, se aventuran en la búsqueda de una suficiencia, ya sea personal o para sus ascendientes o descendientes.

La dimensión global del movimiento migratorio no excluye que, en su concreción, nos encontremos ante un hecho que tiene una dimensión eminentemente local, que se proyecta en la gestión del hecho migratorio y que conlleva una importante transformación, no sólo social y económica del entorno, sino que también en relación con los cambios de gestión municipal de algunos de los recursos y servicios prestados por esta administración. Se puede considerar, con propiedad, que los municipios son la administración hacia donde se dirigen las migraciones.

La Administración local, como administración más próxima al ciudadano, a pesar de que no dispone del resorte normativo adecuado y de las competencias correspondientes, ni tampoco de los recursos necesarios, frecuentemente se encuentra ante la necesidad de resolver demandas planteadas por la inmigración. No son pocas las veces que la actuación de esta administración es fruto de la pasividad de la administración competente, ya sea autonómica o, principalmente, estatal.

Por lo tanto, es indudable que las administraciones locales se han convertido en las administraciones *gestoras* del fenómeno migratorio y el reto que estas asumen es, ciertamente, considerable porque: "tienen que gestionar un cuerpo social cada vez más diversificado y el cumplimiento de

1. Para profundizar en los cambios que han tenido lugar como resultado de la inmigración a escala mundial y el encaje de ésta en las sociedades acomodadas, véase, aunque sea limitado a los países de la OCDE: *Perspectives des migrations internationales 2007*, así como la serie de este mismo organismo que lleva por título: *Tendances des migrations internationales*, edición 2002 y siguientes. [www.oecd.org/topic/0,3373,fr\\_2649\\_33931\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37415,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_33931_1_1_1_1_37415,00.html)

los objetivos de estas administraciones requiere una sofisticación creciente de sus sistemas de detección de necesidades, de diseño de políticas, de toma de decisiones (estructuración de servicios y actuaciones) y de modelos y técnicas de gestión<sup>2</sup>. Se asumen riesgos considerables, y especialmente aquellos relativos a la posibilidad de ser víctimas de situaciones no deseadas de conflictividad social que distorsionen, en mayor o menor medida, la convivencia vecinal y pongan en peligro la cohesión social.

Teniendo en cuenta el factor de proximidad que tiene la Administración local con el ciudadano, el éxito o fracaso de una determinada política de inmigración, dependerá, en gran medida, de la capacidad de esta administración para gestionar el fenómeno migratorio. A pesar de ser una tarea común a todas las administraciones (estatal, autonómica y local), es en el ámbito local donde es necesario buscar respuestas rápidas y efectivas para responder adecuadamente al reto que plantea la inmigración.

La gestión local del proceso migratorio se ha convertido en el principal reto de la Administración local a principios del siglo XXI, porque se ha convertido en el principal agente de gestión de los procesos de integración de la población: para los autóctonos y también los recién llegados extranjeros.

Uno de los mayores déficits del actual modelo migratorio es precisamente que, en determinadas ocasiones, las poblaciones tienen que afrontar un conjunto de responsabilidades, especialmente en el ámbito de la prestación de determinados servicios, sin tener las competencias necesarias ni los recursos suficientes para garantizar dichos servicios y, a su vez, la calidad de estos. El hecho de que las administraciones locales superen su límite de actuación y su muy limitada distribución de las competencias establecidas en materia de inmigración se han convertido en las características o notas definitorias de este proceso.

Las características sociales, culturales y económicas de los recién llegados generan un impacto considerable en las sociedades de acogida y, a la vez, provocan importantes transformaciones a un ritmo muy acelerado en la conformación de la población de los municipios receptores de inmigración. Por este motivo, es necesario adaptar los servicios municipales a esta nueva realidad, a la dinámica y a la transformación que conlleva la llegada de nuevos ciudadanos. Estos servicios no deben dirigirse exclusivamente a los recién llegados, sino todo lo contrario, deben integrarse en los colectivos destinatarios, partiendo del principio de que cualquier actuación o política desarrollada en el ámbito municipal tiene que incluir a toda la población para evitar, de esta forma, el riesgo de exclusión de los recién llegados y de los autóctonos.

No obstante, es necesario tener en cuenta que el impacto de la inmigración en el ámbito municipal no afecta a todas las administraciones locales del mismo modo. Esto depende, principalmente, del número de inmigrantes que llegan a un determinado municipio, de la frecuencia de entrada o del volumen que representan en comparación con el total de la población residente. La tasa de crecimiento, el origen, la lengua de los recién llegados, las maneras de llegar y de convivir, e incluso el tiempo previsto de estancia, son otros factores a tener en cuenta a la hora de analizar las diferencias que puede tener el impacto del hecho migratorio en distintos municipios.

2. CRID (Consortio de Recursos para la Integración de la Diversidad). *Municipio y diversidad. Estrategias, políticas y servicios municipales para la integración de personas inmigrantes no comunitarias*. Pág. 16.

Por todo ello, si bien las actuaciones municipales pueden diferir según los distintos municipios debido a la especificidad local que se manifiesta en los diversos planos municipales de inmigración, debe mantenerse un diseño común en la gestión del impacto del proceso migratorio y en la gestión de la diversidad. La Administración local ejerce un papel esencial en el objetivo final de facilitar la integración social de los inmigrantes que llegan al municipio, mediante el desarrollo de una política acertada de recepción, de acogida y de acompañamiento que garantice la cohesión social y la convivencia intercultural dentro del territorio.

En muchas ocasiones, la gestión local del fenómeno migratorio, en especial cuando existe un modelo de integración y una política diseñada con dicha finalidad, puede reducirse a un tema de orden financiero, ya que el incremento de costes en la gestión de este fenómeno exige un aumento de los recursos disponibles para afrontar el incremento de población que reside dentro del municipio y que utiliza los servicios que éste le ofrece. No hay que olvidarse de un hecho muy importante: las características propias de los colectivos de inmigrantes los convierten en destinatarios potenciales de los servicios municipales, y generan, por lo tanto, un notable incremento de la demanda de algunos de estos servicios.

Así pues, desde el punto de vista financiero, es necesario apostar por un decidido incremento de los recursos disponibles y vincularlo tanto al incremento de población residente como al de sus necesidades. Es preciso apostar, también, por una revisión o reorientación de la financiación de los servicios deficitarios y por la búsqueda de recursos extraordinarios. Además, se debe abandonar la idea de que la gestión de los flujos migratorios puede llevarse a cabo con el mismo presupuesto con el que se gestionaban los servicios municipales antes de la llegada masiva de nuevos conciudadanos, porque el riesgo de exclusión de sectores desfavorecidos, principalmente autóctonos, puede, sin lugar a dudas, dificultar de manera considerable la percepción que estos tienen de los recién llegados.

Pese a los importantes déficits existentes en las competencias y recursos, y la necesidad de reivindicar una mayor corresponsabilidad financiera y un avance significativo en la descentralización competencial, el papel de la Administración local ante el fenómeno migratorio es, sin duda alguna, cada vez más trascendental. Por su parte, la Administración local asume tareas que van más allá de sus estrictas y difusas competencias, como podemos ver, por ejemplo, en la normativa actual en materia de extranjería donde se evidencia el papel atribuido, en determinados ámbitos, a los municipios, al permitir que superen la estricta, pero importante, tarea administrativa del empadronamiento y la prestación de determinados servicios, mediante la atribución de tareas como la elaboración de informes donde se deje constancia, entre otras cosas, del grado de inserción social de los extranjeros a efectos de la concesión de las autorizaciones iniciales de trabajo.

Es preciso tener en cuenta tres cuestiones, no menores, a la hora de abordar el importante papel que desempeñan los municipios en el objetivo final de la política de inmigración, como, por ejemplo, la integración social de los ciudadanos recién llegados:

1. La necesidad de considerar la inmigración como una de las prioridades en la agenda política. Es necesario actuar con valentía, responsabilidad

y de manera proactiva, para evitar el uso partidista que se puede hacer y que se hace de la inmigración, especialmente por parte de colectivos y sectores de extrema derecha.

2. Es preciso apostar, tal y como hemos subrayado anteriormente, por un incremento de los recursos destinados a reforzar los servicios públicos, ya que a menudo la percepción de la ciudadanía es que se ha producido una disminución de los beneficios destinados a los usuarios autóctonos a favor de los recién llegados. Para justificar el redimensionamiento de los recursos, es necesario que su incremento esté vinculado al incremento de la población usuaria (autóctona o no). Se debe evitar el riesgo de exclusión y/o sustitución de la población autóctona por la recién llegada.
3. La legislación de extranjería ha vivido siempre de espaldas al papel que desarrolla la Administración local. Tal vez ha sido una excepción el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería, ya que, aunque sea sólo de una forma parcial, ha dado relevancia a los gobiernos locales en temas, entre otros y de manera muy significativa, de arraigo social o de adaptación de vivienda para el reagrupamiento familiar.

## El régimen de competencias de las administraciones locales en materia de inmigración

El régimen vigente de competencias locales relativo a la inmigración se manifiesta a partir de un complejo cruce de títulos competenciales y, a la vez, mediante la transversalidad de algunos conceptos, como por ejemplo la “integración social” y la “cohesión social”, que conllevan una cierta presunción de competencia a favor de los entes locales que el legislador sectorial, ya sea estatal o económico, debe respetar como consecuencia de la garantía constitucional de la autonomía local<sup>3</sup>. Y así es, sobre todo cuando nos encontramos ante asuntos que afectan directamente al círculo de intereses de la Administración local, es decir, tareas o funciones que se manifiestan y se pueden resolver dentro del espacio territorial del municipio, sin que la proyección de éste fuera del ámbito de las fronteras supranacionales lo convierta, sin más, en supralocal, según se establece en la STS de 21 de mayo de 1997 (RJ 1997, 594)<sup>4</sup>.

La capacidad de incidencia que tiene la Administración local en materia de inmigración es importante desde el punto de vista práctico, ya que se trata de una administración muy implicada directamente en la gestión del fenómeno migratorio; posiblemente la que más. Sin embargo, su capacidad para influir en la política de extranjería es menor, porque se trata de una competencia, en principio, exclusiva del Estado, según dispone el artículo 149.1.2 de la Constitución española, en el que se reserva al Estado la “competencia exclusiva” sobre: “2ª nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. Cabe añadir que se ha producido un importante silencio en la legislación de extranjería sobre el papel que tiene o que debe tener la Administración local, hecho que dificulta enormemente la delimitación del ámbito de actuación de ésta ante el fenómeno migratorio.

La participación de las entidades locales en la legislación de extranjería se ha limitado hasta ahora a su presencia en órganos de participación como, por ejemplo, el Consejo Superior de Política de Inmigración, órgano creado en el año 2001 por el Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, modifica-

3. AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç. “L’aplicació del marc jurídic de la immigració a les administracions locals: un primer balanç (II)”. *Quaderns de Dret Local*, n.º 1 (2003), pág. 85

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

do por el Decreto 507/2002, de 10 de junio; o el Fórum para la Integración Social de los Inmigrantes, órgano regulado por el Real Decreto 367/2001, de 4 de abril.

Volviendo al tema de las competencias locales en materia de inmigración, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de la LBRL (Ley de Bases reguladora de Régimen Local), establece, en su primer apartado, que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, “puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

El alcance de esta cláusula general de competencias, pese a la importante fuerza expansiva que tiene y puede ejercer sobre el ámbito de la política de inmigración y que se considere, tal y como antes mencionábamos, como una especie de presunción de competencias a favor del municipio, no está exenta de serias dificultades prácticas debido a su consideración de concepto jurídico indeterminado, y la imposibilidad, en muchos casos, de atribuirse competencias no propias, vinculadas a la gestión del fenómeno migratorio sobre la base esencial de contribuir a satisfacer las necesidades y aspiraciones vecinales.

El mismo artículo 25 de la LBRL incluye un listado, en su apartado segundo, de las competencias de los municipios en términos de legislación del Estado y de las comunidades autónomas, que por una parte no incluye ninguna competencia expresamente vinculada a la inmigración ni ninguna referencia a la coordinación con otras administraciones, pero, por otra, sí figuran competencias con una clara relevancia en cuanto a la gestión del fenómeno migratorio. Como competencias de los municipios se citan, entre otras: “[...] a) seguridad en lugares públicos; d) [...] promoción y gestión de viviendas [...]; h) protección de la salubridad pública; i) participación en la gestión primaria de la salud; j) cementerios y servicios funerarios; k) prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social [...]; m) actividades e instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre [...]; n) participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, la construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”.

Es importante destacar que ni en el artículo 25 de la LBRL ni en ningún otro artículo de esta ley se define el alcance de estas competencias. De hecho, el tercer apartado de este mismo artículo se limita a establecer que: “Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2”.

La falta de una garantía directa de competencias municipales es una de las características de la LBRL. Sin embargo, es posible defender que las remisiones de los artículos 2 y 25 de la LBRL pueden ser cumplidas sin necesidad de atribuir a los municipios competencias propias ya que, en el marco de un sistema de relaciones administrativas claro, puede asegurarse la intervención de la Administración local sin necesidad de ser titular de competencias, o a través del ejercicio de competencias delegadas que se puedan ejercer sin autonomía<sup>5</sup>.

5. Véase con más detalle en este sentido, las reflexiones de MIR, Josep. “Las competencias de los entes locales”. *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Oñati (1998). Pág. 254 y ss.

La trascendencia que las competencias mencionadas en el artículo 25 de la LBRL tienen en relación con una adecuada y eficaz gestión del fenómeno migratorio es indudable, pero la falta de concreción de su contenido y el hecho de que la gran mayoría de estas competencias estén sujetas a un régimen de competencia concurrente entre el Estado y las comunidades autónomas son grandes obstáculos para su despliegue adecuado en el ámbito municipal así como para poder ampliar su aplicación ante el conjunto de ciudadanos que integran el municipio.

Como podemos observar, el alcance de las competencias propias es, por razones diversas, muy limitado, y la proyección de estas ante el fenómeno migratorio no está exenta de cierta complejidad debido a la falta de un título competencial expreso y al difícil encaje de la nueva realidad de la inmigración ante unas normas demasiado rígidas.

Por todos estos motivos, tanto el artículo 27 de la LBRL como el artículo 2 de esta misma ley tienen una relevancia especial. En esos artículos, a grandes rasgos, se permite la delegación del ejercicio de competencias –no la titularidad– en materias que afectan a los intereses propios del municipio siempre y cuando con la delegación se mejore la eficiencia de la gestión pública y se obtenga una mayor participación ciudadana; se habla también de garantizar el derecho a intervenir en aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de los intereses del municipio, atribuyendo las competencias que sean necesarias según la actividad pública y la capacidad de gestión de la entidad local, conforme a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Así pues, más allá del difícil marco legal, desde el punto de vista formal, de distribución de competencias a favor de las administraciones locales que en el caso de la inmigración incluso abarca la cláusula general de competencia, debe entenderse, necesariamente, a partir de la premisa de que estamos ante una competencia exclusiva del Estado, las posibilidades de delegación y/o intervención municipal tendrían que permitir ordenar mejor el actual marco de competencias en este ámbito sobre la base del interés propio y real de la Administración local para la gestión más directa y eficaz de todo lo que se mueve alrededor del fenómeno migratorio y que incide muy especialmente en la cohesión social y en la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida.

No hay ninguna duda de que la integración social de los inmigrantes entra dentro de los intereses propios de las administraciones locales, ya que son una garantía para la convivencia y la cohesión social de la población que vive en el municipio. Se tendría, pues, que dar un paso adelante y superar la concepción, hasta ahora mantenida, de que la inmigración es una competencia exclusiva del Estado que sólo le corresponde a éste. Es preciso tener en cuenta que la efectividad de los derechos sociales en que se basa la integración depende de la aplicación de competencias sectoriales que se atribuyen a las comunidades autónomas y a los entes locales<sup>6</sup>.

De este modo, se impone la necesidad de clarificar el alcance y la incidencia de las competencias atribuidas a cada Administración pública, y muy especialmente a la Administración local, ya que el estado actual de la situación, caracterizado por una importante duplicidad y concurrencia de

6. Véase AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç, para quien existe otra razón para defender esta superación del carácter de competencia estatal de la inmigración como es el hecho de que la integración comienza por un régimen adecuado de entrada y permanencia que es, en definitiva, la clave de otros derechos. "L'aplicació del marc jurídic de la immigració..." Op, cit. Pág. 85.

actuaciones, provoca un coste excesivo de los servicios públicos. Además, en ocasiones, se trata de la asunción, por parte de una administración (generalmente la local) de una prestación y de la oferta de unos determinados servicios, pero sin título competencial directo o indirecto y, por lo tanto, sin recursos. En definitiva, se rompe el principio de racionalidad y eficacia que tiene que estar presente en el ejercicio de las competencias administrativas.

Esta aclaración permitiría, por su parte, identificar, de forma más precisa, la administración responsable de cada servicio ante el ciudadano.

Uno de los déficits de nuestro marco jurídico en materia de inmigración es, precisamente, las dificultades de definición legal, que no real, del marco de actuación de los gobiernos locales en la gestión del hecho migratorio. No existe una delimitación de espacios de actuación ni tampoco de las correspondientes responsabilidades. La Administración local a menudo actúa, pese a la falta de competencias y ante la pasividad de otras administraciones, como Administración de proximidad, para hacer frente a las necesidades de la población residente en su municipio.

El marco legal de competencias genera un hecho incuestionable: disfuncionalidades entre la capacidad de incidencia del mundo local en el diseño de las políticas de inmigración (estatales y, en menor medida, autonómicas) al vernos ante una competencia exclusiva del Estado, según se reconoce en el artículo 149.1.2 de la CE (Constitución española), con relación al artículo 138 del EAC (Estatuto de Autonomía de Cataluña), y la gestión práctica del hecho migratorio, *delegada* a los gobiernos locales.

La normativa de extranjería, por su parte, distingue entre servicios y prestaciones sociales generales y básicas que se les reconocen a todos los extranjeros, y los servicios y prestaciones específicas que parecen reservados únicamente a los extranjeros residentes.

Además de los numerosos problemas de interpretación que ha generado esta distinción, en el caso de Cataluña, el Decreto 188/2001, de 26 de junio, establece de forma clara en su artículo 9. 2. que los extranjeros que vivan o se encuentren en Cataluña, sea cual sea su situación administrativa, tienen derecho a acceder, en las mismas condiciones que el resto de ciudadanos, a los servicios básicos de atención primaria, a los servicios de atención domiciliaria, a los servicios de comedor, a los servicios residenciales de estancia limitada, a los servicios de centros para niños y adolescentes, y a las ayudas de urgencia social otorgadas por las administraciones públicas de Cataluña.

También determina que los ayuntamientos y los consejos comarcales competentes en materia de asistencia social primaria son los encargados de velar para que los trabajadores temporales con permiso de trabajo sean alojados en condiciones de higiene y dignidad adecuadas, y promover la asistencia de los servicios sociales adecuados para garantizar su atención social durante la temporada o campaña.

Así, la presión que ejercen los recién llegados sobre las áreas de servicios sociales de ámbito municipal es cada vez mayor, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, ya que son muchas las necesidades a atender

en una primera etapa de recepción y acogida y, en una segunda de integración social. Atenciones que afectan a ámbitos cada vez más diversos, más allá de la condición de ciudadano inmigrante ante el riesgo, muy presente, en la gran mayoría de casos, de marginación o exclusión social que se debe prevenir y sobre la cual es imprescindible actuar para eliminar o, como mínimo, atenuar los múltiples déficits que presentan.

Más allá de estas materias, la actuación municipal está estrechamente y necesariamente vinculada a la situación administrativa del extranjero. Además, tiene un papel esencial en este ámbito el acto del empadronamiento como título reconocedor de la gran mayoría de derechos mencionados, y de otras situaciones esenciales para el inmigrante y su integración social, como por ejemplo el arraigo laboral y/o social al cual nos referiremos en la segunda parte de este informe.

A pesar de tratarse de una herramienta esencialmente estadística, ya que el padrón es, según el artículo 16 de la LBRL, un registro administrativo donde constan los vecinos del municipio, permite, a partir de los datos que incluye, no sólo conocer cuál es la población de un determinado municipio y de esta manera poder planificar y programar servicios que requieren una cierta previsión, sino también incidir muy directamente sobre los recursos que recibe el municipio ya que del número de inscritos depende la participación de los ayuntamientos en los presupuestos generales del Estado. El empadronamiento afecta, de forma esencial, a la situación jurídica del extranjero y los ayuntamientos representan en este ámbito un papel esencial al encontrarnos ante una competencia municipal básica ya que, según se establece en el artículo 17 de la LBRL, corresponde al Ayuntamiento la formación, el mantenimiento, la revisión y la custodia del padrón municipal.

No debemos olvidar que sus datos, según se establece en el artículo 16 anteriormente citado, constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual; de hecho, las certificaciones que se emitan tienen carácter de documento público y fehaciente para cualquier efecto administrativo, sobre la base de la existencia de una obligación de inscribirse en el padrón dirigida a todos los que vivan en España que tendrán que empadronarse en el municipio donde residen habitualmente.

Las modificaciones introducidas en los artículos 16 y 17 de la LBRL por parte de la LO 14/2003, de 20 de noviembre de reforma de la Ley Orgánica de Extranjería, que afectan a la necesidad de renovar la inscripción en el padrón de forma periódica (cada dos años) por parte de quienes no dispongan de una autorización de residencia permanente, o a la cesión de datos del padrón a otras administraciones públicas que lo soliciten sin necesidad de autorización previa por parte del interesado e, incluso, el controvertido acceso de la Dirección General de la Policía, según se establece en la nueva Disposición adicional séptima de la LBRL –la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la LOE sobre control y permanencia de los extranjeros en España– no han modificado los efectos que el empadronamiento tiene en la situación jurídica de los extranjeros que, con la reforma del Reglamento de extranjería y la incorporación del arraigo laboral y/o social como vía para la regularización transitoria y permanente, ha reavivado su importancia más allá de su valor estadístico o de acceso a determinados servicios como mecanismo para acreditar su estancia e inserción social.

Es preciso tener en cuenta que el anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración local de 3 de mayo del 2006<sup>7</sup> establece en su artículo 24 que tiene como rúbrica: “competencias municipales reconocidas por las leyes estatales y autonómicas” que, con el objetivo de garantizar la elaboración y ejecución de políticas propias, corresponde a los municipios, en el marco mínimo común que fijan las normas con rango de Ley del Estado y de las comunidades autónomas, la potestad normativa, entre otras materias, en: (...) f) inmigración.

El anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración local atribuye a los municipios potestad normativa limitada en materia de inmigración. Esta cuestión es de difícil concreción y ejecución por el hecho de estar supeditada al mínimo común que fijan las normas con rango de ley del Estado y de las comunidades autónomas.

Nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado con los numerosos problemas de interpretación y concreción que estos generan.

## El régimen de competencias en materia de inmigración y el Estatuto de Autonomía de Cataluña

La aprobación, en referéndum, el día 18 de junio del 2006, del vigente Estatuto de Cataluña, que es la norma institucional básica donde se definen los derechos y deberes de la ciudadanía de Cataluña, las instituciones políticas de la nacionalidad catalana, sus competencias y las relaciones con el Estado y la financiación de la Generalitat de Catalunya, ha supuesto un salto cualitativo en cuanto al tratamiento autonómico de la inmigración, en haber optado por una lectura más adecuada a la realidad autonómica que es la que defiende el profesor Santolaya Macheti<sup>8</sup>.

De este modo, según lo que se establece en el artículo 138 del Estatuto de Cataluña

- 1) Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración:
  - a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluye las actuaciones sociosanitarias y de orientación.
  - b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias.
  - c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y su participación social.
  - d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida y la integración de las personas inmigradas.
  - e) La promoción, la integración y la ayuda de las personas retornadas, además del impulso de las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su retorno a Cataluña.
- 2) Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo a los extranjeros cuya relación laboral tenga lugar en Cataluña. Esta competencia, que se ejerce necesariamente en coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye:

7. Se puede consultar el anteproyecto en: [www.map.es/iniciativas/nueva\\_agenda\\_territorial/reforma\\_gobierno\\_local/parrafo/03/document\\_es/ANTEPROYECTO\\_DE\\_LEY\\_BASICA\\_DEL.pdf](http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local/parrafo/03/document_es/ANTEPROYECTO_DE_LEY_BASICA_DEL.pdf)

8. Véase: “Extranjería y Nuevos Estatutos de Autonomía”. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya*, n.º 4, 2007. Pág. 169 y ss.

- a) La tramitación y la resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena.
  - b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados relativos a los expedientes a los que hace referencia la letra a y la aplicación del régimen de inspección y sanción.
- 3) Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración que tengan una trascendencia especial para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros mediante los mecanismos que establece el título V.

Según el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat (núm. 261, de 1 de septiembre del 2005), se trata de una competencia integrable dentro del título de "trabajos y relaciones laborales"; de una competencia de carácter puramente administrativo, en la que la Generalitat se limitará a la tramitación de los expedientes correspondientes en aplicación, no sólo de la Ley Orgánica 4/2000 de extranjería reformada, sino también de la normativa reglamentaria estatal, que podrá definir su alcance y limitarla, por ejemplo, a autorizaciones otorgadas exclusivamente para su territorio.

Cuando tratamos el tema de la Constitución y el derecho de extranjería, debemos tener en cuenta dos cuestiones: por una parte, que la extranjería ha sido un tema poco abordado desde la perspectiva constitucional<sup>9</sup> y, por otra, que la inmigración ha sido considerada generalmente una cuestión o materia propia de la soberanía del Estado. Se ha optado, por consiguiente, por el establecimiento –en nombre de la salvaguardia de la seguridad y el orden público, además de la defensa del trabajador nacional– de una serie de controles, requisitos y autorizaciones para poder instalarse en territorio nacional y es, por ello, que aunque la CE no aborda de forma directa la inmigración ni reconoce el derecho a instalarse en España para trabajar, esto no supone que el marco constitucional sea indiferente al tratamiento de la inmigración, y se opta, en este texto, por establecer una distinción entre inmigración y extranjería.

9. En España, el derecho a la inmigración se reconoce, de manera explícita, por primera vez en la Constitución española de 1812, si bien el referente histórico más relevante es el de la Constitución de la Segunda República de 1931 donde se establece en su artículo 31 que: "el derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la Ley establezca". No obstante, no fue hasta la Constitución española de 1978, concretamente en el artículo 13, donde se establece que: "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la ley", y con la entrada de España en la UE (antes Comunidad Económica Europea) cuando se aprobó la primera norma específica en materia de extranjería, la Ley 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, norma que por una parte defendía el reconocimiento a poder gozar de derechos en términos amplios por los extranjeros, pero por otra limitaba este reconocimiento a los extranjeros que se encontrasen legalmente en España.

Así, el punto de partida desde el punto de vista constitucional en cuanto a los derechos de los extranjeros es, sin lugar a dudas, el apartado primero y segundo del artículo 13 de la CE, donde expresamente se establece que: "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley". Se añade en el segundo apartado que: "sólo los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 (sufragio y acceso a cargos públicos), exceptuando el caso en que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o bien por la ley del derecho a sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales".

Centrándonos en el examen del primero de los apartados del artículo 13 de la CE, tal como se ha apuntado por parte de la doctrina, la formulación de este primer apartado genera una "tensión entre la primera y la segunda parte de este precepto", pues, si bien en la primera parte de este apartado se incluye un reconocimiento expreso de la titularidad de los derechos y libertades contenidos en el Título I de la CE a favor de los extranjeros, en la segunda parte, se remite a lo que disponen los tratados y la ley relativo a las condiciones para el ejercicio de estos derechos.

El legislador constituyente optó por una constitucionalización de los derechos y libertades de los extranjeros sin que pueda interpretarse que la remisión que este precepto efectúa a los tratados y a la ley implique una desconstitucionalización. Según se establece en el fundamento jurídico tercero de la STC 107/1984, de 23 de noviembre, la remisión que este artículo hace a los tratados y las leyes, “no supone, sin embargo, la previsión de que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros relativa a los derechos y libertades públicas, ya que la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuyan los tratados y la ley, sino de las libertades “que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la Ley”, de manera que los derechos y las libertades reconocidos a los extranjeros continúan siendo derechos constitucionales y, por lo tanto, dotados –en de su regulación específica– de la protección constitucional, pero todos son, sin excepción en cuanto al contenido, derechos de configuración legal”.

El EAC representa, tal como se ha apuntado anteriormente, un salto cualitativo, al reconocer que Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de primera acogida e integración de las personas inmigradas y devueltas<sup>10</sup>, así como competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo a los extranjeros, cuya relación laboral se lleve a cabo en Cataluña, y que incluye: la tramitación y la resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena, así como la tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes anteriormente citados y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

Se reconoce también el derecho de la Generalitat de Catalunya a la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración que tengan una trascendencia especial para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros.

Por su parte, el artículo 84 del EAC incluye un apartado específico (que constituye una novedad) en cuanto a las competencias locales propias que tienen que ser ejercidas por estas entidades con absoluta autonomía, sujetas sólo a un control de constitucionalidad y de legalidad.

Así, según este artículo 84 del EAC, los gobiernos locales de Cataluña tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes:

- a) La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística, y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local.
- b) La planificación, la programación y la gestión de la vivienda pública y la participación en la planificación en el suelo municipal de la vivienda de protección oficial.
- c) La ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad.
- d) La regulación y la gestión de equipamientos municipales.
- e) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en locales de concurrencia pública. La coordinación a través de la Junta de Seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio.

<sup>10</sup>. En este sentido, la Generalitat de Catalunya, a través de la Secretaría para la Inmigración del Departamento de Acción Social y Ciudadanía ha impulsado la elaboración de la Ley de acogida de las personas inmigradas y devueltas a Cataluña a partir de unas bases y de un proceso participativo. Véase: [www.gencat.net/benestar/societat/c\\_onvivencia/immigracio/acollida/index.htm](http://www.gencat.net/benestar/societat/c_onvivencia/immigracio/acollida/index.htm)

- f) La protección civil y la prevención de incendios.
- g) La planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos, además del calendario escolar.
- h) La circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte municipal de viajeros. La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente aquellas de carácter comercial, artesanal y turístico, y fomento de la ocupación.
- i) La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente aquellas de carácter comercial, artesanal y turístico, y fomento de la ocupación.
- j) La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.
- k) La regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio, y la promoción de actividades.
- l) La regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones.
- m) La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes.
- n) La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, en los ríos, en los lagos y en la montaña.

La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias –a las que hace referencia el apartado 2 del artículo 84 del EAC– entre las diversas administraciones locales tiene que tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, según con lo establecido por la Carta europea de la autonomía local, por el principio de diferenciación, según las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera.

Por su parte, el artículo 84 establece que la Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales.

A pesar de la existencia de este precepto, continúa faltando una referencia expresa a la competencia que en materia de inmigración ejercen los municipios y es preciso, pues, llenarla de contenido, del mismo modo como ha sucedido hasta ahora con otras materias de carácter más transversal y/o complementario que dificultan la concreción, tanto en lo que concierne a su ejecución, como en cuanto a los recursos necesarios y el reparto de responsabilidades.

## A modo de conclusión o síntesis final

Una vez constatado el impacto que la inmigración tiene sobre el mundo local, la evolución de la normativa en materia de extranjería tendría que contemplar, con mayor precisión, el alcance de las competencias que los gobiernos locales tienen que ejercer para garantizar la cohesión social y, al

mismo tiempo, favorecer la integración social de la población extranjera que reside en su territorio.

La falta de títulos competenciales no ha sido un obstáculo para que desde los gobiernos locales se actúe con gran diligencia y se trate de buscar soluciones a las dificultades que la llegada, en términos generales, de un número considerable de ciudadanos de origen extranjero en un plazo muy rápido ha planteado y que, aún, obviamente, plantea, sin tener en cuenta, en muchos de los casos, los obstáculos derivados de la situación regular o irregular de la gran mayoría de estos ciudadanos.

La previsión *ad futurum* de un crecimiento constante en la llegada de personas provenientes de otros países obliga a ordenar, de una manera más efectiva, el reparto de competencias, responsabilidades y recursos entre las administraciones implicadas, atribuyendo a la Administración local un papel más predominante en el diseño de la estrategia general teniendo en cuenta la dimensión local de este hecho.

En el caso de Cataluña, la reciente aprobación del EAC ha significado un paso hacia adelante en la descentralización de las competencias en materia de inmigración, pero aún es necesario profundizar en este ámbito ya que el paso ha sido tímido y ha quedado limitado a la primera acogida, integración y gestión ejecutiva de algunos documentos administrativos en materia de extranjería. A la espera de ver cómo se concretan estas competencias, es preciso evaluar cómo de positivo es el hecho de que se haya optado por atribuir un papel más relevante al Gobierno de Cataluña.

La realidad del hecho migratorio y especialmente su impacto sobre los municipios ha dibujado el riesgo, generalmente imaginario, de una amenaza latente sobre la relación autóctonos-recién llegados en el acceso a los servicios públicos esenciales, como por ejemplo la educación, la sanidad y los servicios sociales. Ante este hecho, los poderes públicos se encuentran en la obligación de no sólo de enfrentarse a ello a partir de un diseño más realista de la administración competente y responsable, sino también con la dotación de más recursos a la Administración local para poder satisfacer las necesidades de los nuevos usuarios y disipar esta supuesta amenaza y el uso que algunos puedan hacer de ella.

## Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

El papel de los gobiernos locales en las políticas de inmigración en Europa.

Ciudadanía europea, protección social y dependencia: el impacto en el mundo local.

Vicenç Aguado i Cudolà

### Vicenç Aguado i Cudolà

*Profesor titular de Derecho Administrativo,  
Universidad de Barcelona*

#### Planteamiento general

Mi intervención pretende ser una reflexión general sobre el impacto que puede tener en el Estado del bienestar una serie de factores relevantes: la progresiva configuración y universalización de unos nuevos derechos de ciudadanía, el progresivo envejecimiento de la población, los desequilibrios generados por la movilidad de las personas en la Unión Europea (atracción de ciudadanos europeos de la tercera edad y exportación de ciudadanos españoles altamente cualificados), el aumento de los flujos migratorios originarios de terceros países y el crecimiento del número de personas en situación de dependencia.

Estos factores tienen una incidencia muy grande en los gobiernos y las administraciones locales que son los que tienen que hacer frente a las nuevas necesidades que les reclama la sociedad. Como he señalado en anteriores trabajos<sup>1</sup>, los entes locales se encuentran con que tienen que asumir una serie de obligaciones que establece la legislación tanto a escala estatal como a escala autonómica sin que se tenga en cuenta la incidencia que estas obligaciones puedan tener en los servicios públicos municipales.

Mi enfoque será fundamentalmente desde una perspectiva jurídica, pero pretende tomar en consideración toda una serie de elementos sociales que condicionan obviamente la actuación de los entes locales. Cabe decir que, en la actualidad, cualquier estudio o análisis jurídico de la realidad de la inmigración no puede realizarse sin tener en cuenta los datos sobre el funcionamiento y las tendencias de los flujos migratorios en nuestro país. La simple modificación de las leyes no permite dar soluciones si no existe realmente una política clara y definida sobre cómo dar respuesta al nuevo escenario que plantea la recepción de flujos migratorios.

La inmigración es uno de los temas estructurales que afecta actualmente a nuestra sociedad. Ante esta nueva realidad, cabe preguntarse si realmente sabemos cuál es la inmigración que queremos o si simplemente nos limitamos a aceptarla sin más. Cuando se toman decisiones relativas a los flujos migratorios, ¿se valora realmente cuál es el impacto en las comunidades locales? ¿Se valora qué supone en costes para nuestros ayuntamientos?

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

Lamentablemente predomina mayoritariamente una sensación de improvisación, aunque el fenómeno de la inmigración ya hace unos años que lo empezamos a percibir en las calles y en los barrios de nuestros municipios. No obstante, los ayuntamientos están realizando un esfuerzo considerable, no siempre lo bastante reconocido, para dar respuestas adecuadas a esta nueva realidad.

## Los condicionantes sociales y demográficos

La recepción de flujos migratorios ha sido una constante en nuestro país en las últimas décadas. La inmigración extracomunitaria, que ha crecido de forma prácticamente exponencial, proviene básicamente de América del Sur, África (especialmente marroquíes y subsaharianos) y de los países de Europa del Este. Este tipo de inmigración tiene fundamentalmente motivaciones económicas dirigidas a mejorar el nivel de las personas que vienen a España y de sus familias. Cabe decir que esta inmigración es la que ha recibido toda la atención tanto de los políticos como de los especialistas.

La principal problemática que tienen los ciudadanos extracomunitarios es inicialmente la de la regularización de su estancia en nuestro país. Desde la primera Ley de Extranjería del año 1985, el Gobierno español ha realizado de forma constante procesos de regularización que siempre se anuncian como el último y definitivo. La importancia del número de personas en situación de irregularidad crea una grave disfuncionalidad. Por un lado, la expulsión o la medida de alejamiento no siempre se pueden ejecutar; por otro, al quedarse en nuestro país en situación irregular no pueden acceder al mercado de trabajo. Esto hace que estos inmigrantes se vean abocados a la economía sumergida para poder sobrevivir, y se conviertan en unos usuarios potenciales de los servicios sociales. Cabe decir que al no acceder al mundo laboral tampoco pueden contribuir a la financiación de los servicios de los cuales se benefician.

Otro problema relevante es su integración social. A menudo se presenta la inmigración de origen latinoamericano como la que puede integrarse más fácilmente por el hecho de compartir una lengua común, el castellano. Sin embargo, este tópico no siempre es cierto. A pesar de que el idioma que hablan es uno de los cooficiales en Cataluña, los referentes culturales, familiares no necesariamente coinciden. Por otro lado, el hecho de hablar una de las lenguas, el castellano, hace que no consideren necesario el aprendizaje de otra lengua cooficial que, además, es la propia del país, el catalán. En este sentido, otros colectivos de inmigrantes, por ejemplo los que proceden de los antiguos países del Este, tienen una mayor facilidad o disponibilidad para aprender la lengua catalana y comparten como europeos unos referentes culturales similares.

También encontramos hace ya un tiempo que desde el norte y el centro de Europa hay otra inmigración que responde a otras motivaciones. Estos países perciben nuestro país como un *holiday country*, como un país de vacaciones y, por lo tanto, son nuestra principal fuente de turismo. Este turismo se vuelve definitivo cuando estas personas se jubilan y quieren vivir en un clima mejor en nuestro país. En este sentido, España se ha convertido en un foco de atracción de jubilados procedentes del norte y del centro de Europa.

Desde la incorporación de España en la Unión Europea, en 1986, la libre circulación de personas ha posibilitado un movimiento de flujos de personas que, en el caso de Cataluña, tiene una cierta presencia en las zonas costeras turísticas y en el área próxima a Barcelona. El crecimiento económico y el bienestar han convertido a España en un destino preferido de los ciudadanos europeos tanto para trabajar<sup>2</sup> como para fijar su residencia cuando llegan a la jubilación<sup>3</sup>. Con vistas a la jubilación, los ciudadanos europeos valoran la existencia de buenos servicios sociales y de salud, aunque no siempre tienen las mismas prioridades; mientras que para algunos el aspecto de la vivienda es un punto prioritario, en otros casos predomina la preocupación por vivir con personas que tengan su misma nacionalidad<sup>4</sup>.

Según los datos del INE del 2006, el Estado español supera los 45 millones de personas a 1 de enero de 2007, de los cuales 4,48 millones de personas son extranjeras y de estas 1,7 millones son comunitarias<sup>5</sup>. Si a 1 de enero del 2006, las nacionalidades más numerosas eran de América del Sur, el año siguiente son mayoría las de la UE-27. El cambio se debe a la entrada de Rumania y Bulgaria en la UE.

En Cataluña, sobre la base de las cifras del padrón de 2006 proporcionadas por IDESCAT, podemos afirmar que hay unos 913.757 extranjeros (100%), de los cuales 132.850 son de la UE (15%), 101.145 del resto de Europa (11%), 248.753 de África (27%), 48.458 de América del Norte y Central (5%), 292.784 de América del Sur (32%) y 89.767 de Asia y Oceanía (10%). La población total de Cataluña es de 7.134.697 de personas.

La presunción de un aparente bienestar económico de los ciudadanos europeos que residen en Cataluña esconde una serie de problemáticas: la falta de integración social y el correspondiente aislamiento que pasa a ser especialmente grave en casos de necesidad, falta de red familiar de apoyo, invisibilidad de esta población para las administraciones públicas que pueden no tener en cuenta sus problemáticas concretas.

Cuando estos ciudadanos europeos llegan a la tercera edad se va produciendo una congelación de salarios. También encontramos una falta de vínculos familiares para proporcionar ayuda, ya que una parte importante se ha quedado en su país de origen. Estos factores comportan una pérdida de calidad de vida. Entre estas personas es frecuente la elección de residencias privadas cuando no pueden valerse por sí solas.

En muchos casos, esta inmigración de origen comunitario se vuelve invisible para los poderes públicos, ya que no se empadronan para evitar perder las pensiones en sus países de origen y, además, no siempre utilizan la red pública de servicios, sino que utilizan la asistencia privada. Los ciudadanos europeos de otros países que se instalan en nuestro país acostumbran a formar sus propias colonias o comunidades en urbanizaciones o lugares aislados, lo cual dificulta su integración con el resto de la población. Este hecho hace que no siempre consideren necesario aprender ninguna de las lenguas cooficiales en Cataluña. Cabe decir que los servicios sociales municipales detectan las necesidades de esta población inmigrante normalmente en situaciones de emergencia, cuando están en grave proceso de deterioro.

2. Según una encuesta elaborada por la empresa FT Harris y publicada por el *Financial Times*, España es el país favorito de los europeos si tuvieran que trabajar fuera de sus países de origen. Según el sondeo, el 17% de los europeos consultados considera España el mejor país para ir a trabajar, mientras que un 15% prefiere el Reino Unido y un 11%, Francia. Vid. la noticia aparecida en el periódico *La Vanguardia* del 19 de febrero del 2007: "España es el destino favorito para los europeos que quieren emigrar a otro país de la UE".

3. Vid. la noticia "España es el destino favorito de jubilados procedentes de Alemania y Reino Unido, según afirma King Sturge". Esta información estaba disponible en el momento de elaboración de este trabajo en la siguiente dirección electrónica: <[http://www.urbanoticias.com/noticias/hemeroteca/6087\\_espana-es-el-destino-favorito-de-jubilados.shtml](http://www.urbanoticias.com/noticias/hemeroteca/6087_espana-es-el-destino-favorito-de-jubilados.shtml)>.

4. En este sentido, los alemanes tienden a estar más preocupados por el tiempo y un ritmo de vida más tranquilo. Este colectivo está interesado, más que el británico, en vivir con otros alemanes. Por su parte, los británicos están más interesados en conocer las reglas del mercado inmobiliario de su destino (británicos: 42%; alemanes: 26%). Esto se debe, probablemente, al mayor porcentaje de propietarios inmobiliarios en el Reino Unido que en Alemania.

5. Vid. la noticia aparecida en *La Vanguardia* del 11 de junio del 2007: "España supera los 45 millones de habitantes gracias a la inmigración, que ya llega al 10%. La mayoría de los no nacidos en España proceden de países miembros de la UE-27. Sólo la Comunidad Valenciana y Andalucía superan el aumento de habitantes de Cataluña en 2006, con más de 62.000." Esta información está disponible en el momento de elaboración de este trabajo en la siguiente dirección electrónica: <<http://www.lavanguardia.es/lv24h/20070611/51360506872.html>>.

Por otro lado, no podemos decir que la emigración haya desaparecido. Es bastante frecuente que ciudadanos españoles con titulación universitaria tengan sólo dos opciones: malvivir en nuestro país como *mileuristas*, donde difícilmente tienen acceso a una vivienda propia, o bien probar suerte en otros países de Europa, donde se les valora más. Por desgracia, el acceso a los estudios universitarios para todo el mundo, que es un gran hecho positivo en sí mismo, ha comportado paradójicamente una cierta desvalorización de la cultura del esfuerzo y del aprendizaje por la del dinero fácil.

Esto provoca que España sea uno de los países de la Unión Europea con un porcentaje más alto de *fugas de cerebros*. Es bastante paradigmático el caso de los médicos y enfermeros españoles que se van al Reino Unido. Se produce, por tanto, una situación increíble, ya que nos pasamos años y años gastando dinero público para formar a una persona y cuando finaliza su período de formación, en lugar de rentabilizar la inversión, lo que hacemos es –al no valorarla– situarla en una posición que supone en la práctica que tenga que marcharse de nuestro país. De nuestra inversión pública, con dinero público español, acaban aprovechándose otros países europeos. En cambio, tenemos que asumir los gastos de los jubilados de estos mismos países que se instalan en España cuando ha finalizado su edad productiva.

La inmigración en sí misma se considera un hecho altamente positivo, ya que posibilita la movilidad de personas y el intercambio y la proximidad entre culturas. Ahora bien, estas disfuncionalidades que se producen entre los flujos migratorios plantean o pueden plantear serios problemas. Cabe, por tanto, buscar una política migratoria clara con unos objetivos precisos de tal forma que el marco jurídico permita, en la medida de lo posible, su consecución.

Entre estos problemas que pueden plantearse encontramos el del impacto de estos flujos migratorios en nuestro Estado del bienestar. A diferencia del resto de países europeos, especialmente del norte y centro de Europa, nuestro Estado del bienestar está en proceso de construcción. Se da la paradoja de que cuando este Estado del bienestar todavía no está lo bastante consolidado, predomine la idea de crisis del bienestar y de que estos flujos migratorios condicionen los servicios que han de recibir nuestros ciudadanos<sup>6</sup>. Los ciudadanos irregulares que no tienen posibilidad de acceder al mercado de trabajo, y por tanto contribuir al sistema, pueden beneficiarse de un gran número de prestaciones sociales. Esto podría llegar a provocar un cierto colapso de nuestras infraestructuras sociales y sanitarias que repercuta en la calidad del servicio.

Otro de los problemas que pueden plantear estas disfuncionalidades en los flujos migratorios es el de las dificultades en la convivencia y cohesión social. Cuando haya una crisis en el turismo o en el sector de la construcción, las personas que se han dedicado a este trabajo verán que no tienen la preparación adecuada y que personas de otros países mejor preparadas les pasarán por delante. Estas situaciones son desgraciadamente una fuente de conflictos entre la población autóctona y la población inmigrante que recientemente ha llegado o incluso de segunda generación. Basta con recordar los conflictos que se produjeron en Francia hace escasamente un año.

Al tema de la inmigración, hay que añadir otro de los condicionantes sociales y demográficos relevantes, como es el proceso de envejecimiento

6. Vid. E. MALARET I GARCIA: "Administración pública y servicios públicos: la creación de una red de servicios sociales a los ancianos en la transformación del Estado del Bienestar". A: J. TORNOS MAS (Ed.): *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002. P. 270-271...3

de la población europea. Este proceso está teniendo, y tendrá más en el futuro, unas consecuencias capitales en nuestra sociedad.

Según datos de la Comisión Europea en su informe *La situación social en la Unión Europea 2004*, en el año 2003 encontramos 74 millones de personas mayores de 65 años en la UE-25. Estas personas representan el 16% de la población total. Según este mismo estudio, hay una previsión de que hacia el año 2010, el porcentaje aumente hasta el 27%. A esto hay que añadir un factor muy relevante, a causa de la mayor esperanza de vida, que es el llamado "envejecimiento del envejecimiento". Esto significa que las personas mayores de 80 años han aumentado significativamente en la UE-15. Cabe decir que la situación y las necesidades de las personas de 65 años que acaban de jubilarse no son las mismas que una persona que ya haya alcanzado los 80 años. La edad en sí misma no comporta automáticamente una situación de dependencia. Sin embargo, a medida que aumenta la edad, también aumentan las probabilidades de ésta.

Ahora bien, el hecho de que crezca la esperanza de vida no se traduce necesariamente en una mayor calidad de vida. Si bien la esperanza de vida en España es una de las más elevadas de Europa, este liderazgo se pierde cuando el parámetro que se valora es el de la esperanza de vida libre de dependencia.

Otro de los factores demográficos y sociales relevantes son los cambios en los modelos familiares. La familia tradicional extensa que caracterizaba a la sociedad española y catalana hace unos años ha dado lugar a nuevas estructuras familiares. Podemos observar un cierto descenso en la importancia de los matrimonios. Cada vez hay menos matrimonios y cada vez la gente se casa más tarde. También hay muchas rupturas matrimoniales. Las relaciones familiares y las formas de cohabitación son cada vez más informales y variadas, incluso dentro de las parejas del mismo sexo.

Este cambio en los modelos familiares ha evolucionado hacia una familia nuclear donde, muchas veces, a causa de rupturas en el ámbito familiar (separaciones y divorcios) resulta frecuente que solamente uno de los progenitores conviva habitualmente con los hijos. También resulta bastante frecuente el hecho de que las personas mayores vivan solas. Se ha pasado de unos lazos familiares propios de la familia extensa a unos lazos más difuminados propios de las nuevas estructuras familiares.

En nuestro régimen del Estado del bienestar, la asistencia ha descansado tradicionalmente en las familias y especialmente en las mujeres. El papel económico de la mujer en la familia ha cambiado y adquirido una mayor relevancia. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha supuesto un cambio progresivo en los papeles de los distintos miembros de la familia. El Estado (como conjunto de las diversas administraciones con responsabilidades en el ámbito social) ha tenido un papel secundario. Este cambio obligará a replantear el papel del Estado en este ámbito.

En definitiva, todos estos nuevos condicionantes plantean nuevos retos a las administraciones y, especialmente, a los ayuntamientos. El hecho de afrontar adecuadamente estos retos se convierte en una responsabilidad que los poderes públicos han de compartir de forma coordinada.

## Ciudadanía europea y derechos sociales

En la Unión Europea, se parte de la distinción básica entre ciudadanos de la Unión Europea y nacionales de terceros países. Los primeros tienen directamente la libre circulación en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia; los segundos tienen reconocida la libre circulación si cumplen con los requisitos legales.

La incorporación de la noción de ciudadanía en el Derecho europeo es el resultado de un largo proceso que empieza en el año 1974 y culmina con el Tratado de Maastricht de 1991. La noción de ciudadanía europea forma parte de la legitimación del proceso de construcción europea y de acercar las instituciones europeas a la población. Esta particular evolución explica que la ciudadanía europea se define como complementaria de la ciudadanía de cada Estado Miembro. Así pues, la ciudadanía europea no reemplaza a estas últimas. La persona que tiene la nacionalidad de un Estado Miembro de la UE es un ciudadano de la Unión. Por lo tanto, las leyes de cada Estado y los tratados internacionales establecen las vías para acceder a la ciudadanía de la Unión.

El Derecho comunitario ha de proceder a ampliar el estatus de ciudadanos a los familiares de los ciudadanos europeos. La razón es posibilitar la libre circulación de personas. Cuando los trabajadores se mueven por Europa, necesitan hacerlo con su familia, independientemente de su nacionalidad.

Encontramos también un proceso de progresiva equiparación con nacionales de terceros estados que son residentes de larga duración. En este sentido, encontramos la Directiva 2003/109/CE del Consejo del 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de países terceros residentes de larga duración. Este estatuto lo tienen los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente e ininterrumpidamente en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud correspondiente. Estos residentes de larga duración disfrutan del mismo trato que los nacionales con relación a temas como educación, prestaciones sociales, acceso a bienes y servicios, como también a procedimientos para acceder a la vivienda.

Hay una corriente de opinión que está a favor de ampliar a estas personas la condición plena de ciudadano. Por lo tanto, se trataría de desligar el concepto de ciudadano del de nacionalidad. No obstante, todavía no se ha alcanzado este hito, si bien disfrutan prácticamente de una equiparación en materia de derechos sociales con los ciudadanos de la UE.

La idea de ciudadanía denota la pertenencia a una comunidad política y comporta un estatus de derechos y obligaciones de los ciudadanos. En el Derecho europeo existen, desde sus inicios, unos derechos fundamentales que derivan de las libertades comunitarias: la libre circulación de personas, bienes y capitales.

Un paso para reforzar el estatus de ciudadano ha sido la Carta Europea de Derechos Fundamentales. Esta Carta no se incorporó en Niza, pero fue proclamada solemnemente con una declaración. Para reforzar su valor jurídico fue incorporada en el Tratado para una Constitución europea. Como ya sabemos, los fracasos en los referéndums de Francia y Holanda

han producido una cierta situación de *impasse* en este tema. Con todo, cabe decir que independientemente de este proceso de ratificación del llamado Tratado Constitucional, podemos hablar, según mi parecer, de una Constitución material. Eso queda justificado en dos consideraciones: a) la existencia de derechos fundamentales que se despliegan con toda su fuerza como son la libertad de circulación de personas; b) la consideración de los derechos de la Carta como principios generales del Derecho comunitario y, por tanto, con fuerza jurídica tal y como testimonia la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Entre estos derechos podemos mencionar, por ejemplo, los derechos de las personas mayores y la integración de las personas con discapacidades. En este sentido, se proclama que la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural. También se dispone que la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

El artículo 94 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE establece diversas disposiciones relativas a la Seguridad Social y la ayuda social. En este sentido, se establece que la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de la Seguridad Social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como la pérdida de ocupación; este derecho se establece, sin embargo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.

Como desarrollo de las previsiones de los tratados, encontramos la Directiva 2004/38/EU relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros.

En esta directiva se prevén diversos límites de libertad de circulación que pueden establecer los Estados Miembros. Entre estos límites encontramos, por un lado, el hecho de convertirse en una carga irrazonable para el sistema de asistencia social del Estado Miembro durante el período inicial de residencia y, por otro, que el derecho de residencia (más de tres meses) se podría someter a algunos requisitos (generalmente un seguro de salud). La finalidad de esta limitación es evitar que el derecho de residencia pueda ser utilizado por el *turismo social*. Sin embargo, en la fijación de esos límites habrá que tener muy en cuenta el principio de proporcionalidad o adecuación a los fines. En cualquier caso, estos límites no pueden suponer una privación de la libre circulación de personas que se convierte, como hemos señalado, en un derecho fundamental que se deriva de la constitución material que existe en la Unión Europea.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre la libre circulación de personas y los derechos sociales. En concreto encontramos las siguientes sentencias: *Rudy Grzelczyk* (2001), *D'Hoop* (2002) *Collins* (2004) *Michel Trojani* (2004) y *Dany Bidar* (2005).

De esta jurisprudencia encontramos que el Tribunal, sobre la base de la prohibición de discriminación basada en la nacionalidad y el concepto de

ciudadanía europea, ha ido dando un contenido social a los derechos de los ciudadanos que se mueven por la Unión Europea. El Tribunal ha señalado que el Derecho comunitario comporta la existencia de un cierto grado de solidaridad entre nacionales del Estado de acogida y nacionales de otros Estados Miembros. Para disfrutar de estos beneficios sociales, la persona debe estar instalada en el Estado de acogida. Aparentemente no necesita un documento formal (por ejemplo, tarjeta de residencia), sino que depende de los vínculos y del grado de integración en el Estado de acogida. De acuerdo con esta jurisprudencia, parece que los Estados Miembros no pueden aplicar automáticamente la denegación de acceso a sus servicios sociales, sino que han de valorar la instalación de esta persona y su integración en la sociedad del Estado de acogida.

## Los servicios sociales y la atención a las situaciones de dependencia

### La titularidad del derecho a los servicios sociales

El derecho de los inmigrantes a los servicios sociales se regula con carácter general en la Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LODILE), modificada por las leyes orgánicas 8/2000 y la 14/2003. Cabe decir, por tanto, que es el legislador estatal el que define quién es el titular de este derecho. Sin embargo, la LODILE omite cualquier consideración sobre los medios y la financiación necesaria para garantizar y hacer efectivo este derecho. Serán, por tanto, las comunidades autónomas las que tendrán que asumir las consecuencias de la declaración efectuada por el legislador estatal.

¿Cómo se regula la titularidad de este derecho a los servicios sociales? En lo que respecta a los extranjeros con permiso de residencia, estos se equiparan a las personas con nacionalidad española; se considera que tienen las mismas condiciones que los españoles. En cuanto al resto de extranjeros (incluidos los extranjeros en situación irregular), solamente tienen los derechos y prestaciones sociales básicas (incluidos los que están en situación administrativa irregular). Cabe decir que esta Ley es de aplicación para los extranjeros comunitarios en lo que les sea más favorable. En este punto hay que tener en cuenta la prevalencia del Derecho europeo y, por lo tanto, hay que aplicarlo.

La inscripción en el padrón municipal es un mecanismo necesario para el conocimiento de la población municipal y la planificación de las políticas públicas. Al mismo tiempo, la inscripción en el padrón se configura como la vía de acceso a los servicios sociales, que algunos ayuntamientos utilizan necesariamente para acceder a su red de servicios. No obstante, existe la ausencia de una cobertura legal específica para exigir este requisito con carácter general. La LODILE permite a todas las personas con independencia de su nacionalidad y de su situación administrativa el acceso a los servicios sociales básicos que son mayoritariamente de competencia municipal. La importancia de estos servicios básicos es bastante evidente, ya que son la puerta a los de carácter especializado, así como al resto de servicios públicos municipales.

Ante las carencias que presenta nuestro Estado del bienestar, durante esta legislatura se ha aprobado recientemente en las Cortes Generales la Ley para la promoción de la autonomía personal y la atención a las situaciones de dependencia. Por su parte, el Gobierno catalán ha aprobado recientemente el Proyecto de Ley de Servicios Sociales para que se apruebe durante esta legislatura.

Entre los requisitos que establece la Ley estatal de dependencia para ser titular de los derechos y prestaciones, encontramos los siguientes: a) que exista una situación de dependencia; b) tener tres años o más (los menores de tres años tienen un régimen específico); y c) residencia en el territorio español durante cinco años, de los cuales dos han de ser inmediatamente previos al acceso a las prestaciones. Los extranjeros se rigen por la Ley 4/2000 y por los tratados y acuerdos internacionales. Cabe decir también que se prevé que el Gobierno establezca políticas públicas a favor de los ciudadanos españoles que vivan en el extranjero.

Ante esto, nos podemos preguntar: El requisito de la residencia en el territorio español (cinco años de los cuales dos debe ser previos), ¿es contrario al Derecho europeo? ¿Es contrario al derecho fundamental a la libertad de circulación de personas en la Unión Europea? De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental a la libre circulación de personas puede tener límites de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

Formalmente, podría pensarse que es una limitación al acceso a los servicios sociales de dependencia, pero no a la libertad de circulación. Ahora bien, materialmente, el límite de acceso a los servicios sociales puede ser un elemento disuasivo para el ejercicio de la movilidad de personas en la Unión Europea. Cabe decir que después de examinar la jurisprudencia europea sobre derechos sociales, según mi opinión, se puede concluir que existe una posible contradicción entre la aplicación automática de un período de residencia que exige la legislación española sobre dependencia con el estatus de ciudadanía europea que configura el Derecho comunitario.

Los estados han puesto en marcha mecanismos defensivos dirigidos a limitar el acceso a determinadas prestaciones y servicios sociales. En este sentido, tanto la regulación del PIRMI como la de las prestaciones de la Ley de dependencia establecen requisitos en torno al hecho de la residencia. Esta posibilidad debe examinarse desde la lógica del principio de proporcionalidad y evitando aplicaciones automáticas que pudieran ser contrarias al derecho fundamental a la libre circulación de los ciudadanos europeos. La necesidad de establecer mecanismos compensatorios entre los estados sería un instrumento óptimo para hacer efectivo el derecho fundamental, al tiempo que evitaría una sobrecarga de los servicios sociales. A diferencia de los sistemas de Seguridad Social en que los ciudadanos acceden a las prestaciones económicas en función del país donde han cotizado, en lo que respecta a las prestaciones tanto económicas no contributivas como materiales, el Estado tiene que hacerse cargo de la atención a una persona que no ha aportado recursos durante el período activo de su vida.

Además, debe entenderse la situación económica del usuario, estableciendo fórmulas de copago de los servicios en el caso de que el nivel económico del destinatario de las prestaciones le permita hacerse cargo. La asunción del coste del servicio o parte de éste, ya sea del propio usuario

cuando disponga de recursos suficientes o bien a través de fórmulas compensatorias entre los Estados Miembros de la Unión Europea, permitiría a los municipios poder asumir en mejores condiciones la prestación de los servicios y proceder a una universalización efectiva.

### **Las características principales del sistema de servicios sociales, en especial la atención a las personas en situación de dependencia**

El desarrollo de los servicios sociales en el Estado español se ha visto condicionado por su evolución histórica que gira alrededor de la beneficencia. Su consideración como una simple obligación moral del Estado que se prestaba de forma discrecional, ha comportado que tuviera un desarrollo muy limitado hasta épocas relativamente recientes. La asunción de competencias en materia de servicios sociales por parte de las comunidades autónomas ha permitido superar esta visión meramente graciable y la ha configurado progresivamente como un derecho, si bien enfocado esencialmente a los colectivos en riesgo de exclusión social. En la actualidad, el reto planteado es superar una visión meramente asistencialista de los servicios sociales y proyectar su aplicación en la ciudadanía en general.

Una nota importante que ha caracterizado los servicios sociales es su carácter de cajón de sastre donde suelen incluirse toda una serie de actuaciones de índole muy diversa. En este sentido, creemos que cabe diferenciar los servicios sociales y los programas de acogida que se prestan a veces desde los servicios sociales. La acogida consiste, básicamente, en una serie de acciones (empadronamiento, asesoramiento legal, facilitar información sobre cómo acceder a los servicios generales de educación y sanidad, lengua...) que no tienen relación con servicios sociales. El objetivo de la acogida es que el inmigrante pueda desarrollarse de forma autónoma en nuestra sociedad en un corto período de tiempo para facilitar su integración. Todos los inmigrantes, independientemente de la su renta o ingresos, son sujetos de la acogida (por ejemplo, proporcionar clases de catalán o informar sobre el empadronamiento). Con la acogida se trata, por lo tanto, de normalizar el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos. Cabe decir que, en la actualidad, se está procediendo, con mayor precisión, a distinguir en la normativa entre los servicios de acogida y los servicios sociales. En este sentido, la primera acogida de los inmigrantes se recoge en el Estatuto de Autonomía entre las competencias en materia de inmigración (art. 138), mientras que las competencias en materia de servicios sociales tienen un trato específico (art. 166).

Las reformas legislativas que se están produciendo plantean un horizonte de un nuevo sistema de servicios sociales. En este sentido, la aparición de un nuevo derecho de ciudadanía para la promoción de la autonomía personal y la atención de las personas dependientes (tercera edad y personas con discapacidades graves) requiere la implantación de un sistema de la autonomía personal y las situaciones de dependencia de acuerdo con los principios de universalidad y carácter público de los beneficios sociales, el acceso en igualdad de condiciones y la participación de diferentes niveles de administraciones. Estos servicios de dependencia se han considerado el cuarto pilar del Estado del bienestar que completa los otros tres pilares (salud, pensiones y educación). Las principales características de este sistema según la Ley son las siguientes:

El carácter público y universal de las prestaciones. Este carácter público quiere decir que las administraciones asumen como propias este tipo de funciones. Este carácter público no implica que el sector privado no pueda participar. Habitualmente, en el ámbito de los servicios sociales, la gestión es asumida directamente o bien a través de la figura del consorcio. Es más, esta participación puede comportar la creación de un gran número de puestos de trabajo que hasta ahora se prestaban informalmente.

El carácter universal resulta relativizado por una serie de factores. En primer lugar, por el tema de la inmigración que queda condicionada fundamentalmente a los servicios básicos en el caso de los no residentes y que además la Ley de dependencia exige una residencia temporal concreta de cinco años (dos de los cuales han de ser inmediatamente anteriores). Este carácter universal queda condicionado también por el tema de la gratuidad. Hay que aclarar que este carácter universal no quiere decir necesariamente la gratuidad en la prestación de los servicios. En este sentido se tendrá en cuenta el patrimonio del usuario del servicio.

Como todo servicio de responsabilidad público, el acceso en condiciones de igualdad y no discriminación. Ahora bien, hasta que el servicio no esté creado e implantado, hay un margen muy amplio de discrecionalidad de la Administración que se puede refugiar en cuestiones de carácter presupuestario para eludir sus responsabilidades.

El sistema se caracteriza por la promoción de la autonomía personal. En este sentido se parte del principio de que las personas han de estar en su propio contexto, y tienen una extraordinaria importancia los servicios de atención domiciliaria que son de responsabilidad.

Otro de los principios fundamentales es el de la colaboración entre servicios sanitarios y sociales, públicos y privados. Cabe entender que las situaciones de dependencia tienen que abordarse desde una perspectiva transversal y, por lo tanto, han de ser consideradas no solamente desde los servicios sociales, sino también desde la perspectiva sanitaria; cabe, por lo tanto, una coordinación entre este tipo de servicios. Quizás por el hecho de que los diversos servicios sean responsabilidad de diferentes administraciones públicas (básicamente ayuntamientos y comunidades autónomas) resulta imprescindible la coordinación y colaboración entre éstas. Eso no quiere decir que la Administración autonómica eluda sus responsabilidades y que todo el peso de estas prestaciones deba recaer en los entes locales.

En cuanto a las prestaciones y servicios, estos quedan definidos genéricamente en la Ley. Aunque se habla de un derecho subjetivo perfecto y exigible ante los tribunales, su concreción dependerá de la llamada cartera de servicios. En la Ley de Dependencia se prevé su desarrollo por normas reglamentarias, específicamente por aquellas en las que el Estado asegura la financiación. El Proyecto de Ley Catalana de Servicios Sociales, aunque deja el catálogo de prestaciones también en manos reglamentarias, dispone que las partidas presupuestarias que garanticen estas prestaciones se prevean cada año en las leyes de presupuestos.

Entre los servicios previstos, encontramos, por un lado, los servicios para promover la autonomía personal (prevención de situaciones de depen-

dencia y teleasistencia), y, por otro, los de atención y servicios (atención domiciliaria, centros de día y de noche, centros residenciales).

## Los gobiernos locales: actuaciones y retos

La actuación de los entes locales queda enmarcada en unos mandatos constitucionales y estatutarios que afectan a todos los poderes públicos. En primer lugar, el art. 50 de la CE establece que las personas mayores tienen derecho a promover un sistema de bienestar mediante un sistema de servicios sociales para sus necesidades específicas.

Por su parte, el art. 24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 2006 ha introducido un catálogo de derechos entre los que encontramos el derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a prestaciones de servicios sociales como también el derecho de las personas con necesidades especiales, para mantener la autonomía personal, a recibir una atención adecuada. No obstante, la mayor dificultad que presentan estos derechos es el tema de su exigibilidad que, muchas veces, queda en manos de las previsiones legales y reglamentarias. En cualquier caso, dan una serie de parámetros que el legislador ha de tener en cuenta necesariamente en el momento de regular esta materia.

En cuanto a las competencias de los entes locales, el EAC establece una serie de competencias que le son propias. Entre estas consecuencias, cabe destacar el art. 84.2.m que alude a la regulación y a la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes. La garantía de esta competencia en el ámbito estatutario ha de comportar no sólo la reserva de un espacio que no puede ser sustraído a los entes locales, sino también el hecho de que esta competencia supone un mandato para los entes locales, que han de ejercer obligatoriamente los municipios, y que para garantizar esta obligatoriedad se le han de proporcionar los recursos financieros necesarios para llevar a cabo esta competencia.

Entrando propiamente en estos servicios sociales municipales relativos a la atención de la persona, hemos de decir que la distinción fundamental es entre servicios básicos y servicios especializados. Los servicios básicos son de competencia local, mientras que los especializados son de competencia autonómica. En la práctica, hay algunos municipios que prestan los dos tipos de servicios, ya que la Administración autonómica no se hace cargo o lo hace de forma insuficiente. De esta forma, encontramos una tarea de suplencia de algunos entes locales ante la insuficiencia de la prestación de la Administración autonómica. En este punto, la Administración autonómica debería asumir su competencia que es irrenunciable o acudir a fórmulas como la delegación o los convenios de colaboración con los ayuntamientos. Fórmulas en las cuales habría de quedar garantizada la suficiencia económica de este tipo de servicios.

En cualquier caso, estos servicios básicos incluyen la atención domiciliaria, servicios residenciales de estancia limitada, servicios de comedor. Entre estos servicios, la atención domiciliaria tendrá gran importancia en las medidas para promover la autonomía personal.

Un punto importante también para optimizar estas prestaciones será la creación de planes transversales o integrales para la atención de las personas mayores. En estos planes habrá que tener en cuenta el hecho migratorio y, por lo tanto, se necesitará una coordinación adecuada entre los diferentes servicios de los departamentos y también los responsables del padrón municipal. Pensamos que a través del padrón municipal se puede detectar la situación de los diferentes colectivos que viven efectivamente en el territorio municipal. Cabe decir que he participado recientemente

Entre los retos de los poderes públicos encontramos el impulso de servicios a los ciudadanos para su bienestar y calidad de vida desde la perspectiva de proximidad. Desde esta perspectiva hemos de dar instrumentos precisos a los entes locales para llevar a cabo estos servicios y especialmente para garantizar la efectividad de los derechos sociales a los ciudadanos. En este proceso, los municipios tienen que participar efectivamente en la determinación de los catálogos de servicios para determinar qué servicios y prestaciones pueden realmente asumir y qué financiación recibirá para asumir dicha responsabilidad sobre ellos. En este sentido, el porcentaje de población inmigrante, tanto comunitaria como extracomunitaria, debe ser un criterio relevante en el momento de determinar cuál es el papel y en qué condiciones lo tienen que asumir los ayuntamientos.

El envejecimiento de la población europea comporta la necesidad de definir políticas de envejecimiento desde una perspectiva global e integral (en el cual hay que tener muy en cuenta el factor migratorio). En este punto es adecuada una importante planificación para repensar y redimensionar servicios teniendo en cuenta el aumento previsible de la población envejecida. En este sentido, quisiera insistir en la necesidad de que a través del padrón y los servicios de inspección se puedan detectar adecuadamente las diversas necesidades sociales para dar una respuesta apropiada.

Para evitar el hecho de considerar los servicios sociales como una actuación que únicamente afecta a los sectores más marginados y desprotegidos de nuestra población, hemos de orientar los servicios sociales hacia grandes sectores de la población. En este sentido es importante avanzar hacia una universalización del servicio que garantice adecuadamente los derechos a las personas que viven efectivamente en el municipio y en condiciones de igualdad, de forma que no se produzcan o se perciban diferencias de trato entre la población inmigrante y la población autóctona.

El envejecimiento de la población comporta la necesidad de revalorar a las personas mayores como ciudadanos activos y, por lo tanto, enfocar las diversas prestaciones hacia el hecho de posibilitar su autonomía personal, prestigiar este colectivo ante la población, y fomentar su participación activa en la sociedad. En este punto cobra un papel muy relevante la necesidad de establecer estrategias que promuevan la autonomía personal y el envejecimiento activo.

## Conclusiones

Para finalizar esta intervención, quisiera acabar con unas conclusiones o reflexiones generales.

Una serie de factores, como son los flujos migratorios y el envejecimiento de la población europea, produce un impacto en el Estado del bienestar español y catalán. Un Estado del bienestar que está incompleto e inacabado y que estamos intentando establecer a escala europea. Por lo tanto, hay que disponer de una política global, coherente y lo más clara posible sobre cuáles son los flujos migratorios que queremos. Si queremos conservar a los jóvenes cualificados que formamos con tantos esfuerzos y si queremos captar a personas de otros países capaces de hacer aportaciones importantes a nuestro desarrollo como país.

Hemos de pensar también que el proceso de construcción europea comporta además la necesidad de hacer efectiva la ciudadanía europea a través de los derechos sociales. Precisamente el rechazo francés y holandés al Tratado constitucional ha sido en parte por el poco contenido social. Hemos de avanzar por lo tanto en la construcción de la Europa social. La efectividad del estatus de ciudadanía puede ser un gran avance en este sentido. Sin embargo, tenemos que evitar convertir nuestro país en la residencia europea para personas mayores. Tienen que construirse unos servicios que faciliten la protección de familias para conseguir que personas cualificadas busquen oportunidades en nuestro país. Por lo tanto, cabe pensar en la necesidad de avanzar hacia una armonización social que permita a un ciudadano tener unas prestaciones similares en cualquier país de la Unión Europea.

¿Existe realmente una universalización de los servicios sociales? Este es el mandato de la legislación y habrá que trabajar mucho en este tema para conseguir que lleguen efectivamente a amplias capas de nuestra sociedad. Como hemos señalado anteriormente, hay una posible contradicción entre los requisitos de la Ley de dependencia y el Derecho comunitario. A mi modo de ver, la exigencia automática del requisito de cinco años, dos de los cuales han de ser inmediatamente anteriores a la estancia, puede suponer un obstáculo para la libre circulación de personas en la Unión Europea y para la noción de ciudadanía europea.

Hay que replantearse el papel del padrón municipal que algunos ayuntamientos utilizan como requisito de exigencia para acceder a los servicios sociales. Esta exigencia resulta contraria a la LODILE y no tiene ninguna cobertura legal, ya que el reconocimiento del derecho a los servicios sociales básicos se realiza sin supeditarse a ningún requisito. No obstante, hay que dotar a los municipios de medios para poder conocer adecuadamente a toda la población que reside en su territorio, para que puedan planificar en consecuencia las políticas necesarias y asegurar así una adecuada cohesión social y territorial.

En la universalización de estos servicios sociales, los entes locales tienen un papel relevante. Hay que tener en cuenta que les corresponden los servicios sociales básicos (especialmente atención domiciliaria) y, por lo tanto, tienen que diseñar unas políticas de envejecimiento activo como reto de futuro. En el diseño de estas políticas, habrá que tener muy presentes los flujos migratorios y buscar los mecanismos oportunos de colaboración entre los servicios municipales y también con otras administraciones. Al mismo tiempo, a través de las responsabilidades que exige la ordenación jurídica, podrán pedir la financiación necesaria para hacerle frente.

**Nota del autor:** Con posterioridad a la elaboración de este trabajo, la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales exige el empadronamiento en un municipio de Cataluña para ser titular del derecho a acceder a los servicios sociales, eximiendo de este requisito a las personas que se encuentran en estado de necesidad social básica de acuerdo con establecido en la legislación en materia de extranjería.

**Inmigración y gobierno local.  
Experiencias y retos.  
IV Seminario Inmigración y Europa.**

La gestión local de la inmigración: La perspectiva política.  
Mireia Belil

### Mireia Belil

*Directora, Fundació Fòrum Universal de les Cultures*

*En la reflexión realizada y presentada en la mesa redonda participaron presencialmente **Kent Andersson**, vicealcalde y comisionado municipal del Departamento de Integración y Ocupación, Malmö (Suecia); **Marianne Dekker**, directora del Departamento de Juventud, Educación y Sociedad, Rotterdam (Países Bajos), e **Irene Graham**, concejala de Integración, Glasgow (Reino Unido). Aportaron también su reflexión a través de grabaciones en video realizadas previamente a la celebración del seminario sobre la base de un cuestionario común: **Jordi Hereu**, alcalde de Barcelona; **Didier Paillard**, alcalde de Saint-Denis; **Paul de Guchteneire**, jefe de unidad de la Sección de Migración Internacional y Multiculturalismo de la UNESCO, y **Michel Delebarre**, alcalde de Dunkerque y presidente del Comité de las Regiones.*

*La conducción del proceso de reflexión previo, de la mesa redonda y la relatoría que recoge los resultados estructurados de esta reflexión ha sido llevada a cabo por Mireia Belil.*

La inmigración no es un fenómeno nuevo. Las consecuencias, retos y problemáticas que se viven localmente adoptan diferentes formas, intensidades y caracteres. Las ciudades son las principales receptoras de las migraciones internacionales, y es en estos territorios donde se viven las oportunidades y los conflictos. La migración se ha convertido en un problema político, cultural y económico cuyas dificultades cuestionan profundamente la propia capacidad humana para construir sociedades en el siglo XXI. La transición de las personas de un pueblo a otro, de un país a otro, de una ciudad a otra buscando mejores condiciones de vida, ha ido tejiendo un mapa de posibilidades y también una cierta incapacidad para planear el desarrollo. Las consecuencias de las migraciones suponen un impacto cultural, social y político que rompe viejas formas de relación y construye nuevas maneras de convivencia.

Debido a los ritmos de recepción de personas procedentes de países no comunitarios, las ciudades y los gobiernos locales españoles están aprendiendo a marchas forzadas a gestionar la diversidad social, cultural y étnica, a la vez que afrontan los retos que comporta el incremento de la población y su diversificación en un entorno urbano.

Todavía estamos lejos de los porcentajes de población extranjera que experimentan otras urbes europeas (aunque algunos barrios se acercan a esas cifras) y aún nos quedan unos años para aprender cómo gestionar la llegada, la acogida y la integración de poblaciones diversas, y no únicamente la de los recién llegados, sino también la población formada por las segundas y terceras generaciones, criada, educada e incluso nacida en territorio español.

Las soluciones a todos estos retos –que forman parte de la cotidianidad de las ciudades y pueblos del país– no son soluciones estándares, políticas cerradas ni *acciones de manual*. Se construyen escuchando, haciendo, implementando, a veces equivocándose, y adaptándose a unas condiciones inciertas, cambiantes y, a veces, de muy difícil control localmente.

El intercambio de experiencias, de conocimientos y de informaciones es una de las vías para sondear la visión y las actuaciones políticas necesarias para gestionar las nuevas diversidades del siglo XXI. Por dicha razón, en esta sesión del IV Seminario sobre Inmigración y Europa hemos mirado hacia Europa y hemos encontrado algunos conceptos, actuaciones, posicionamientos, opiniones y datos que nos interesa profundizar para asegurar que lo que se desarrolla en las ciudades catalanas y españolas se orienta al mantenimiento e incremento de la cohesión social de los entornos urbanos.

Las informaciones y reflexiones que siguen a continuación son un resumen creativo de las aportaciones y contribuciones realizadas por los alcaldes de Barcelona, Saint-Denis y Dunkerque (este último es también presidente del Comité de Regiones y Ciudades de Europa), además de representantes políticos de las ciudades de Glasgow, Malmö y Rotterdam, y del responsable del Programa de Migraciones Internacionales y Políticas Multiculturales de la UNESCO. Estas aportaciones han sido realizadas de forma excepcional a partir de una serie de entrevistas grabadas a una parte de los invitados, y de la presencia en el seminario de la otra parte. Todas las personas que han participado en esta sesión son políticos y responsables de áreas estratégicas del desarrollo de la ciudad, responsables de la gestión de la convivencia, la integración, la ciudadanía, la participación, la inmigración o los refugiados: una larga serie de conceptos y términos que se interrelacionan en la vida y las políticas urbanas.

Las personas que deben gestionar la llegada de extranjeros, el asentamiento de nuevas poblaciones, el crecimiento económico y la diversidad se enfrentan a muchos retos que se repiten en todos los núcleos urbanos sea cual sea su localización y tamaño. Las entrevistas grabadas hacen hincapié en algunos de estos focos de atención comunes que incluyen el debate sobre los siguientes temas:

- el modelo de integración que se construye con visión, el desarrollo de las diferentes políticas y el paso del tiempo;
- la consideración del patrimonio cultural, humano y de capacidades que representa la inmigración;
- la relación entre inmigración y exclusión social, y la necesidad de imaginar la capacidad de las ciudades como laboratorios para la integración;
- la posibilidad de construir partenariados locales e internacionales para la gestión de la diversidad;

- la capacidad de codesarrollo y de establecimiento de un diálogo permanente entre administraciones y entre agentes diferentes;
- la búsqueda de los equilibrios entre diversidad y cohesión.

Todos los responsables de las ciudades aseguran que la inmigración y la llegada de nuevas poblaciones con religiones, lenguas, capacidades, costumbres y sueños distintos y diversos es un nuevo escenario, en unas ciudades más nuevo que en otras, que plantea problemas pero también ofrece oportunidades. Los cambios demográficos representan un aumento de población y la posibilidad de progreso y crecimiento, con nuevas capacidades humanas, nuevos recursos, nuevas demandas y nuevos conflictos. Barcelona, Glasgow, Rotterdam, Malmö, Saint-Denis... todas las ciudades del continente ven en el aumento de población una solución a la crisis de envejecimiento que padece la sociedad europea y a los problemas que ésta plantea en términos productivos, de servicios, etc. En algunas urbes este crecimiento de población es un resultado poco esperado, producto de los cambios globales y las condiciones particulares de cada ciudad. Otras ciudades, en cambio, han promovido activamente la atracción de población. El crecimiento demográfico y los procesos de reemplazo poblacional son esenciales para mantener el progreso y el crecimiento económico de la ciudad, tal y como identifica claramente el alcalde de Barcelona. Tanto en los casos de crecimiento no esperado como en aquellos en los que se promueve la llegada de poblaciones foráneas, la receptividad y encaje de las nuevas poblaciones en la vida productiva, social, cultural y política del entorno urbano es un reto de consecuencias importantes en la evolución del entorno urbano.

Uno de los procesos de mejora de la integración pasa, según el alcalde de Barcelona, por la ampliación de la red de servicios públicos de manera que no se genere competencia entre aquella población autóctona con pocos recursos económicos y la población inmigrante, que en muchas ocasiones se inscribe también dentro de estos estratos sociales. Esta ampliación de los servicios públicos debe realizarse siempre con la premisa del desarrollo de redes comunes y únicas para todos, y, sólo en aquellos servicios específicos de acogida, desarrollar una red especializada para los recién llegados.

Una de las diferencias fundamentales del desarrollo social de las ciudades europeas es cómo acceden los nuevos ciudadanos y ciudadanas a los servicios públicos y a las distintas formas de financiación. La financiación de los servicios locales tiene en cuenta pocas veces el factor migratorio a excepción de aquellos programas que reciben fondos adicionales basados en contratos finalistas o respondiendo a programas especiales.

A pesar de las políticas de mejora de los servicios, no siempre las poblaciones con más historia de residencia en una ciudad reaccionan positivamente a la llegada de personas foráneas. Por eso, al lado de la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios públicos, debe desarrollarse una política de cercanía y proximidad en los barrios, que es donde se genera –y se rompe– la convivencia. La calidad del espacio público es esencial para asegurar esa convivencia. El espacio público es un bien de todos los ciudadanos y, como tal, debe ser dignificado, debe regirse por unas reglas compartidas en las que se apliquen los derechos y los deberes de cada individuo y cada grupo, y se compartan las reglas básicas de la democracia. El alcalde de Barcelona defiende que este modelo de integración se

aleja del multiculturalismo que parece integrador, ya que respeta a todos, pero en el fondo genera segregaciones sobre el territorio urbano.

Saint-Denis ve la creación de una sociedad diversa como el resultado de políticas alejadas de las actuaciones locales. Se reciben familias, niños, costumbres, maneras de pensar, de vivir y de morir, a ritmos y desde orígenes que el Gobierno local no decide. Estas aportaciones deben vivirse como un enriquecimiento del patrimonio humano de la comunidad de Saint-Denis. En este contexto, la construcción de la convivencia es el principal desafío, sobre todo teniendo en cuenta que, en este caso, no sólo se trata de gestionar la diversidad, sino también la exclusión, la precariedad y la pobreza ya que los grupos que residen en Saint-Denis pertenecen a los estratos sociales más bajos, tengan o no la nacionalidad francesa. A pesar de los retos que se plantean, el Gobierno local de esta localidad ve en la migración y la diversidad una fuente de recursos que, no sólo ha de servir para realizar el potencial de Saint-Denis, sino también para ayudar al desarrollo de los países de origen de estas poblaciones.

Algunas ciudades han convertido la llegada de población en una política activa para su desarrollo, precisamente con el convencimiento de que la aportación de recursos distintos puede ayudar al posicionamiento y mejora del futuro de la ciudad.

Glasgow ha apostado por atraer población con el lema: *"We're every kind of people"* ("Somos todo tipo de gente"), y el Gobierno local facilita la llegada de solicitantes de asilo ofreciéndoles el apoyo necesario para su integración en la sociedad escocesa. Esta política activa de acogida de población foránea se centra en la creencia de que el bienestar global de la ciudad de Glasgow se beneficiará con la presencia de nuevas poblaciones. Sin embargo, el desconocimiento y la poca experiencia de los ciudadanos en el trato de poblaciones diversas generaron algunos conflictos que intentan solventarse mediante fuertes campañas con mensajes positivos. Las reacciones negativas se producían por la falta de comprensión de por qué los recién llegados de países extranjeros obtenían alojamiento que parecía incluso mejor que el que estaba disponible para la población ya residente en Glasgow. En realidad el Ayuntamiento instaló a los refugiados en casas vacías y en pisos altos, distribuidos por los 22 distritos distintos, aunque rápidamente se detectó que no podían abandonar a su suerte a esas personas en sus comunidades ya que estaban muy aisladas. El siguiente paso fue el establecimiento de redes de integración, apoyándose en las iglesias, las asociaciones y los centros comunitarios, proveyendo espacios de encuentro y de conocimiento mutuos. Las redes y los mensajes positivos sobre la inmigración y la diversidad son la base de las políticas de convivencia en Glasgow, que también ayudan a las poblaciones recién llegadas con cursos de lengua, formación profesional y acceso a la vivienda.

Rotterdam pasó de ser el modelo de integración ideal de las ciudades europeas, con altos índices de poblaciones foráneas, mucha inversión en vivienda social y un índice bastante positivo de relaciones y matrimonios mixtos, a ser vista como un ejemplo de que "a pesar de todos los esfuerzos" públicos realizados a lo largo de muchos años se podía fracasar en la construcción de una convivencia pacífica. A raíz del rompimiento de la convivencia, durante unos años Rotterdam ha priorizado exclusivamente la seguridad ciudadana como eje de sus políticas hacia los inmigrantes y

las minorías étnicas, población que ha seguido llegando a la ciudad y creciendo en números absolutos, tanto en Rotterdam como en otras grandes ciudades holandesas.

Aproximadamente el 46% de los habitantes de la ciudad es de origen extranjero, y de estos, el 34% procede de países no occidentales. Las tensiones sociales provocadas por estas situaciones se agravan con el bajo nivel educativo y la falta de ocupación de una gran parte de los grupos que pertenecen a minorías étnicas. La mezcla de problemas provoca muchas tensiones en las ciudades, y también en el país. Este es el motivo por el que se ha optado por desarrollar un programa social muy amplio. La transformación en los últimos años, ligada al cambio político del Gobierno municipal, se dirige hacia la consolidación de nuevas estrategias de integración basadas en **el concepto de participación y ciudadanía**. Este modelo enfatiza los programas de actuación global, en los que se promueven los temas sociales, y especialmente la educación y la lucha contra el desempleo, sin olvidar la seguridad y la regeneración de las áreas degradadas.

Hace una década, Malmö era una tradicional ciudad sueca con un 5% de población extranjera, la mitad de la cual tenía la nacionalidad de alguno de los países nórdicos. Actualmente, Malmö tiene un 26% de población inmigrada lo que ha significado el rejuvenecimiento de la ciudad y ha generado un nuevo contexto de actuación: el 55% de los menores de 19 años tiene otra lengua además del sueco, y en la ciudad residen 165 nacionalidades distintas.

La integración es, por tanto, el tema central de la política urbana, y ya en 1999 se consolidó un plan que considera la integración como un proceso de dos vías en el que están involucrados los 270.000 habitantes de Malmö. La diversidad se define como un recurso y, como tal, como un problema y una oportunidad al mismo tiempo. La diversidad proporciona nuevos recursos demográficos, lingüísticos y de capacidades. Tener un empleo es una de las principales vías para formar parte de la sociedad. Por eso, Malmö trabaja mucho con la comunidad empresarial para mostrar qué significa la diversidad y, al mismo tiempo, trabaja con los inmigrantes para que puedan reforzar y validar sus calificaciones y ser capaces de comunicarlas a los empresarios.

El tercer pilar de este proceso es el trabajo contra cualquier tipo de discriminación en el mercado laboral, ya que, a pesar del conocimiento del sueco y de la obtención de certificados de aptitud, sigue existiendo el riesgo de discriminación. Todos los contratos con el Ayuntamiento de Malmö llevan una cláusula de no discriminación de obligatorio cumplimiento para todas aquellas empresas que deseen trabajar para la ciudad.

Algunos procesos de actuación de Malmö son, como en el resto de ciudades, esenciales: conocer la lengua de la ciudad, pero sabiendo que deben desarrollarse nuevas formas de enseñanza de las lenguas, ya que los posibles alumnos y el respeto por sus culturas de origen obliga a replantearse los procesos pedagógicos. Sin embargo, en algunos aspectos, se diferencian de otras ciudades: en Malmö, trabajar la diversidad en el mundo de los negocios, la validación de competencias y calificaciones y la lucha contra la discriminación en el trabajo, son el centro del programa de discriminación.

Además de la decisión política, el modelo de integración y cohesión social de la ciudad no es un producto de supermercado, sino que se construye *ad hoc*, con conocimiento de la realidad, reconocimiento de los principios y valores de los dirigentes, y sobre la base del desarrollo de distintas actividades, políticas y posicionamientos. Barcelona y Saint-Denis apuestan por modelos mixtos basados en la inclusión, el respeto de los derechos humanos y los principios básicos de la democracia, huyendo de multiculturalismos excluyentes.

Todas las ciudades europeas consultadas tienen claro que el modelo y las políticas de integración deben tener un carácter transversal y contar con el apoyo político de todo el Gobierno y la Administración municipal. El modelo de integración basado en la participación y la ciudadanía no es una política aislada en la ciudad de Rotterdam, sino que es aceptado por todas las áreas de gobierno que contribuyen en la medida de sus posibilidades en dicha política de integración. Considerando el gran número de personas extranjeras en la ciudad, la política de participación y ciudadanía ya no puede considerarse una política de integración, sino **la política principal de la ciudad**.

En Rotterdam se considera que los cursos de lenguas y la difusión de programas de ciudadanía no son suficientes. A estos elementos, que son esenciales, se les añade la dimensión de desarrollo económico local, la no discriminación en el mercado laboral y la regeneración urbana de áreas degradadas y con serios riesgos de exclusión. La regeneración urbana se realiza siguiendo criterios de mixtura de usos urbanos y mixtura de tipos de vivienda y niveles socioeconómicos, de manera que las personas puedan mejorar su vivienda, si se lo pueden permitir, sin necesidad de cambiar de barrio o de comunidad. Este tipo de mixtura es muy importante en las escuelas del barrio ya que concentran alumnos de distintos niveles socioeconómicos. Barcelona apuesta por la actuación en los barrios, el nivel más próximo al ciudadano, y por la mejora de la calidad y el cuidado de los espacios públicos.

En Glasgow la integración es parte de las políticas de igualdad, y el mensaje principal es que la ciudad da la bienvenida a nuevas poblaciones porque representan más población, más calificaciones y más cultura. Se planeó un proceso de integración de refugiados que incluye un sistema educativo, un servicio de enseñanza de inglés, servicios de traducción, construcción de redes de desarrollo económico local y el trabajo en formación y validación de diplomas. Estas líneas de acción se reforzaron con una campaña, "*Glasgow. We are every kind of people*", que se difundió en la radio, en los autobuses, con banderolas... para reafirmar el mensaje de que la ciudad da la bienvenida a un gran número de personas diferentes. Esta campaña se realizó con los recursos del Ayuntamiento sumados a los de las organizaciones que han hecho de *partenaires* en los distintos procesos de integración.

En Malmö, el consenso, incluso con la oposición, es el paso inicial para el desarrollo del plan de integración. Siete de los ocho partidos políticos representados en el consejo se pusieron de acuerdo en la definición de integración y lo que este posicionamiento representa para el trabajo y los trabajadores del municipio. La plantilla municipal debe mostrar el perfil social de la ciudad, no sólo como reflejo de igualdad, sino sobre todo por las ventajas que representa para gestionar un cuerpo poblacional diverso.

La actuación de los gobiernos y las administraciones locales como ejemplos a seguir es un paso esencial para la transformación social.

Este convencimiento también se vive en Eurociudades<sup>1</sup> donde se reclama la potencialidad del ámbito local para promover y mantener el modelo de bienestar e integración europeos. En los trabajos realizados por Eurociudades se reconoce la importancia del ámbito local en los procesos de integración social al tiempo que se reclaman los recursos necesarios para realizar estos procesos.

Para conseguir el mayor impacto y eficacia posibles en los esfuerzos por desarrollar una sociedad europea cohesionada, las autoridades locales deben buscar las complicidades de otros agentes urbanos. El caso de Glasgow es importante ya que allí se ha conseguido una buena red de entidades colaboradoras en la aplicación de las actuaciones, pero también se ha funcionado sobre la base de contratos multipartes a nivel vertical que involucran a otros niveles de gobierno en el desarrollo de las políticas locales.

Eurociudades defiende que los ámbitos locales necesitan los recursos y la concentración de estrategias, así como los mecanismos contractuales y políticos que permitan a las ciudades mantenerse vinculadas en la formulación de las políticas de integración.

El Comité de Regiones y Municipios de Europa, a través de su presidente y a la vez alcalde de Dunkerque, confirma la estrategia y necesidad de generar y consolidar partenariados internacionales a distintos niveles para afrontar los retos de la inmigración. Los gobiernos y administraciones locales asumen una serie de responsabilidades y disponen de las relaciones de proximidad con los ciudadanos, pero no se les proporcionan los medios y recursos necesarios y suficientes para asegurar la calidad de vida y la convivencia en las ciudades.

El trabajo de las ciudades con la Comisión Europea es esencial para la definición de estrategias de integración local. Se precisan estrategias europeas que sean la suma de las diferencias locales y no la media de la diversidad. Las estrategias europeas tienden a converger mientras que las situaciones locales cada vez son más divergentes y específicas. "Las ciudades (el nivel local) vive bajo la tiranía de la media (nacional y europea). Las ciudades deberían ser consultadas en las estrategias, los recursos y los tipos de contratos a desarrollar" (Malmö). Desde Malmö y desde el Grupo de Asuntos Sociales de Eurociudades se reclama la presencia de las ciudades en la definición de las políticas de inmigración e integración europeas, aunque también las estrategias nacionales deben ser la suma, y no la media, de las condiciones locales. Por ejemplo, se pretende que la misma política europea sea aplicable en Rotterdam, con un 48% de población inmigrante, y también en Sevilla, con un 2,8%.

Eurociudades, por mediación de distintos comisarios, ha trabajado la presencia de las ciudades en los planes europeos de integración. Por ejemplo, el comisario Frattini tiene planes de establecer algunas políticas de integración que incluyan un diálogo con distintos actores sociales, y que Eurociudades sea uno de ellos. También se ha intentado conseguir financiación para aquellos proyectos o programas desarrollados por las ciudades que pueden considerarse como buenas prácticas en este tipo de debates.

1. *Contribution to a good governance concerning the integration of immigrants and the reception of the asylum seekers on the local level*  
Eurociudades ([www.eurocities.org](http://www.eurocities.org)) - Red de ciudades europeas grandes que también integra aquellas ciudades que, sin ser necesariamente grandes, lideran iniciativas de intercambio y cooperación.

Para muchos el problema real de las ciudades es el nivel nacional. Eurociudades ha realizado distintas investigaciones en las que se demuestra que la definición de los planes de acción nacionales –a los que siguen planes de acción locales y el diálogo territorial de cohesión social– no incluye a los gobiernos locales como interlocutores. La mayoría de los ponentes presentes en la mesa redonda coinciden en esta conclusión. Los distintos niveles del Gobierno estatal no consultan a la mayoría de ciudades en la elaboración de los planes de integración y cohesión social. Incluso la Comisión Europea ha recomendado a sus Estados Miembros que establezcan y refuerzen su diálogo con los ámbitos locales y regionales en la elaboración de estos informes, más allá de la inclusión de algunas de las estadísticas básicas.

Quedan muchas preguntas por plantear y responder como, por ejemplo, qué fórmulas y modelos de implementación de las acciones concretas se utilizan; cómo se mide el impacto y el resultado de las políticas de integración; cuál es el punto de equilibrio entre la diversidad y la cohesión; qué diferencias de acción política se generan entre la gestión de una diversidad plenamente ciudadana (segundas generaciones, minorías étnicas...) y la gestión de primeras generaciones de inmigrantes, y muchas otras más.

Sabemos que la inmigración es un fenómeno global de impacto local: la globalización tiene localización concreta. El impacto local en la demografía, la economía y el patrimonio humano y cultural puede ser enorme. No sólo afecta a la convivencia en el territorio, sino que las ciudades también pueden ayudar al desarrollo de los entornos en origen. Las ciudades (y los gobiernos locales) son agentes esenciales en la política de integración y convivencia aunque la mayoría de políticas de integración social no son de competencia local (educación, salud, empleo, vivienda...). Sin embargo marcan la diferencia, ya que la proximidad ha de permitir encontrar remedio a los conflictos y problemas, y experimentar nuevas soluciones.

Asegurar la igualdad de acceso a las oportunidades de vida es el elemento prioritario para la paz social y la convivencia. Esto significa evitar los procesos de competencia entre la población, proporcionar más servicios públicos y *capacitar* a la población (a toda ella) para vivir en entornos inciertos y diversos. Un espacio urbano de calidad es esencial para mantener la convivencia. Trabajar para asegurar el derecho a la seguridad y la convivencia para todos en un contexto de diversidad cultural es uno de los principales retos locales.

También es importante el desarrollo de instrumentos que permitan la previsión y la medición de los impactos y resultados de las políticas de integración. Las ciudades son el espacio ideal para el desarrollo de nuevas vías para que la gente se sienta en comunidad y no desintegrada. Pueden actuar como laboratorios porque tienen diferentes niveles de proximidad. Los juegos de equilibrio entre diversidad y cohesión se construyen de manera más creativa en las ciudades. Entornos que permitan el intercambio, y explicar y difundir estas prácticas, constituyen un pilar más de la construcción urbana, así como seguir edificando entornos de partenariados internacionales.

La migración hacia nuestras ciudades pone sobre la mesa las verdaderas capacidades de cualquier sociedad de construir un mundo aprovechando

la riqueza de la diversidad y encontrando las formas de superar los cuestionamientos de la identidad y de la legitimidad de la presencia de hábitos y costumbres diferentes. La gestión de las migraciones es una prueba a nuestra capacidad y compromiso colectivo hacia la cooperación internacional y la aplicación universal de los derechos humanos.

Quizá con todos estos componentes, paciencia, conocimiento y humildad, Barcelona conseguirá desarrollar un proceso de integración y diversificación que nos lleve al cambio sin fracturas sociales y mejore la calidad de vida de todos sus habitantes, mujeres y hombres, niños y niñas, de aquí y de allá.

# Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

La acogida de la inmigración y la gestión de la convivencia.

La gestión de la convivencia: Modelos y herramientas.  
Antoni Fogué

### Antoni Fogué

*Teniente de alcalde del Área de Servicios a la Persona y Sostenibilidad,  
Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet*

**E**staba escuchando al compañero representante de Mataró y como somos ayuntamientos de municipios relativamente próximos, aunque diferentes, me sentía totalmente identificado. Por ello, hoy, yo también intentaré aportar no tanto lo que hemos ido haciendo a lo largo del tiempo, sino que intentaré ser más esquemático e, incluso, acabar con las dudas que tenemos desde Santa Coloma, que creo que son las dudas, los problemas y las necesidades que tenemos en muchos ayuntamientos.

Supongo que si os hablo de Santa Coloma de Gramenet, no tengo que daros muchas explicaciones, pero tal vez sí que merece la pena que nos situemos. Santa Coloma es un municipio que tiene unos 6 km<sup>2</sup> de extensión y unos 123.000 habitantes. Se encuentra en el área metropolitana de Barcelona, y su población ya en la década de 1965-75 pasó de los 40.000-50.000 habitantes a los 144.000; y ahora, desde el año 2000 hasta el año 2006, hemos pasado de un porcentaje de población extranjera del 3,5% en 2000 al 18% en 2006. Los que la conocéis sabéis que es una ciudad donde vivimos muy bien; y estamos muy satisfechos de vivir en esta ciudad. Pero como ha dicho algunas veces algún responsable político de mi Ayuntamiento, vivimos estrechos, porque de estos 6 km<sup>2</sup> que os he dicho, casi 3 km<sup>2</sup> son zona de montaña. En la época franquista incluso se llegaron a construir pisos de protección social en terrenos con unos desniveles superiores al 20%. Es decir, la orografía es complicada y la concentración es bastante elevada. Cuando en Santa Coloma hablamos de políticas de proximidad desde el ámbito local, casi parece un chiste: ¿cómo no van a ser políticas de proximidad si estamos tan cerca unos de los otros? Hablando en serio, son políticas de proximidad en todos los sentidos de la palabra.

Con la primera ola migratoria de personas procedentes de diferentes comunidades del Estado a Cataluña y a Santa Coloma también se produjeron cambios enormes en nuestras ciudades. Evidentemente, no se asemejan y no son exactamente iguales a los cambios que se están produciendo ahora. Durante los 27 años de democracia, los ayuntamientos han asumido nuevos retos y han cosido y recosido muchas de las heridas que la etapa de la dictadura había dejado. Y entre otras, las producidas como consecuencia del mismo crecimiento que afectó a Santa Coloma y a toda el área metropolitana. Un crecimiento hecho sin ningún tipo de planificación urbanística ni de ningún otro tipo. Durante estos años, por lo tanto, hemos tenido que conseguir más servicios y más cali-

dad, más equipamientos municipales, dotar de mayor ordenación al municipio, etc. Y la llegada de otro flujo de gente, no tan grande como el anterior pero con un elevado porcentaje de población extranjera, está generando, como en todas partes, nuevas consecuencias. La llegada de estas personas no es un fenómeno analizable sólo bajo el punto de vista económico y laboral, sino que también va unido a la aparición de nuevos problemas que se deben detectar y gestionar.

Si hacemos un breve repaso a la evolución de la población extranjera inmigrada en Santa Coloma desde 1993 hasta 2006, veremos que las acciones que se han ido implementando han crecido de forma paralela. Desde el año 1993 al 2006, la población extranjera ha pasado del 0,4% al 18% que tenemos actualmente y, al mismo tiempo, hemos ido redefiniendo, actualizando e inventando propuestas desde el ámbito local para dar respuesta a estas nuevas necesidades, a estos nuevos problemas. Responder a las nuevas inquietudes que aparecen, por otro lado, es un hecho que los ayuntamientos estamos acostumbrados a hacer desde el principio de la democracia. Es decir, y hago un paréntesis general, que los ayuntamientos estamos acostumbrados a trabajar con un sistema de financiación insuficiente, con un marco competencial vinculado a la ley de bases del régimen local de 1985 que tampoco está demasiado actualizada. Por ello, lo que tendríamos que ofrecer los ayuntamientos por ley y lo que realmente ofrecemos no tiene nada que ver.

En este sentido, pues, los ayuntamientos nos hemos tenido que actualizar y hemos tenido que dar respuestas sobre la marcha a nuevas situaciones y problemas que se han ido generando a lo largo de estos años. Los cambios sociales, económicos y culturales afectan, en primera instancia, al territorio más próximo, el municipio. Y son los alcaldes y los regidores los encargados de dar respuestas. Este hecho se puede valorar, en muchas ocasiones, como una ventaja y a la vez como una dificultad porque no se puede esquivar y es necesario encontrar una respuesta. Otros niveles de la Administración pueden optar por rehuir de ello –sólo debemos recordar los ocho años del anterior Gobierno del Estado, cuando la respuesta ante los temas vinculados a la inmigración era criminalizar al extranjero– o ignorarlo, como también se hizo desde el Gobierno de Cataluña durante muchos años. En cambio, los alcaldes, alcaldesas, regidores y regidoras han tenido que afrontar este tema.

Ha habido, pues, un aumento de la población que nos ha servido para ir inventando y desarrollando propuestas desde el ámbito local. Iniciativas que concuerdan con lo que hemos ido haciendo la mayoría de ayuntamientos, primero de manera muy reducida y específica y, a partir de 2000, teniendo en cuenta una realidad mucho más compleja. En este contexto, llevamos a cabo una experiencia URBAN que nos permitió transformar un barrio donde el porcentaje de población se había incrementado considerablemente; en el mismo año 2000 se nombró a una comisionada para el Plan de Convivencia.

A partir de aquí, comenzamos un camino en el cual se hizo evidente que el Ayuntamiento no quería ni podía hacer las cosas solo. Por lo tanto, iniciamos el proceso para elaborar el Plan para la Convivencia; un proceso de 2 o 3 años, durante el cual se creó una comisión impulsora para implicar las diferentes entidades y colectivos de la ciudad; para promover la estruc-

turación de la población inmigrada que no estaba organizada y para conseguir interlocutores que pudiesen funcionar como tal y participasen en estos procesos. Era imprescindible conseguir el consenso político para poder llevar a cabo todo este proceso, y durante el período 2002-2003 lo logramos. Todos los partidos políticos firmaron el Pacto para la Convivencia: el PSC, Convergència i Unió, el Partido Popular, Iniciativa per Catalunya y también Esquerra Republicana que no tenía representación municipal pero a la cual se invitó a sumarse a este pacto cívico.

Ante el incremento de la población, la respuesta del Ayuntamiento se percibe en acciones concretas. Se establece el Plan para la Convivencia y las acciones al territorio, se habla de igualdad de derechos y deberes entre autóctonos y no autóctonos, etc. En este escenario de acciones, se plantean también los mecanismos de participación ciudadana. Como consecuencia de este proceso, se generó un modelo de participación ciudadana y aprobamos, después de dos años, un reglamento. Fue un proceso laborioso porque participaron más de 100 entidades de la ciudad y ciudadanos individuales. En estos momentos disponemos de un reglamento que se está desarrollando, con un Consejo de Ciudad como órgano máximo de representación, unos consejos territoriales y de barrio que funcionan como comisiones de convivencia y unos consejos sectoriales en temas vinculados a políticas referidas a la mujer, a la enseñanza, etc.

El modelo que ha seguido el Ayuntamiento se ha caracterizado por utilizar el sistema de la mediación: hemos tenido que hacer de mediadores en muchos conflictos y problemas y hemos utilizado este sistema de buscar el acuerdo antes de emprender una actuación administrativa o una sanción (siempre en nuestro ámbito competencial). En general, creo que esta ha sido la pauta de comportamiento de la democracia local.

Pero, evidentemente, hemos tenido que ir más allá y hacer un salto cualitativo. Desde hace cinco años y con el apoyo de la Diputación, hemos visto cómo ha aumentado de manera considerable el programa de acción que ha puesto en marcha el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación. Gracias a este programa, se han seleccionado y formado personas, profesionales especializados en la mediación, y como resultado, ahora tenemos un equipo de 30 profesionales que están trabajando en la mediación. Es evidente, por lo tanto, que para el Ayuntamiento, la mediación no es un ejercicio de buena voluntad del Gobierno de turno, sino que es un hecho interiorizado. Del mismo modo que existen políticas locales que tienen relación con la limpieza viaria, hay políticas locales que tienen relación de manera permanente con las acciones de la mediación. El equipo de mediadores se estructura en diferentes equipos en función de las demandas de intervención. Hay una parte que, evidentemente, trabaja con temas vinculados a los problemas de convivencia en el ámbito familiar (por ejemplo, el centro de orientación e información de la mujer sirve para iniciar los ejercicios de mediación), y otra, en fase de desarrollo, que está vinculada a los problemas de convivencia en el ámbito escolar. También hay un paquete más amplio que llamamos vecinal, y desde el cual se afrontan los problemas existentes en la comunidad de vecinos, en la calle o en el barrio. A estos equipos de mediadores se accede de manera muy diversa, y no están ubicados en el ámbito de los servicios sociales sino que dependen del Ayuntamiento, porque no es un elemento coyuntural, sino estructural. En estos equipos, por ejemplo, la policía local también tiene un papel muy

importante, y se han dedicado recursos a la formación del conjunto de los funcionarios, pero en especial a los agentes de la policía local.

Creo que hemos avanzado mucho durante los últimos cinco años, sobre todo al evitar que los conflictos se acentúen y se vuelvan insolubles o ingestionables. En este sentido, algunos datos son suficientemente evidentes. A lo largo de 2006, se han realizado cerca de 160 intervenciones que han afectado a más de 700 domicilios. En un 70% de los casos, ha habido una resolución positiva, que significa que la mediación se ha podido llevar a cabo, que no ha habido crisis ni conflicto pese a que el problema no siempre haya desaparecido completamente. Desde el ámbito de la policía local dicen que el 53% de las intervenciones hechas por el equipo de mediadores por requerimiento de la policía local según el protocolo establecido, se han realizado a causa de la denuncia de un ciudadano autóctono a otro ciudadano autóctono.

Evidentemente, también hay temas que no se han resuelto. La financiación es uno de ellos. Es cierto que hace dos años, y por primera vez, el Estado abrió una línea de financiación para los entes locales en temas de integración, y que la Generalitat ha hecho lo mismo. Pero no basta: se trata de dinero, pero también de evitar que el mundo local acabe haciendo intervenciones que no le corresponden en tema de competencias. Con el nuevo Estatuto de Cataluña, con el nuevo marco competencial que tendrá que llegar a los ayuntamientos y con el nuevo sistema de financiación local tiene que quedar claro que cuando el Gobierno de la Generalitat, por la vía sectorial, proponga o diga que los ayuntamientos tienen que asumir una determinada competencia, esta tendrá que ir acompañada de los recursos suficientes, económicos y no económicos. Esto es fundamental y confiamos en el desarrollo correcto del Estatuto que tenemos aprobado.

Por otra parte, existe el pacto entre administraciones. Si en el ámbito municipal se ha llegado a acuerdos, es fundamental que también haya pactos entre los diferentes niveles de las administraciones. Y es necesario hablar de pacto político, porque pese a que todo el mundo coincide en no hacer de la inmigración y la convivencia un arma electoral, no siempre se cumple. Es necesario avanzar realmente y dejar de hablar de la inmigración como un hecho coyuntural. La inmigración forma parte de nuestra realidad y continuará formando parte de ella; por lo tanto, es necesario no confundir a la gente, no criminalizar a los colectivos extranjeros y no pensar que el tema ya lo resolverán otros cuando gobiernen.

Otro elemento pendiente es el papel que tienen y que podrían y deberían tener los medios de comunicación en el tratamiento de las noticias y de los temas relacionados con la inmigración y los inmigrantes.

Asimismo, se debe tener en cuenta lo que aparece cuando hablamos de encuestas de calidad de los servicios. En estas encuestas, se ha introducido un elemento de valoración, de cómo perciben los vecinos el fenómeno de la inmigración, si lo entienden como algo positivo para el funcionamiento y dinámica de la ciudad, como algo negativo o como un elemento neutro. En el marco de casi 30 municipios de la provincia de Barcelona, y no sé si el dato se podría extrapolar a toda Cataluña, es destacable el crecimiento del porcentaje de vecinos que consideran que la inmigración es un elemento negativo para el municipio. Y cuando se les pregunta por los

problemas locales, el primer o segundo referente es la inmigración: tal y como sucede en las encuestas del CIS o en las de la Generalitat.

Hay, por lo tanto, muchos frentes abiertos y no resueltos que, desde el mundo local, no los podemos resolver solos. Es preciso llegar a acuerdos entre los diferentes niveles de administraciones, porque si no los resolvemos, tendrán un efecto sobre la percepción que los autóctonos pueden tener de la población extranjera.

Me gustaría acabar con una última reflexión como cargo electo ante la proximidad de unas elecciones municipales y como responsable político de un municipio donde, de manera coyuntural, en las últimas elecciones hubo un aumento de la abstención. Temo que en las próximas elecciones se mantenga o aumente la alta abstención en determinados municipios o barrios concretos, en parte, por esta percepción negativa y derrotista de algunas personas que consideran la inmigración como un problema para su vida cotidiana.

## Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

La acogida de la inmigración y la gestión de la convivencia.

La gestión de la convivencia.  
Liduvina Gil Climent

### Liduvina Gil Climent

*Teniente de alcalde de Seguridad Ciudadana,  
Ayuntamiento de Gandía*

**G**andia está situada en el núcleo central del Mediterráneo. Es la capital de la comarca de La Safor e importante centro comercial y de negocios, ciudad turística, universitaria, con una pequeña explotación pesquera y agrícola, y diversos polígonos industriales. Por todo ello, Gandía ha experimentado un crecimiento de población por encima de los niveles de otras ciudades de la Comunidad Valenciana.

Un buen ejemplo es el aumento de la población desde el mes de abril de 2003 hasta el mes de julio de 2004; pasó de 67.000 a 73.000 habitantes, y actualmente tiene una población de 80.000. El 33% de la población se concentra en dos de las ocho barriadas de la ciudad: plaza El·líptica y Corea.

Este aumento de la población tan vertiginoso obedece a dos causas. Por una parte, Gandía, como ciudad comercial, es un gran eje de atracción, además de ser una de los principales destinos turísticos de la costa mediterránea; durante los meses de verano aumenta su población y puede superar las 200.000 personas. Por otra, la llegada de ciudadanos de otros países que representan alrededor del 23% de la población.

La población está formada, a fecha de 25 de octubre de 2006, por **79.707** personas, de las cuales 60.673 son españoles y el resto, 19.034, se encuentran distribuidas de la forma siguiente:

|           |       |          |       |           |       |
|-----------|-------|----------|-------|-----------|-------|
| Bulgaria  | 3.274 | Uruguay  | 652   | Italia    | 680   |
| Rumania   | 1.226 | Lituania | 778   | Marruecos | 1.469 |
| Argentina | 656   | Bolivia  | 2.405 | Colombia  | 923   |
| Ecuador   | 1.401 | Pakistán | 523   | Francia   | 541   |
| Argelia   | 399   | Otros    | 4.107 |           |       |

Pese a los cambios que la sociedad de Gandía ha experimentado, para nosotros ha sido importante el hecho de “no culturalizar” el conflicto. El hecho de culturalizarlo hubiese sido conducir el conflicto de acuerdo con una conducta discriminatoria basada en prejuicios raciales, étnicos, sexuales, ya que la diversidad, la diferencia entre seres humanos se hubiesen visto como el origen de la desigualdad.

Debemos evitar esta visión y garantizar el respeto a la diferencia, sin importar cuál sea, sabiendo que todo cambia (las familias, las relaciones laborales, las sociedades, nosotros mismos, la vida misma), y todo cambio comporta un conflicto, personal, social o de grupo.

El problema no es el conflicto en sí mismo, sino qué hacemos, cómo lo abordamos. Reconocerlo es un paso importante y ser capaces de afrontarlo en base a la palabra, al entendimiento, también. Sin embargo, como dice Marinés Suares: “pese a estar presente en la vida cotidiana, los conflictos no son indispensables, aquello realmente importante es armonizar las diferencias antes de que surja el conflicto”.

Después reanudaré esta idea, pero volviendo a las variaciones de la población, no sólo debido a los inmigrantes, sino también por el aumento de población estival de que hemos hablado y por el aumento de población universitaria, en la zona Grau-Playa se generan todo un conjunto de conflictos, la mayoría ocasionados por problemas vecinales y de convivencia.

El comportamiento colectivo de las personas, sus usos y costumbres, las ideologías, la desinformación, las condiciones particulares, que tienen que ver con la capacidad personal de afrontarse a problemas (habilidades personales, de aprendizaje, etc.) acostumbran a ser comportamientos congruentes con la legislación del país, con las circunstancias económicas, con el espacio físico donde vivimos, el hábitat, la ocupación, la educación y sus necesidades, con la posibilidad de aumentar o de favorecer estas circunstancias, la gravedad de los problemas de convivencia.

Todo ello ha llevado al Gobierno municipal a crear diferentes regidurías y programas que no existían en anteriores legislaturas, como la de Cooperación e Integración Social con un Plan de Inmigración Local.

Desde la Alcaldía se ha fomentado el Programa de mejora o rehabilitación de viviendas, con proyectos tan importantes como el Barrio Porta o Quarter Simanques que transforma verdaderos guetos en zonas residenciales.

Dotación a las comunidades de propietarios de un administrador de la comunidad, en el caso de que no dispongan de él, con subvenciones del 100% del coste del servicio durante el primer año, del 75% el segundo año y del 50% el tercer año.

La creación del Centro de Mediación y Convivencia. Estos programas, más el Programa de informadores nocturnos de Gandia, que comenzó el día 4 de diciembre de las once de la noche hasta las siete de la mañana, ayudan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y también a mejorar la convivencia.

La Policía local de Gandia ha recibido hasta el pasado mes de noviembre más de 7.000 tarjetas de llamada (gespol), 4.100 llamadas al teléfono 112 de emergencias, ha efectuado 1.312 identificaciones y se han redactado más de 5.000 informes a la dirección de la Policía local.

Como responsable de Seguridad Ciudadana al revisar día tras día las notas de la policía, donde figuran los desplazamientos, intervenciones, quejas, etc., comprobamos que muchas veces las problemáticas y los conflictos se repetían en muchos casos sin llegar a soluciones conciliadoras y aquí retomo la idea de Marinés Suares: “lo que importa es armonizar las diferencias antes de que surja el conflicto”.

A pesar de la rápida respuesta policial, las soluciones de aquellos pequeños problemas, como ruido, usos de espacios comunes, impago de cuotas, suciedad, *pisos patera*, se eternizaban en un ciclo de ida y vuelta. Conflicto-intervención-solución momentánea fase de tranquilidad-conflicto, precisamente para evitar esta fase cíclica y poder profundizar en los conflictos, creamos el Centro de Mediación y Convivencia (CMC) de Gandia.

La mediación favorece la seguridad y mejora la convivencia; proporciona herramientas innovadoras que permiten la superación personal mediante acciones y actitudes. Se encuentra muy lejos de la simple traducción lingüística, el acompañamiento, la interpretación de códigos socioculturales, o de una sencilla gestión; está muy lejos de ser un solo proceso alternativo de resolución de conflictos; es mucho más que eso. Es una técnica de intervención social reparadora, preventiva, que prioriza la condición humana y es capaz de impulsar cambios para el futuro, orientada al reconocimiento del otro y el acercamiento entre las partes.

El CMC se estructura como un equipo multidisciplinar con diferentes figuras profesionales formadas en mediación, una policía local, una trabajadora social, una educadora, una abogada, además de un intendente de la policía local responsable de la coordinación entre el CMC y la plantilla de la Policía local, todos bajo el paraguas de la Regiduría de Seguridad Ciudadana y, por lo tanto, de la Alcaldía.

Las razones que me llevaron a integrar policías y mediadores fueron, en primer lugar, porque la Ley Orgánica 2/1986 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en el artículo 53.1, dice que “las policías tienen que cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello”.

En segundo lugar, porque cada vez más los policías locales asumen actividades más complejas y, porque la idea de seguridad no puede quedar reducida a la idea de orden público. La Policía local tiene un papel de prevención, de apoyo y de respuesta efectiva contra los actos incívicos. La Policía local, creada como una policía más próxima al ciudadano, aparece como un elemento ideal para resolver las situaciones de conflicto que se generan entre los diferentes elementos que constituyen la sociedad de la cual ésta forma parte activa, tanto en el ámbito personal como en el profesional, un nuevo modelo de policía, más asistencial, más presencial, preparada para hacer de mediadora y derivar los conflictos que percibe día tras día.

El objetivo primordial es, en definitiva, hacer que el ciudadano se sienta más seguro; una sociedad segura, informada podrá ser capaz de promover la convivencia y resolver sus diferencias, sus conflictos sobre la base del diálogo, la escucha y el respeto mutuo.

Hablamos, pues, de un modelo policial preventivo, que no trabaja sólo sobre el efecto, sino sobre la causa.

Nuestro modelo de CMC no discrimina el conflicto, es un espacio público, gratuito, que trabaja hacia la prevención de la violencia social, y promueve ámbitos de seguridad ciudadana a través de la gestión positiva del conflicto, mejorando la calidad de vida y la participación ciudadana.

## Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

La acogida de la inmigración y la gestión de la convivencia.

Convivencia: Conceptualización y sugerencias para la praxis.  
Carlos Giménez Romero y Nuria Lorés Sánchez

### Carlos Giménez Romero

*Profesor titular de Antropología  
y director del Programa Migración y Multiculturalidad (UAM)*

### Nuria Lorés Sánchez

*Coordinadora del Observatorio de las Migraciones  
y la Convivencia Intercultural  
Ayuntamiento de Madrid*

## Naturaleza y dimensiones de la convivencia

### Mucho más que coexistencia

Convivencia es una de las palabras más usadas hoy día por distintas personas y entidades sociales a la hora de expresar qué quieren conseguir o qué desean, por qué luchan, cuál es el objetivo de sus acciones de solidaridad o de integración, cómo deberían ser las sociedades, etc. Esta palabra tiene siempre una connotación positiva y está cargada de ilusión, de proyecto, de búsqueda. Aun cuando los nuevos racistas proclaman que la convivencia entre diferentes culturas y credos es imposible, o cuando menos muy difícil, y creadora de conflictos, lo hacen *defendiendo* la convivencia entre los nacionales, nativos o autóctonos. La palabra convivencia aparece una y otra vez en los boletines y programas de las organizaciones no gubernamentales y entidades cívicas y religiosas que trabajan con minorías subordinadas y también, aunque con menor frecuencia, en documentos oficiales del Consejo de Europa y de las administraciones. Pero, ¿cómo se entiende esta convivencia?, ¿qué significa?, ¿qué implica?

El *Diccionario de la Real Academia Española* indica que convivencia –procedente del latín *convivere*– significa “acción de convivir”, y define convivir a su vez como “vivir en compañía de otro u otros, cohabitar”. El DRAE añade para la palabra conviviente dos acepciones: “que convive” y “cada uno de aquellos con quienes comúnmente se vive” (1992, 564). El término castellano de coexistencia es definido en el diccionario como “existencia de una cosa a la vez que otras”; el significado del verbo coexistir en la misma línea (“existir una persona o cosa a la vez que otras”) y aparece también la palabra coexistente (“que coexiste”) (1992, 500).

El *Diccionario de Uso del Español*, de María Moliner, repite para la palabra convivencia la “acción de convivir” y añade la acepción de “relación entre los que conviven”, así como “particularmente, hecho de vivir en buena armonía unas personas con otras” (1992, 760). Encontramos de interés para el análisis del término tanto el elemento relacional que ahí se indica como la *referencia a la armonía*. Para el verbo convivir, el DUE de Moliner

La participación de Nuria Lorés en el seminario se basó en este texto de Carlos Giménez editado en: *Puntos de Vista. Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid. No. 1 (abril-mayo de 2005)*

indica dos acepciones; por un lado, “vivir o habitar: con otros: convivir en la misma época” –y pone como ejemplo la frase “en el campamento conviven profesores y alumnos; por otro lado, “vivir en buena armonía”, siendo aquí el ejemplo la frase “así aprenden a convivir” (1992, 760). Contrasta con esta última acepción del verbo convivir la que se indica –también en el DUE– para el verbo coexistir: “existir varias cosas al mismo tiempo”(1992, 658). Encontramos relevante esta referencia a cosas y no a personas así como a la sincronicidad o simultaneidad de estar presentes en el mismo tiempo, si bien esto último también aparece para convivir.

Podemos sintetizar lo visto hasta el momento e indicar que, desde un análisis meramente lingüístico, convivencia es la “acción de convivir”, así como la “relación entre los que conviven”. Dentro de esta segunda acepción, convivencia significa, más concretamente, “vivir en buena armonía con los demás”. En castellano usamos coexistir para referirnos al hecho de que varias cosas existen al mismo tiempo. Está claro que la diferenciación entre convivencia y coexistencia no es del todo nítida y hay un punto en común (por ejemplo, ambas se dan en el mismo tiempo). Ahora bien, los énfasis diferenciadores están claros y sugerimos, en concreto, los tres siguientes: a) mientras la coexistencia señala una mera coincidencia en el tiempo, la convivencia supone interacción y, de forma particular, relación armoniosa; b) mientras la coexistencia se puede predicar de cosas, la convivencia siempre se predica de seres, y muy particularmente de seres humanos; c) finalmente, cuando el término coexistir se aplica a los seres humanos es en forma negativa (“tuvieron que coexistir”, “allí lo que había era una simple coexistencia”), mientras que convivencia, como acabamos de mostrar, es una expresión cargada de connotaciones positivas.

Esta diferenciación bastante nítida –o al menos posible– que el castellano hace entre convivir y coexistir, entre convivencia y coexistencia, nos ha servido de arranque en la conceptualización de esta temática. Esa distinción aparece también en otras lenguas oficiales en España. Así pues, en catalán, se diferencia entre *convivència*, con una clara connotación de interrelación entre las personas, y *coexistència*, con la cual uno se refiere más a estar en el mismo espacio. En vasco o euskera se diferencia entre las acepciones de convivencia –*bizikidetasun*, *elkarriken bizitze*, *bizikidetz* (convivencia, cohabitación)– y las acepciones de coexistencia –*baterako existentzia*, *aldi berean izate/egote*, *aldi bereko izate* (al mismo tiempo, a la vez, simultáneamente)<sup>1</sup>. También en neerlandés es clara la distinción entre *samenwoning*, textualmente vivir juntos, y *coëxistent*, que equivale a coexistencia.

Pero esta distinción no siempre es tan clara en otras lenguas. No ocurre así, por ejemplo, en inglés, en que la palabra más cercana a la castellana *convivencia* parece ser *conviability* –que se traduce por sociabilidad– y donde el vocablo *coexistence* tiene tanto la acepción directa de coexistencia como la de convivencia. Por ello, cuando en inglés se habla de coexistencia se puede abarcar un amplio campo semántico que nosotros hemos dividido en dos: coexistencia y convivencia<sup>2</sup>.

Esto se manifiesta, por ejemplo, en la utilización constante de la expresión “coexistencia pacífica” en el libro de Walzer (1998) *Tratado sobre la tolerancia*, dedicado a analizar lo que el autor denomina “regímenes de tolerancia” en cinco tipos de agrupaciones sociales: imperios multinacionales,

1. *Elhuyar*. Diccionario castellano-vasco.  
2. En francés no se utilizan las palabras convivencia y coexistencia. Las expresiones utilizadas son *vie en commun* (en el sentido de vida compartida) y *cohabitation*. Si uno busca en los diccionarios la traducción del verbo castellano convivir encontrará seguramente *cohabiter* y *coexister*.

confederaciones, sociedad internacional, estados-nación y sociedades de inmigrantes. Aunque la expresión “coexistencia pacífica” pueda referirse a situaciones parecidas a las denotadas en castellano con “convivencia” lo cierto es que no es lo mismo. Para poder expresar lo que en castellano denominamos convivencia se dice en inglés “*to live together with*” o vivir –junto– con (diferente a vivir –junto– a).

Así aparece, por ejemplo, en el ensayo de Fleras y Elliot (2003), en el cual distinguen para Canadá tres tipos de *multiculturalismo* que corresponden a tres períodos. Los autores denominan estos tipos y fases del multiculturalismo canadiense con los siguientes términos: “*ethnicity*” para los años setenta (cuyo foco fue la celebración de las diferencias); “*equity*” para los años ochenta (centrado en el impulso de la igualdad); y “*civic*” para los años noventa (cuyo énfasis es el hecho de vivir juntos o “*living together*”) (Anisef, 2004). En los debates sobre multiculturalismo y en las propuestas sobre cómo entender la interculturalidad es interesante el hecho de que en las políticas públicas canadienses el énfasis se ha ido poniendo respectivamente en el respeto a las diferencias etnoculturales, en las políticas de igualdad y equidad entre los grupos y personas diferenciados etnoculturalmente y, finalmente, en la convivencia social entre dichos grupos y personas.

### **Lo que la convivencia implica**

Si la coexistencia está dada, la convivencia hay que construirla, e implica, entre otras cosas, aprendizaje, tolerancia, normas comunes y regulación del conflicto. Como acción de convivir, como interacción, lo más remarkable es el reconocimiento de que la convivencia requiere aprendizaje. La convivencia es un arte que hay que aprender: “tienes que aprender a convivir con los demás”, se aconseja. La convivencia implica a dos o más personas o grupos que son diferentes en una relación en la que siempre intervienen otros, y que, además, está sujeta incesantemente a cambios. Como suele decirse “la convivencia es muy difícil”. Exige adaptarse a los demás y a la situación, ser flexible.

La convivencia exige tolerancia en el sentido no de concesión graciosa paternalista, y misericordiosa al otro, al que se domina, sino en el sentido de aceptar aquello que es diferente. Una actitud intolerante está reñida con el establecimiento de relaciones armoniosas o de convivencia porque rechaza al otro, ya sea en su totalidad o en algunos aspectos esenciales en la vida de relación.

La convivencia también requiere el establecimiento de unas normas comunes, las llamadas precisamente “normas de convivencia” en el lenguaje coloquial. La relación de convivencia no pone el acento sólo en el respeto y tolerancia de lo particular, distinto u opuesto del otro, sino también en lo que une, en lo que se converge: un espacio, una regulación social del tiempo, unas responsabilidades, el uso de determinados recursos, etc. Todo ello exige acordar y convenir reglas del juego aceptadas y cumplidas por todos.

La convivencia no es algo opuesto al conflicto ni significa ausencia de conflictividad, pero sí que requiere regulación o resolución pacífica de los conflictos. Debemos dejar constancia aquí de interpretaciones que conci-

ben la convivencia como mera adaptación y acomodación sin resolución del conflicto; al abordar el término “acomodación”, Abercombrie, Hill y Turner lo definen así: “en el análisis sociológico de las relaciones raciales, este término describe el proceso por el cual los individuos se adaptan a una situación de conflicto racial, sin resolver el conflicto básico y sin cambiar el sistema de desigualdad. El término proviene de la psicología experimental, donde se refiere a cómo los individuos modifican su actitud para cumplir las exigencias del mundo social exterior” (1992, 17).

De cara a su concreción u operacionalización, podemos sintetizar en cuatro las dimensiones de la convivencia: la normativa, la actitudinal, la identitaria y la de regulación del conflicto, tal y como han sido recogidas en el Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural (marzo de 2005)<sup>3</sup>.

### Convivencia, solidaridad y cohesión

Se ha establecido también la relación de la convivencia con la solidaridad entre los miembros de un determinado grupo. La discusión de este punto requiere distinguir los sentidos axiológico y sociológico del término solidaridad. Entendida la solidaridad, desde un punto de vista ético, como compromiso o apoyo a quien está en situación difícil, precaria, o injusta, parece claro que la solidaridad va mucho más allá que la relación de convivencia en cuanto a exigencia moral o implicación del sujeto, aunque, desde luego, el logro de la convivencia es difícil si reina o predomina la insolidaridad.

El sentido sociológico de solidaridad social proviene de Durkheim (“solidaridad mecánica” y “solidaridad orgánica”), particularmente de su teoría de la religión y del ritual, y que ha influido en la obra de antropólogos y sociólogos de las corrientes funcionalistas. En este uso analítico, solidaridad remite a estados de –o tendencias a– la unión y la comunidad entre los miembros de una sociedad dada; la solidaridad social implica un compromiso emocional y la valoración de símbolos de identidad comunes de una cultura compartida.

Quisiéramos resaltar aquí, en coherencia con lo dicho anteriormente, que al igual que ocurre con la convivencia, el concepto socioantropológico de solidaridad implica valores, rituales, símbolos, *comunes y compartidos*. Así ocurre también con conceptos como cohesión e integración. Respecto a la cohesión social, esta se ha definido como la integración del comportamiento de grupo por el resultado de los lazos sociales o *fuerzas* que mantienen a los miembros de ese grupo en interacción por un período de tiempo (Jary y Jary, 1991). La noción sociológica de integración remite también a la cuestión de cómo una sociedad o comunidad se mantiene unida. “Uno de los problemas constantes de la teoría sociológica clásica consistía en comprender cómo se mantienen unidos los distintos elementos de la sociedad, cómo se integran entre sí. Se han propuesto diversas explicaciones de la integración social, las dos más importantes son que la integración se realiza por medio de valores compartidos por la comunidad y que la integración es consecuencia de la interdependencia en la división del trabajo” (Abercombrie, Hill y Turner, 1992, 137).

Hay que señalar algunas matizaciones desde la antropología contemporánea a ese sentido *durkhemiano* de la solidaridad: 1) conviene relativizar la

3. Desde septiembre de 2003 hasta marzo de 2005 el autor tuvo la oportunidad de colaborar con la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado del Ayuntamiento de Madrid en la concepción y elaboración del Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural, habiendo aportado ideas sobre convivencia reflejadas en el artículo de 1997 y aquí ampliadas.

importancia de los vínculos de solidaridad como unión colectiva, al reconocerse que, en la práctica social de los miembros de las distintas sociedades y grupos, existe una notable variedad en cuanto a las actitudes individuales, valores y compromisos emocionales hacia el ritual común y las expresiones simbólicas colectivas (Seymour-Smith, 1986); 2) se da también una “manipulación estratégica de los símbolos de solidaridad social por los individuos y grupos”, que pueden servir para justificar o mantener la posición del grupo dominante en la sociedad (o de una clase dominante), el cual monopoliza el control sobre las expresiones rituales en el nombre del grupo entendido como un todo” (idem, 264).

En esta línea, y pensando en la concepción de la convivencia y en la propuesta que haremos seguidamente de tipología diferenciadora de situaciones sociales, es importante que el énfasis en lo compartido –normas, valores– no conlleve una visión carente de conflicto y cambio. Ese es el riesgo a la hora de abordar la solidaridad, la cohesión o la integración. Así, respecto a ésta última, se ha afirmado: “el concepto (de integración) ha sido criticado por implicar una concepción de las sociedades como super-integradas, e ignorar las posibilidades de conflicto” (Abercrombie, Hill y Turner, 1992, 137).

## La convivencia en la práctica: ensayo de tipología

El apartado anterior, de tono terminológico y conceptual, es una actualización de lo publicado en 1997; este segundo apartado tiene una finalidad práctica y ha sido redactado para este primer número de los *Cuadernos del Observatorio*. Ha sido elaborado con esa orientación propositiva y práctica por sugerencia de miembros del equipo, al valorar que eso es lo que realmente se necesita respecto a la temática de la convivencia en relación con la intervención social y la dinamización comunitaria en el ámbito de las migraciones, la mediación y la interculturalidad. Se requiere no tanto clarificaciones teóricas y conceptuales sino sugerencias sobre cómo llevar a la práctica las ideas y los consensos acerca de lo que es la convivencia y de lo que esta implica.

Estos son algunos de los interrogantes desde la práctica: ¿Cuándo podemos caracterizar un espacio social –digamos un barrio, una institución, una escuela, una organización social, una familia– como de convivencia? ¿Cuáles son los indicadores de la existencia de convivencia y de la falta de ella? ¿En qué se distinguen en la práctica la coexistencia y la convivencia? ¿Qué factores promueven la convivencia y cuáles la dificultan? Se ofrece, a continuación, una tipología de situaciones sociales con la esperanza de que pueda servir para abordar y profundizar esas cuestiones de tipo práctico.

### Una propuesta de tipología

A continuación proponemos un modelo de situaciones sociales a partir del ideal de la convivencia. Se trata de una tipología en la cual se distinguen tres situaciones-tipo: convivencia, coexistencia y hostilidad. Esas tres situaciones están formuladas como caracterizaciones con un cierto grado de abstracción y generalización, es decir, como tipos ideales en el sentido

weberiano<sup>4</sup> del término. Esos tipos de relación no son, por lo tanto, ni reflejo ni calco objetivo de ninguna sociedad, grupo o cultura. No hay situaciones puras de convivencia. Todas las sociedades y culturas, todas las situaciones sociales tienen elementos de convivencia, coexistencia y hostilidad, tanto si lo consideramos en una dimensión diacrónica como sincrónica.

Al aplicar el modelo a las realidades sociales concretas –en el contexto de un país, región, municipio, barrio, familia–, la tipología debería servir tanto para caracterizar ese espacio de predominio o hegemonía de la convivencia, la coexistencia o la hostilidad, como para determinar qué hay de todo ello en la situación concreta que analicemos.

| Cuadro 1. Tipología de situaciones – tipo |
|---|
| Convivencia                               |
| Coexistencia                              |
| Hostilidad                                |

La tipología está elaborada a partir de la convivencia, tal y como antes la hemos definido, y por lo tanto la oposición básica es la de “convivencia” / “no convivencia”, descomponiéndose este segundo campo –hasta ahora definido en negación, por lo que no es– en dos situaciones tipo: la coexistencia y la hostilidad. En esta tipología la coexistencia se concibe como una situación intermedia entre la convivencia y la hostilidad. Como colchón o espacio intermedio, la coexistencia tiene *zonas de frontera* con la convivencia y con la hostilidad, y en esas zonas es más difícil distinguir con claridad en qué situación nos encontramos. Así, una situación de coexistencia pacífica, sólida, trabajada y de larga duración entre dos grupos étnicos deberá tener rasgos claros de convivencia. En el otro lado del *continuum* una coexistencia precaria, de baja calidad, con conatos de agresividad, está ya en las puertas de la hostilidad.

El hecho de que se postule la convivencia como la mejor situación y el ideal a alcanzar, no debe conducir al error de menospreciar o minusvalorar el logro y establecimiento de la coexistencia. Al comparar la coexistencia con la hostilidad, o polo negativo de la situación social, se comprende por qué la coexistencia es algo de enorme valor, algo que aunque sea insuficiente debe ser preservado y valorado. En efecto, la diferencia principal entre coexistencia y hostilidad es que la primera es pacífica y la segunda violenta. Si la relación de coexistir, de estar juntos en un mismo espacio, está cargada de violencia física o simbólica, de tensión y de inminente posibilidad de agresión, entonces, no es coexistencia. Esta siempre es pacífica. Pero es una paz no tan poderosa o fuerte como la de la convivencia –en la cual la paz es la regulación pacífica permanente de la conflictividad– sino que es una paz de no agresión, de no violencia física. En la hostilidad no hay paz, en la coexistencia hay una paz negativa y en la convivencia una paz positiva.

Debo advertir que se trata de un modelo que, más allá de su posible utilidad descriptiva y analítica, tiene un carácter axiológico o valorativo en el sentido de que se propugna la convivencia como ideal social, la coexistencia como algo muy valioso pero insuficiente y mejorable, y la hostilidad como algo a superar.

4. Véase, por ejemplo, cómo define los tipos ideales Max Weber en el primer capítulo de su *Economía y Sociedad* (1981).

La tipología tiene una dimensión estructural y otra procesual. Comenzaremos por el aspecto estructural del modelo, es decir, por la diferenciación de esas tres situaciones, para luego fijarnos en el aspecto dinámico del modelo, proponiendo cómo cada una de esas situaciones-tipo puede transformarse en la otra. Antes de comenzar, quisiera aclarar que este modelo o tipología está pensado desde la convivencia intercultural y para ámbitos sociales microestructurales.

### Convivencia, coexistencia y hostilidad: sus perfiles diferenciados

En su *Curso de Lingüística General*, Ferdinand de Saussure comienza así la segunda parte dedicada a la lingüística sincrónica: “El objeto de la lingüística sincrónica general es establecer los principios fundamentales de todo sistema idiosincrónico, los factores constitutivos de todo estado de lengua” (1970,175). Parafraseando a Saussure, lo que ahora trataremos de hacer es identificar esos principios fundamentales, esos factores constitutivos de todo estado de sociabilidad, y a partir de ellos diferenciar nuestros tres tipos ideales de convivencia, coexistencia y hostilidad. Se sugieren los siguientes criterios para la definición y diferenciación de cada situación-tipo: 1) la existencia o no de la interacción entre los sujetos y la naturaleza de esa interacción; 2) el hecho de tener establecidas unas normas de convivencia que son conocidas y respetadas, con voluntad y procedimientos para ir adecuando esa normativa; 3) asunción compartida o no de los valores del grupo; 4) carácter participativo o no de la comunidad; 5) la comunicación existente; 6) si se abordan o no los conflictos y cómo, con especial énfasis en la existencia o no de violencia directa, simbólica o estructural; 7) la presencia o no de tolerancia y cómo se entiende o se practica; 8) identidad y sentido de pertenencia.

| Cuadro 2. Criterio de definición y diferenciación |  |
|---|--|
| Dimensiones                                       | Aspectos centrales   |
| 1. Relacional                                     | Existencia o no de interacción social e interpersonal<br>Naturaleza de dicha interacción   |
| 2. Normativa                                      | Normas compartidas<br>Conocimiento y aceptación de las normas<br>Adecuación normativa  |
| 3. Axiológica                                     | Valores y finalidades compartidas<br>Reconocimiento y respeto de lo no compartido  |
| 4. Participativa                                  | Presencia en los ámbitos decisorios<br>Sentimiento o no de ser-parte-de<br>Implicación de todos en la vida social conjunta                       |
| 5. Comunicacional                                 | Comunicación existente<br>Pautas y espacios de comunicación<br>Eficacia  |
| 6. Conflictual                                    | El tratamiento de la conflictividad latente y manifiesta<br>Comportamientos pacíficos o violentos<br>Negociación versus intervención de terceros |
| 7. Actitudinal                                    | Respeto hacia el otro y naturaleza de la tolerancia<br>Voluntad de inclusión o de exclusión  |
| 8. Identitaria                                    | Identidades compartidas y no compartidas<br>Sentidos de pertenencia  |

Como puede verse, todos estos rasgos remiten a la cuestión central que es la *relación* entre los sujetos. No puede ser de otra forma, pues convivencia, coexistencia y hostilidad son conceptos y realidades relacionales. A continuación se establecen los tres perfiles correspondientes, seguido de un ejemplo en cada caso, ejemplos que ubicaremos en los barrios con notable presencia de población de origen extranjero y con intensos procesos de multiculturalización.

*Situación-tipo 1: La convivencia.* En la convivencia las personas se relacionan activamente, no se vive de forma separada. Esa interacción tiene elementos de reciprocidad, aprendizaje mutuo y cooperación. Se comparte no sólo el espacio o el territorio, sino que se respetan y asumen los valores básicos o centrales de la comunidad así como las normas morales y jurídicas. Distintos intereses son convergentes y crean vínculos entre los sujetos, más o menos sólidos, pero al fin y al cabo vínculos.

Hay quien no habla con otros y, evidentemente, se producen malos entendidos, pero por lo general la gente se comunica y se comunica básicamente bien. Claro que hay conflictos, lo cual es propio de la vida social, pero estos conflictos se previenen y cuando se manifiestan se afrontan mediante procedimientos pacíficos ya previstos y conocidos. En un espacio de convivencia habrá respeto a la ley y habrá prácticas de arbitraje, mediación o conciliación. La mayor parte de los miembros tiene una actitud de tolerancia bastante activa, de reconocimiento sin paternalismo de aquel que piensa distinto y se comporta de otra forma, siempre que se cumplan las normas comunes del grupo.

Es habitual que haya situaciones de mezcla o mestizaje: parejas mixtas, fusión cultural, alianzas entre grupos, organizaciones diversificadas en su composición, etc., sin que ello conlleve la desaparición de los grupos o colectivos específicos. Con independencia de que cada grupo e incluso cada persona se identifique de forma particular, en un régimen de convivencia se tiene asumido la pertenencia a una unidad sociopolítica, moral o ideológica mayor.

*Ejemplo:* Si pasamos al ejemplo de los barrios con intensa diversificación sociocultural, podríamos decir que estos son barrios *con predominio de la convivencia intercultural* cuando hay una sensación generalizada de que se vive en armonía, al menos en relativa armonía y sin desconfianza. Como punto fundamental se observa en este barrio que no se configuran áreas, zonas y calles donde viven separados los miembros de un determinado grupo étnico o nacional y, si así fuera, se trata de una cierta concentración de vecinos de determinado origen sin que ello conlleve marginalidad excesiva. En las fiestas del barrio se observa que hay gente de procedencia diversa. Cuando alguna comunidad etnocultural celebra su festividad, todo el barrio está invitado y suelen participar quienes se adscriben en otros sectores (ocurre así, por ejemplo, con la celebración del año nuevo chino en Lavapiés).

Hablarán más o menos entre sí y se entenderán mejor o peor en cada caso los vecinos de distintas culturas, lenguas y religiones, pero el caso es que se habla y se tiene voluntad de comunicarse. Se sabe que hay conflictos de todo tipo y que en algunos de estos conflictos los factores culturales tienen un peso importante, pero esos pleitos son tratados pacíficamente y se

sabe ver si el conflicto es vecinal, comercial, educativo, etc., sin recurrir simplistamente a la diversidad cultural para explicar y justificar todo. En definitiva, se valora positivamente la diversidad del barrio, se tiene orgullo de ella y se acepta que todos son, ante todo y ante los demás, vecinos del barrio, con independencia de su origen, aspecto racial o nacionalidad.

*Situación-tipo 2: La coexistencia.* En la coexistencia las personas no se relacionan de forma activa y se vive de una forma bastante separada. La relación entre los individuos es de respeto, pero de un respeto más bien pasivo, de dejar hacer, con nulo o poco interés por el otro. Se tiene conciencia de que el otro es diferente y se supone que vive en un mundo sociocultural distinto en el que se le deja estar, mientras uno no resulte perjudicado. Entre los que se perciben como diferentes apenas hay relaciones intensas y duraderas de amistad, visiteo, pareja, parentesco, asociacionismo compartido. Las relaciones interpersonales e intergrupales son las mínimas para la vida junto a los demás, relaciones más bien esporádicas y sin gran intensidad. Se cumplen las normas básicas de educación, vecindad, circulación, etc. Quizás un segmento no esté de acuerdo con esas normas, pero usualmente se prefiere callar, no romper el *statu quo*. No importa si los valores de cada persona, grupo o comunidad son diferentes e incluso divergentes, así está bien mientras no haya líos o problemas mayores.

Cada cual a lo suyo; lo que se comparte lo es por imperativo cotidiano, porque se coincide en el tiempo y en el espacio, pero nada más (y nada menos), por pragmatismo e incluso por comodidad. En coherencia con todo ello, la comunicación es casi exclusivamente con los considerados iguales y/o similares, siendo excepcional la charla y la interacción comunicacional con el desigual y/o diferente. Se piensa y se dice: “aquí la gente se lleva bien, no hay conflictos”, remitiendo en parte la buena relación a la inexistencia de frecuentes e importantes disputas. Se tolera al otro, pero desde la posición dominante, a veces porque no cabe otra; se le soporta a duras penas, por así decirlo.

Hay una contención en el ambiente, todo marcha más o menos bien mientras la sangre no llegue al río. Predomina la identificación y el sentido de pertenencia con el propio grupo; es débil el sentido de pertenencia al grupo más amplio, sea este la región, la ciudad, el barrio o la escuela. No hay voluntad de inclusión de todos en la unidad mayor –como ciudadanos, como vecinos, etc.– pero sí de no agredirse y “vivir en paz”.

Recordamos el carácter de tipo ideal de ese retrato de la coexistencia que, por lo tanto, no se ajustará plenamente a ninguna situación real. Estarán presentes unos rasgos y no otros. Si el tipo construido sirve para algo es, primero, por su configuración general y abstracta; puede desde esa generalidad y abstracción destacar los detalles de la realidad sociocultural, siempre concreta y siempre más compleja. También debería ser útil por contraste e interacción con las otras dos situaciones-tipo.

*Ejemplo:* Si entramos a contemplar de nuevo el barrio que nos sirve de laboratorio de reflexión, lo definiríamos como un barrio donde predomina la coexistencia entre los diversos segmentos socioculturales, entre gitanos y payos, entre autóctonos e inmigrantes, cuando es bastante marcada la distribución espacial de unos y otros en el espacio urbano y educativo,

pudiéndose identificar pautas claras de segregación espacial y social. Ocurrió tal pelea entre los de este grupo y el otro, se comenta y se espera que la cosa no vaya a más, algunos incluso indican que hay que limitar la disputa y evitar caer en falsas generalizaciones, pero no se hace mucho más. Se habla del otro sin manifestar agresividad y hostilidad, pero no se habla con el otro. No se quieren romper los lazos existentes (más bien débiles) pero no se llega a la voluntad de tejer vínculos más sólidos, por ejemplo de amistad, lo cual sería lo mejor para el barrio, como dicen algunos pocos.

Los “vecinos de toda la vida” tienen la sensación y la actitud de que hay que aguantar a esta gente nueva, que uno no va a agredir a nadie, porque “qué le vamos hacer”. Se suele estar en el reino de la coexistencia cuando las asociaciones son de “unos” o de “otros”, cuando la distinción entre los “vecinos de toda la vida” y “los recién llegados” adquiere una relevancia crucial, excesiva u obsesiva, en el imaginario y en la cotidianidad. Las interacciones entre los vecinos se producen más bien en cuanto individuos pertenecientes a un determinado grupo étnico o cultural y no en función de los roles personales y profesionales que desempeñan en ese espacio fulanito o menganita, el tendero de la calle tal, ese padre o esa madre de tal alumno o alumna del colegio donde tenemos a nuestros hijos, el nuevo profesor de tal lengua que vive en el barrio. “La situación del barrio no es ninguna maravilla pero, bueno, vamos tirando y en general la gente no se lleva mal”.

*Situación-tipo 3: La hostilidad.* En la hostilidad el ambiente es de tensión, de confrontación. Domina la competencia sobre la cooperación. O bien estamos al borde de la escalada del conflicto, pues todo el mundo sabe que están latentes estos y otros asuntos, o bien directamente estamos instalados en un conflicto permanente y frecuentemente desregulado. En las relaciones humanas tiene una alta incidencia la desconfianza generalizada, la evitación física, el enfrentamiento personal o colectivo, la pelea, la culpabilización del otro (con mecanismos de chivo expiatorio o cabeza de turco). En los peores momentos, la hostilidad no es únicamente verbal sino física. Hay una discriminación establecida: cuando hay trato –por ejemplo, en una reunión donde necesariamente hay que juntarse– ese trato es bastante desigual según con quien se establezca; una cosa es hablar, negociar o festejar con los propios y otra es hacerlo con esos otros, que siempre son eso, otros y extraños de los que hay que desconfiar, pensar mal, exagerar.

Si veo que el sujeto de mi hostilidad participa en la vida social, lo entiendo como una amenaza. No se habla con quienes son objeto de rechazo, y cuando se habla con alguno de ellos la mayoría de las veces hay malos tonos y la cosa puede acabar en descalificaciones y hasta insultos. Todo ello no es algo excepcional sino habitual. Y lo que es peor, cuando esto ocurre no se resuelve sino que se acumula, no se generan procedimientos que vayan regulando, encauzando, esa conflictividad y malestar. No hay paz social, ni siquiera una paz pasiva, de escasos incidentes. Se sabe que esos que son vistos como problema y como lacra, y en cualquier caso como antagonistas, son desgraciadamente copartícipes en la sociedad, en *nuestra* sociedad, no la de ellos, y ahí está el problema porque eso no se acepta, se rechaza. El sector dominante no pretende incluir al sector subordinado en la vida social, sino que su hostilidad refleja su interés en excluir.

Al igual que con la convivencia y con la coexistencia, también con esta caracterización de la hostilidad hay que tener presente su carácter generalizante. En las situaciones reales la hostilidad no será siempre manifiesta; siempre habrán momentos y momentos. Y grados: habrá fases álgidas de hostilidad y fases de menor agresividad. Y no todo el mundo; mientras unos están instalados en el enfrentamiento, otros tratan de apaciguar, unir y crear otras relaciones.

*Ejemplo:* Siguiendo con nuestro escenario de reflexión (espacios urbanos y contextos multiculturales) nuestro barrio es *un barrio donde predomina la hostilidad interétnica* cuando los recién llegados son considerados invasores y culpables de los males del barrio: de la inseguridad, la suciedad, la mala fama, de no progresar. Son vecinos tan sólo por residencia física, son vecinos no deseados. “¡Qué bien estaría el barrio sin ellos!”, podría resumir esa vivencia. El ambiente de confrontación puede captarse en miradas de recelo y antipatía, en múltiples detalles cotidianos como cambiarse de acera o de asiento, lanzar al aire comentarios malhumorados y adversos (por ejemplo en una cola de espera en el mercado), hablando mal de otros pero como quien no quiere la cosa.

Molesta que un pequeño grupo esté hablando una lengua desconocida en la plaza o en la salida del metro, ¡aunque hablen entre ellos! No hay mes, semana o incluso día, según las fases más o menos críticas de la situación y del proceso sociourbano, que no se comente un incidente o una pelea, un acontecimiento negativo más en la intrahistoria del barrio. Los vecinos que pertenecen a una minoría subordinada viven con incomodidad la situación, tienen precaución forzada en sus comentarios y comportamientos, y saben que “hay que andarse con cuidado” y frecuentemente se tiene simplemente miedo. No hay realmente tolerancia en el barrio, sino represión de instintos y deseos. Las posibles voces y hechos a favor de la inclusión y la integración son esporádicos, quedan en minoría, y con frecuencia son más bien *testimoniales*.

Para acabar este punto, es oportuno recordar por última vez, y aun a riesgo de ser demasiado insistentes, el carácter de tipo ideal, de perfil generalizador de cuanto se ha expuesto, pues lo que en la realidad existe siempre será una determinada combinación de elementos convivenciales, de coexistencia y de hostilidad, tanto en las cogniciones y actitudes como en las conductas y los comportamientos, y eso será lo interesante para analizar en cada caso concreto. Así en un barrio donde predomina la coexistencia, habrá quienes convivan entre sí y quienes mantienen actitudes de hostilidad.

### **La perspectiva de cambio o las reglas de transformación de una situación en otra**

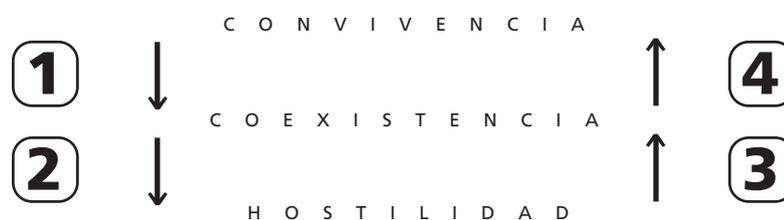
Como decíamos en la presentación de la tipología, se trata de una propuesta dinámica pues cada una de esas situaciones puede transformarse en otra. No sólo eso, cada una de las tres situaciones-tipo –las cuales tienen en su seno elementos de las otras situaciones estructurales– se mueve en direcciones varias. Desde esta perspectiva dinámica y transformativa, la convivencia, la coexistencia y la hostilidad son también estadios o momentos en la evolución y cambio social, constituyen prácticas sociales concretas que tienen o no la hegemonía en un determinado espacio y entre unos

determinados actores. Si en el apartado anterior citábamos a Saussure respecto a la lingüística sincrónica, aquí traeremos a colación el comienzo de la tercera parte de su *Curso de Lingüística General*, dedicada a la lingüística diacrónica, la cual “estudia no ya las relaciones entre términos coexistentes de un estado de lengua, sino entre términos sucesivos que se sustituyen unos a otros en el tiempo” (1970, 231).

Veamos por qué, cómo y cuándo se transforma una en la otra. Como hipótesis de partida asumiremos que, si bien unas veces el detonante de esa transformación es sobre todo un factor interno y otras veces puede haber sido un factor externo, la mayoría, por no decir la totalidad de las veces, lo que produce ese cambio es una combinación y retroalimentación de las influencias externas y de las dinámicas internas. Entre los factores externos pueden ser decisivos los cambios drásticos en el poder político de la sociedad mayor (que puede dar alas a uno de los sectores de la comunidad o del espacio social que estemos considerando), una nueva legislación, el lanzamiento de una campaña con fuerte contenido de hostilidad o, por el contrario, de sensibilización positiva, y sobre todo acontecimientos de conflicto violento (guerras, atentados, etc.) que involucren o se relacionen con determinados grupos nacionales, étnicos o religiosos. Entre los factores internos pueden ser decisivos los procesos de inversión del peso sociodemográfico, los cambios en el poder local y la correlación de fuerzas o la escalada del conflicto social e interétnico a partir de determinados incidentes o acontecimientos.

Comencemos por la escala *descendente*, la que conduce de la difícil convivencia a la mera coexistencia y de la caída de esta hacia la franca hostilidad, para enfocar luego la evolución inversa. Como puede ver el/la lector/a calificamos valorativamente y sin apuro estas situaciones, y aún añadiríamos la *compleja y deseada* convivencia, la *valiosa pero insuficiente* coexistencia, la *rechazable y negativa* hostilidad: como expuse más arriba, la tríada que proponemos tiene una finalidad práctica, o dicho de otra forma, pretende servir a la praxis de la convivencia. En este segundo aspecto de la tipología, diacrónico y dinámico, organizaremos los comentarios a partir de cuatro procesos-tipo. Si en el anterior apartado los ejemplos tomaron como escenario los barrios multiculturales, ahora los ejemplos remitirán al marco de las escuelas con procesos de diversificación sociocultural.

Cuadro 3. Procesos de transformación de las situaciones - tipo



**Proceso 1: Cuando la convivencia retrocede hasta la mera coexistencia**

La convivencia predominante en un determinado espacio social puede convertirse en una mera coexistencia por diferentes razones. Una de ellas

es que se hayan dejado de promover las acciones dinamizadoras, sensibilizadoras, formativas, etc., que estaban consiguiendo un marco de convivencia. Un punto clave en ese deterioro de la convivencia es la corporación o, incluso, cerramiento de cada grupo en sí mismo, produciendo un claro enfriamiento de las relaciones sociales.

Este proceso de cerramiento –e incluso de guetización para el grupo más débil– puede deberse a su vez a bastantes factores; aquí señalaremos uno que parece frecuente: el fracaso de las políticas de integración e inclusión. Si estas fallan o son parcas en sus efectos, hay grupos que se irán enroscando más y más sobre sí mismos y en una espiral peligrosa de exclusión, cerrazón, mayor exclusión, etc. Otra de las líneas de pérdida de convivencia es el fracaso –otra vez por los motivos más variados– del sistema de regulación de los conflictos que hasta el momento funcionaba, actuando como desencadenante o como agravante alguna influencia externa que azuza o aviva la conflictividad.

*Ejemplo:* Tomemos el caso de una escuela con fuerte diversidad sociocultural donde había una situación de no discriminación, de relaciones efectivas y positivas dentro y fuera del colegio entre alumnos de diversas procedencias y bagajes culturales; donde los profesores estaban abordando los nuevos retos y cooperaban para producir nuevos proyectos educativos de centro adecuados a las nuevas realidades, problemáticas y oportunidades; y donde los padres del alumnado autóctono y del alumnado de origen extranjero estaban poco a poco conociéndose de forma normalizada en la asociación y en las actividades y fiestas escolares.

Esta convivencia escolar está ahora quedando en mera coexistencia pues cada grupo se está encerrando sobre sí mismo. Así, los estudiantes, sobre todo los de mayor edad, van formando subgrupos y en cada uno de estos empieza a verse de forma negativa el “ir con los otros”. No se llega a la agresión pero hay demasiados incidentes de amenaza, situaciones de tirantez, motes molestos: sobre todo se han roto las buenas amistades. Los profesores no están logrando frenar las discusiones y desavenencias que se producen entre ellos a la hora de juzgar las causas, los efectos y las posibles soluciones de los malos comportamientos, las faltas de rendimiento escolar o los casos crecientes de absentismo. Como consecuencia de todo ello, los docentes se encuentran de pronto fragmentados, desunidos según sus pareceres y posturas –o las que se atribuyen entre sí– respecto a la nueva situación de creciente diversificación.

Entre los padres autóctonos se ha generado también cierta división a partir de los comentarios de algunos de que la calidad y el ambiente del centro están empeorando; se ha producido, además, una fuerte discusión a raíz de la reducción y de la insuficiencia del número de becas de material escolar y de comedor. Algunos se sienten perjudicados y tratados con agravio comparativo respecto a los padres extranjeros (“los inmigrantes”) quienes a sus ojos son claramente beneficiados y “están acaparando las ayudas”. Estas tensiones han afectado a los padres y madres de nuevos alumnos y crece la sensación de rechazo y dificultad. En fin, la escuela mantiene bastantes elementos positivos de su trayectoria, no hay enfrentamientos explícitos pero las cosas no están como antes, el ambiente ya no es tan bueno.

### *Proceso 2: Cuando la coexistencia deviene en franca hostilidad*

La coexistencia se traduce en hostilidad cuando el respeto –al menos el mínimo, o respeto pasivo– y la situación de no agresión desaparecen por las razones que sean. La coexistencia predominante en una sociedad, ciudad, barrio o escuela, puede devenir hostilidad latente o manifiesta por diferentes motivos. Uno de ellos es cuando un determinado problema o conflicto se desborda, supera la contención reinante, e impregna de desconfianza, desconsideración y conductas de rechazo a diferentes sectores o ámbitos de la comunidad. Otro motivo es el avance claro, hasta llegar a hacerse con la hegemonía, de un determinado sector partidario del enfrentamiento, de la agresión.

Sin duda, puede pasarse directamente de una situación de convivencia a otra de franca hostilidad, pero ello es considerablemente más difícil que el paso de la situación de coexistencia a otra de hostilidad que ahora estamos analizando. La razón de ello es la siguiente: es mucho más difícil agredirse entre quienes se conocen (se llaman por su nombre, se han visitado, saben de la historia y trayectoria del otro, etc.) y entre quienes tienen intereses compartidos, sean estos familiares, vecinales, económicos, etc. Más difícil aún si quienes están conviviendo tienen adoptado algún tipo de acuerdo, normativa, constitución, que les une, vincula y obliga. O también si quienes están viviendo juntos, ya han superado, mediante el diálogo y la negociación, malas situaciones, pruebas, retos. Recordemos los terribles acontecimientos xenófobos en El Ejido (en febrero de 2000). No podemos analizarlos con detenimiento aquí, pero sí indicar un aspecto señalado por varios autores: no existían apenas vínculos positivos –o estos eran claramente minoritarios– entre la población local –empresarios de invernaderos, comerciantes, vecinos en general– y la población trabajadora inmigrante magrebí o subsahariana. Si hubieran existido, quizás no se hubiera evitado aquella brutal escalada de odio, persecución y agresión (o quizás sí), pero en todo caso hubiera sido más difícil.

*Ejemplo:* Retomando la ejemplificación en el marco escolar, en una escuela la situación de coexistencia puede convertirse en hostilidad cuando las manifestaciones de rechazo hacia un determinado sector, o de todos entre sí, son algo manifiesto y cotidiano. Estas manifestaciones pueden tomar la forma de escalada de bromas pesadas, boicoteos, amenazas, insultos, otras agresiones verbales, agresiones físicas. Se ha perdido el respeto que había. Han comenzado las llamadas de atención, sanciones, castigos y expulsiones, pero el ambiente es de confrontación, de conflictividad no regulada que puede estallar en cualquier momento. En una discusión se oyen voces y gritos. En el patio, distintos alumnos se pelean con frecuencia... Analicemos ahora la escala transformativa *ascendente*, la que puede conducir desde esa hostilidad hacia la coexistencia y desde esta a la convivencia.

### *Proceso 3: Cuando la hostilidad es superada y se establece una situación, al menos, de coexistencia*

Lo primero que es necesario para el tránsito de la hostilidad a la coexistencia es precisamente el fin de las hostilidades. No se trata aquí de un fin de hostilidades por imposición de una fuerza coactiva y externa (por ejemplo, la

intervención de la policía o del ejército) sino de la cancelación consciente, voluntaria, comunitaria, del insulto, el rechazo, la humillación, el hostigamiento, etc. Ahora bien, el simple fin de las hostilidades, con ser importante, no es en absoluto suficiente. Es necesario, además, que la actitud de tolerarse, aunque sea en el sentido pasivo antes mencionado o incluso en el sentido de aguantarse o soportarse sin más, se haya extendido, se haya hecho mayoritaria respecto a la actitud de agresión implícita o explícita.

*Ejemplo:* Centrándonos de nuevo en el marco escolar, enumeramos algunos ejemplos de cómo puede superarse una situación de enfrentamiento deviniendo, al menos, otra de coexistencia. Una decisión compartida del claustro de profesores para la pacificación y mejora de las relaciones; un acuerdo conjunto de autoridades educativas, profesores, padres y alumnos para zanjar ese mal ambiente; el diseño y puesta en práctica de un nuevo plan educativo del centro; la intervención de profesionales de la orientación escolar y de la mediación educativa, siempre en equipo con los otros actores... Todas ellas son prácticas que pueden lograr ese tránsito hacia la positiva y valiosa coexistencia.

#### **Proceso 4: Cuando la coexistencia, valiosa pero insuficiente, da paso a un régimen de convivencia**

Para pasar de la coexistencia a la convivencia es preciso que se dé una mayor interacción positiva entre los sujetos (individuales o colectivos) y que haya más conciencia y práctica de compartir aspectos clave de la vida cotidiana y social. He aquí dos cuestiones de clara diferenciación: lo relacional y lo compartido. Primero, lo relacional. En la coexistencia hay relación entre los sujetos, unos saben de otros, habrá relaciones comerciales habituales, etc. En la convivencia esa relación es más estrecha, más intensa y sobre todo más positiva: hay amistades, parejas mixtas, espacios urbanos o rurales de absoluta mezcla, etc. Por ello, el tránsito de la coexistencia a la convivencia requiere la voluntad decidida, el esfuerzo, la práctica continuada de hablar con el otro, de reconocer que hay intereses divergentes y contrapuestos, de discutir sobre ello y saber llegar a acuerdos, de planificar juntos, etcétera.

Segundo, lo compartido. En la coexistencia pueden compartirse el espacio, la regulación jurídica, incluso la pertenencia a una misma comunidad política (un país, una región). Pero en la convivencia lo que se comparte es más amplio y relevante, y sobre todo se comparte de forma más manifiesta, explícita, con conciencia clara de que aunque se es muy diferente en unos u otros aspectos, tanto la ciudadanía como el barrio o la escuela son de todos y todos deben defenderlos. Entonces, el pasaje de la coexistencia a la convivencia se puede dar cuando se trabaja por el grupo con los intereses comunes y compartidos, cuando intencionalmente se crean espacios de encuentro, símbolos compartidos, etcétera.

*Ejemplo:* Imaginemos una escuela en la cual ya se había logrado que entre niños gitanos y no gitanos hubiera un mínimo de tolerancia y respeto (al menos en su forma pasiva). Pues bien, en esa escuela se fue más allá, se llegó a una fructífera convivencia, cuando tras la puesta en marcha, de forma mancomunada y con éxito, de un plan escolar o una estrategia colectiva de mejora de las relaciones, se observó ni más ni menos que los

alumnos y alumnas ya no se sentaban de forma tan agrupada en el aula ni se ubicaban tan diferencialmente en el recreo; este aspecto llegó a ser irrelevante desde el punto de vista étnico. Lo que es más importante: se logró que unos y otros establecieran relaciones entre ellos, jugaran juntos en las calles aledañas del centro, se visitaran, se invitaran a sus fiestas de cumpleaños, se ayudaran en los deberes, hubiera payos y gitanos indistintamente en los equipos y comisiones de la escuela.

En las relaciones entre padres el paso de la coexistencia a la convivencia también fue notorio en esa otra escuela; por ejemplo, los padres y madres de alumnado autóctono y las madres y padres de alumnado de origen extranjero no sólo se ven a la puerta del colegio y se saludan sino que se han ido conociendo y trabando amistad a partir de la incorporación paulatina de los primeros a la asociación de madres y padres de alumnos y a las distintas actividades de la escuela. Ahora no es extraño ver por la tarde caminar juntas una madre española, otra marroquí y una polaca que han trabado amistad y cuyos hijos se conocen bien. Cuando eligieron presidente de la AMPA a un senegalés, a nadie le pareció ni mal ni extraño sino algo coherente y positivo.

El paso a la convivencia también puede identificarse en la evolución seguida por el profesorado: han trabajado duro pero el caso es que ahora las discusiones no acaban en etiquetados y en calificativos que no gustan, sino que a base de diálogo, mediaciones y concesiones se ha conseguido adaptar el plan educativo de centro, enriquecer el proyecto curricular, mejorar las programaciones de aula. Hay en el ambiente cierto orgullo de estar logrando hacer frente por positivo al reto de la diversificación sociocultural del centro.

Hay que completar este análisis del aspecto dinámico del modelo añadiendo que el paso de una situación a otra no siempre es gradual, es decir, a través del colchón intermedio de la coexistencia, sino que puede ocurrir en directo –de la convivencia a la hostilidad y de esta a la convivencia– si bien ello es excepcional y difícil que se produzca. En todo caso, puede ocurrir con cierta rapidez, con un tránsito veloz a través de la coexistencia.

## La convivencia en relación con otros ideales societarios

Una vez conceptualizada la convivencia y propuesta una tipología que pueda servir tanto para caracterizar situaciones sociales como para la práctica de su promoción, sólo falta indicar algunos apuntes sobre la relación de la convivencia con otras propuestas sociopolíticas y éticas, entre las que seleccionamos la integración, la interculturalidad, la tolerancia y la ciudadanía<sup>5</sup>.

Las dos primeras son las concepciones básicas y recurrentes en las políticas europeas y española en relación con la inmigración, si bien debe quedar claro que los conceptos, enfoques y políticas de integración y de interculturalidad van mucho más allá de la cuestión migratoria (se utilizan con relación a minorías nacionales, a las relaciones entre pueblos, regiones o nacionalidades, etc.). Las otras categorías –tolerancia y ciudadanía– no se circunscriben a lo étnico y cultural, sino que remiten a la filosofía política general y particularmente a los regímenes de democracia.

5. En este tercer apartado sólo haremos unas indicaciones generales. Para profundizar en el sentido en que aquí se utilizan las nociones de integración, interculturalidad, tolerancia y ciudadanía, remitimos al lector al libro ya mencionado de Malgesini y Giménez (2000) y a los otros textos citados.



Iremos reflexionando sobre las conexiones de la convivencia con cada una de esas cuatro categorías, todas ellas ideales societarios pero también situaciones de hecho. Primero, se indicará brevemente lo que supone cada categoría o perspectiva, después, estableceremos algunos matices diferenciadores con la especificidad de la convivencia y, por último, comentaremos algunos aspectos sobresalientes de la relación.

### **La convivencia como elemento clave de la integración y de la interculturalidad**

*Convivencia e integración.* Son muchas las formas de entender el proceso y la meta de la integración. Lo que aquí queremos resaltar es que, en cualquiera de esas formas, la integración supone la interacción social y los demás componentes de una relación de convivencia. En el ámbito de las migraciones se postula “la integración social de los inmigrantes”. En otros lugares (por ejemplo, Giménez, 2003, página 77) hemos manifestado cómo esa expresión refleja la concepción parcial y unilateral que ve en el/la inmigrante el único o el principal sujeto protagonista de la integración, cuando esta debería ser contemplada como un proceso que implica al todo social, al conjunto de los actores sociales. Entendida como un proceso multidimensional de adaptación mutua entre autóctonos y extranjeros, entre sociedad receptora y nuevos pobladores, las conexiones entre convivencia e integración son intensas (véase definición completa en Giménez, 2003, páginas 78 y 79).

El éxito o fracaso en las políticas sociales de integración en el ámbito de las migraciones tienen resultados claros en la sociabilidad. Si en la aplicación de esas políticas predomina el fracaso, emergen situaciones de segmentos de irregularidad, enclaves de penosa explotación y discriminación laboral, guetos residenciales, familias fragmentadas, sectores marginados de jóvenes de origen extranjero, refugio de algunos en el fundamentalismo religioso, etcétera. Sobra decir el impacto absolutamente negativo de todo ello en la convivencia social y en la sociabilidad en general.

La integración como proceso social compete también al no inmigrante así como a las administraciones. En la medida en que la población receptora acepta, se acomoda, se adapta a la nueva situación, en la medida en que muestra interés por los recién llegados y sus peculiaridades, en la medida en que sepa ver todo lo que se tiene en común, se estará haciendo un aporte importante a la convivencia del país, de la ciudad, del barrio.

A su vez, al mantenimiento y profundización de la convivencia en la sociedad mayor, el hecho de que predomine el civismo, la tolerancia política y religiosa, la paz activa, en el conjunto de la vida social y de la ciudadanía, será favorable para que los inmigrantes, es decir, los millones de personas venidas de otras tierras, puedan ubicarse a partir de lo cívico, y ser ellos mismos artífices de tolerancia y agentes de paz. El marco general de convivencia es el marco idóneo donde puede tejerse con un relativo éxito el complicado proceso de integración y nueva cohesión social, para el que hay tantas barreras y obstáculos.

Hasta ahora la integración ha sido un concepto clave en las políticas públicas hacia la inmigración y hacia las minorías étnicas. No así la convivencia, la cual rara vez se ha convertido en núcleo vertebrador de la planificación social y de las iniciativas de la sociedad civil. No obstante, las cosas están cambiando. Uno de los rasgos sobresalientes en la etapa actual –al menos en España– es precisamente la aparición de planes, programas e iniciativas centradas en el eje de la convivencia, como es el caso del Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural y de las otras iniciativas.

*Convivencia e interculturalidad.* La contraposición coexistencia/convivencia se ha puesto en paralelo con la de multiculturalismo/interculturalismo (véase, por ejemplo, Puig i Moreno, 1991). Mientras el multiculturalismo describe la situación social en la que dos o más grupos etnoculturalmente diferenciados coexisten en un territorio (Estado-nación, región, barrio, etc.), el segundo se refiere a la situación en que dos o más personas o grupos interactúan, dialogan, se mezclan, conviven de hecho (Labat y Vermes, 1994; Giménez, 1997). Hay que matizar que, así planteada, esta contraposición sólo es comprensible cuando se utiliza una de las acepciones de multiculturalismo, la más reciente. En los años sesenta y setenta, multiculturalismo denotaba siempre pluralismo cultural, esto es, asunción de la diversidad y respeto a la diferencia del otro (véase Constant, 2000; Dietz, 2003).

Una de las diferencias entre convivencia e interculturalidad es que mientras la primera se predica de cualquier variable social (convivencia política, social, vecinal, etc.), la segunda es una propuesta en relación con un aspecto de la sociedad como es su diversificación sociocultural. Podemos hablar de convivencia entre viejos y jóvenes, entre personas de diferentes ideologías, entre nacionalistas y no nacionalistas, entre los miembros de una pareja o de una familia, entre los homosexuales de un determinado barrio y el resto de los vecinos, entre las diferentes comunidades autónomas, entre España y sus vecinos, etcétera. La convivencia afecta al conjunto de las relaciones sociales. En contraste, la interculturalidad remite específicamente a las situaciones de diversidad cultural, religiosa y lingüística, al conjunto de las relaciones interétnicas (Dietz, coord., 2002; Dietz, 2003). De ahí la expresión convivencia intercultural, en la que el adjetivo denota, por un lado, la convivencia entre personas y colectivos etnoculturalmente diferenciados y, por otro lado, la convivencia basada en los principios de la interculturalidad como propuesta sociopolítica y ética. Estos principios de la interculturalidad son los mismos que los de todo pluralismo cultural (la igualdad de trato y no discriminación, por un lado, y, por el otro, la valoración positiva, respeto y derecho a la diferencia) (véase, Labat y Vermes, 1994; Heise, comp., 2001; Fuller, ed, 2002) y añadiendo énfasis en la interacción positiva entre las partes, valorando lo que tiene en común (Giménez, 1997 y 2000; Malgesini y Giménez, 2000).

Desde el nuevo racismo se intenta presentar la convivencia entre autóctonos e inmigrantes como imposible. Proclaman que cada cultura sólo tiene sentido allí donde surgió, utilizando sin reparo para ello las ideas antropológicas de la ecología cultural en lo referente a la adaptación de las culturas al medio. Lo que no dicen es que las culturas, lejos de ser conjuntos rígidos y estáticos de conductas y formas de interpretación de la realidad, algo ya hecho así para siempre, son muy por el contrario bagajes flexibles, cambiantes, que efectivamente se adaptan al medio pero no sólo al medio físico sino al ambiente entero, al medio social y no sólo al de origen sino también a la sociedad receptora del inmigrante.

Entre la convivencia y la interculturalidad hay relaciones de mutua necesidad. El predominio de relaciones sociales de convivencia en una determinada sociedad, ciudad o barrio constituye el mejor de los contextos para avanzar en la interculturalidad tal y como se definía más arriba. A su vez la promoción de procesos y espacios de interculturalidad permiten que la convivencia vaya siendo una realidad. Para que la sociedad intercultural avance y tome cuerpo son necesarias muchas cosas –sobre todo en los campos de las políticas y acciones de igualdad– pero una de ellas es que cunda y sea hegemónico, no solamente la valoración positiva de la diversidad y el respeto activo –más allá de todo relativismo extremo– sino especialmente la interacción y comunicación con el Otro culturalmente diferenciado, que procede de otro mundo, habla otra lengua, profesa otras creencias, practica otros ritos, tiene otro aspecto y presencia, y todo ello no puede ser sin la tolerancia bien entendida hacia aquello que no es como uno mismo.

### **Convivencia, tolerancia y ciudadanía**

*Convivencia y tolerancia.* Ni la integración, ni la interculturalidad, ni la convivencia son posibles sin tolerancia. Allí donde hay convivencia –en esa escuela, en ese barrio– encontraremos tolerancia. Sin duda no en todos los sujetos presentes en ese contexto, pero sí en buena parte de ellos, y seguramente en los más activos. Por otra parte, la actitud de la tolerancia es un arte y, por lo tanto, debe aprenderse: la lucha o el esfuerzo por la convivencia familiar, cívica o interreligiosa es la escuela de ese aprendizaje y consolidación.

Cuando reflexionamos sobre las relaciones entre la convivencia y la tolerancia debemos tomar en cuenta algunas críticas a esta última. Me refiero sobre todo a las críticas de Marcuse al ideal y a la promoción de la tolerancia por lo que pueden tener de efecto disuasorio de la transformación social<sup>6</sup>. En contra de la exigencia predominante y consensuada de tolerancia, Marcuse argumentó que en muchos casos la práctica de la tolerancia servía para mantener el *statu quo* o estado de cosas. Dicho de otra manera, la exigencia de tolerancia puede tener un efecto conservador, de mantenimiento del orden social. ¿Puede ocurrir lo mismo con la convivencia?

El politólogo Iring Fetscher en su libro *La tolerancia* se refiere así a la posición marcuseriana detractora de la tolerancia: “Herbert Marcuse adujo en contra de la moderna exigencia de tolerancia, que esta sólo sirve –por lo menos en muchos casos– para mantener el *statu quo* de la desigualdad. En la sociedad de abundancia impera la discusión en abundancia; y dentro

6. Fetscher (1999) se refiere también a las críticas de Robert Paul Wolf en su *Jenseits der Toleranz* (Más allá de la tolerancia).

del marco establecido, esta sería en gran medida tolerante. Pero al conceder –de forma indiferenciada– la palabra de todas las opiniones, evita que se geste una opinión clara y crítica” (1999, 144 -145).

Aunque Marcuse dijera que “con todas sus limitaciones y distorsiones, la tolerancia democrática es más humana que una intolerancia institucionalizada”, lo cierto es que, en palabras de Fetscher, Marcuse “se declara a favor de un demostrativo rechazo, por parte de minorías disidentes, de la tolerancia pura”, con su efecto apaciguante. Ellas serían las únicas capaces para crear aquel estado de cosas en el cual la tolerancia sería, por fin, posible en general, sin solidificar situaciones de injusticia” (1999, 145). Y añade Fetscher: “lo que critica Marcuse no es, en realidad, la tolerancia en sí misma, sino la ineffectividad de la libertad de opinión en una sociedad cuyos miembros se han vuelto incapaces de reconocer sus intereses en materia de libertad y de autodeterminación, por efecto del bienestar y del exceso de estímulos, de la manipulación y de la distracción”(ídem).

Lo planteado por Marcuse sobre la tolerancia es extensible a la convivencia: ¿Cómo compaginar el ideal de la convivencia con las prácticas de los individuos y los grupos por transformar la realidad? ¿Cómo convivir con el otro al tiempo que se lucha por la igualdad social y las libertades? ¿Cómo enfocar la promoción de la convivencia en un mundo de desigualdades? ¿Cómo evitar que el énfasis en la promoción de la convivencia no devenga en un discurso falto de crítica y de praxis transformadora? La promoción de la convivencia no debe ir en detrimento de la crítica, del ejercicio de la libertad, de la exigencia de la igualdad de trato, de la promoción de la igualdad de oportunidades. Precisamente se trata de que la discusión social y política no rompa la convivencia sino que la ilumine, la favorezca. Y esta reflexión nos encamina hacia la relación de la convivencia con la ciudadanía.

*Convivencia y ciudadanía.* Entendida la ciudadanía como titularidad de derechos y deberes de un conjunto de personas como miembros de una comunidad política (local, nacional, supranacional), las conexiones con el ideal y la práctica de la convivencia son al menos tres. Primero, la extensión e intensidad de la ciudadanía es lo que permite y favorece la presencia de situaciones y relaciones de convivencia. Será mucho más posible, sólida y rica la convivencia entre ciudadanos que realmente lo son (y no sólo formalmente) que a) entre ciudadanos *de primera* y ciudadanos *de segunda*; o b) entre ciudadanos y no ciudadanos, como ocurre mayoritariamente con las migraciones internacionales. Las relaciones de convivencia entre autóctonos y extranjeros son posibles, por ejemplo, en un determinado barrio (donde habrá expresiones de *ciudadanía local*) pero lo serán de forma más sólida y estable si esos inmigrantes son ciudadanos de pleno derecho.

Segundo, ese potencial que la extensión de la ciudadanía tiene para hacer realidad la convivencia se manifiesta en el goce de la igualdad de trato y en el cumplimiento de los deberes cívicos. Cuando la discriminación y la falta de civismo imperan, la convivencia se hace prácticamente imposible o es precaria.

Tercero, el desarrollo y ejercicio de la ciudadanía implica que está clara, reconocida y asentada la *pertenencia* de todos los ciudadanos a la comunidad política cuyo estado y sistema de administraciones públicas garanti-

zan los derechos ciudadanos. Si la ciudadanía clásica, la existente hasta el momento, se enriquece con una *nueva ciudadanía* que incorpora plenamente al no nacional, se abrirán las puertas para que los residentes extranjeros se sientan miembros, de una u otra manera y grado, a la comunidad receptora (lo cual no implica la pérdida de otros vínculos de pertenencia). Y esa identificación con el país receptor, ese sentirse parte de o coparticipe, es decisivo para las relaciones de convivencia.

En definitiva, la convivencia imperante en un determinado espacio social es expresión de la ciudadanía, y trabajar por la convivencia intercultural es comprometerse con la ciudadanía plural y con la democracia incluyente.

## Referencias bibliográficas

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

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

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

CONSTANT, F. *Le multiculturalisme*. Flammarion, 2000.

DIETZ, G. (coord.). *El desafío de la interculturalidad. El voluntariado y las ONG ante el reto de la inmigración. El caso de la Ciudad de Granada*. Proyecto Sur de Ediciones / Laboratorio de Estudios Interculturales. Universidad de Granada. Granada, 2000.

DIETZ, G. *Multiculturalismo, interculturalidad y educación: una aproximación antropológica*. Universidad de Granada, 2003.

DURKHEIM, E. *La división del trabajo social*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1985.

FETSCHER, I. *La tolerancia. Una pequeña virtud imprescindible para la democracia. Panorama histórico y problemas actuales*. Barcelona: Gedisa editorial, 1999.

FLERAS, A. y ELLIOT, J.L. *Engaging diversity: multiculturalism in Canada*. Segunda edición. Toronto: Nelson Thompson Learning, 2002.

FLERAS, A. y ELLIOT, J.L. *Unequal relations: an introduction to race and ethnic dynamics in Canada*. Cuarta edición. Ontario: Prentice Hall, 2003.

FULLER, N. (ed). *Interculturalidad y política. Desafíos y posibilidades*. Pontificia Universidad Católica del Perú/ Centro de investigación de la Universidad del Pacífico/ Instituto de Estudios Peruanos. Lima. Perú, 2002.

GIMÉNEZ, C. "La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. Bases teóricas para una propuesta práctica". *Arbor*, CLIV 607. Julio 1996. P. 119-147.

GIMÉNEZ, C. *Guía de Interculturalidad*. Dos volúmenes. Primera parte: "Fundamentos conceptuales". Segunda Parte: "El enfoque intercultural en las políticas públicas de desarrollo humano sostenible". Guatemala: PNUD- Guatemala, 1997 y 2000.

GIMÉNEZ, C. *¿Qué es la inmigración?* Barcelona: RBA, 2003.

JARY, D. y JARY, J. *Dictionary of Sociology*. Harper-Collins Publishers, 1991.

HEISE, M. (comp.). *Interculturalidad. Creación de un concepto y desarrollo de una actitud*. Programa FORTE- PE /PROEBI. Lima, 2001.

LABAT, C. y VERMES, G. (1994) *Cultures ouvertes. Sociétés interculturelles. Du contact a l'interaction*, L'Har-mattan/ENS, Editions Fontenay/St-Cloud.

MALGESINI, G. y GIMÉNEZ, C. *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: La Catarata, 2000.

MOLINER, M. *Diccionario de uso del español*. Dos tomos. Gredos, 1988.

PUIG I MORENO, G. "Hacia una pedagogía intercultural". *Cuadernos de Pedagogía*. No 196, octubre, 1991. P. 12-18.

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

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

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

WEBER, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. (Quinta reimpresión, primera edición en alemán: 1922), 1981.

#### Bibliografía consultada y recomendada

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

STOLCKE, V. "Europa: nuevas fronteras. nuevas retóricas de exclusión". *Extranjeros en el Paraíso*. Barcelona. (1994).

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

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

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

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

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

## Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

La acogida de la inmigración y la gestión de la convivencia.

Mataró: El plan municipal para la nueva ciudadanía.  
Josep Palacios i Manuel

### Josep Palacios i Manuel

*Comisionado para el Plan de la Nueva Ciudadanía,  
Ayuntamiento de Mataró*

Nuestra sociedad, nuestros municipios y nuestras ciudades han sido testigos en los últimos años de la llegada de un conjunto importante de personas que han emigrado de sus países de origen con el objetivo de buscar unas oportunidades laborales y unas condiciones de vida que, a menudo, en sus países no tenían. Estas personas han escogido la opción, a menudo sin muchas posibilidades de poder escoger, de buscar estas condiciones y esta calidad de vida en sociedades como la nuestra, en la cual se dan los factores imprescindibles para ser sociedades de acogida, como por ejemplo, entre otros, el trabajo, la educación y la sanidad. En definitiva, unas condiciones de vida dignas.

Estos flujos migratorios suponen, sin duda, unos nuevos retos y unos nuevos impactos, sobre todo en el ámbito social, cultural, demográfico y económico, especialmente en los últimos años, cuando ha habido un incremento muy importante, tanto con respecto a la cantidad como a la diversidad de las zonas de origen. Este numeroso incremento, que todavía continua, hace que desde la Administración municipal intentemos dar respuesta al alud de demandas y problemáticas que se nos plantean.

Los municipios, la Administración local, por su proximidad con la ciudadanía, es la administración más próxima y es la que debe dar respuesta, en primera instancia, a estas nuevas realidades. Sin embargo, los municipios no tienen ni los recursos ni las competencias para la regulación de los flujos migratorios; ni la capacidad para regularlos jurídicamente ni la capacidad competencial ni económica para estructurar el conjunto de programas y actuaciones que garanticen los derechos y los deberes de los recién llegados, la universalización de los servicios, la igualdad de oportunidades, en resumen, el ejercicio de la plena ciudadanía.

La regulación legal y los criterios de acceso a nuestro territorio los fija el Estado, y la Administración autonómica tiene la responsabilidad de diseñar y poner en marcha políticas de integración de las personas recién llegadas; pero es la Administración local, los ayuntamientos, quien, como representantes más próximos a la ciudadanía, nos encontramos en la situación de tener que gestionar este fenómeno estructural y global, y nos toca hacer frente a los numerosos retos que este nuevo contexto nos plantea. A pesar de ello, es necesario mantener una actitud proactiva ante este escenario, ya que la pasividad puede provocar situaciones de conflicto difíciles de gestionar.

Por todas estas cuestiones, desde los municipios tenemos que abordar todas las problemáticas y los impactos desde una visión integral, transversal y estratégica de la realidad. Por ello, las políticas de inmigración necesitan primordialmente de un gran pacto entre todas las administraciones, no sólo la local, sino también la Administración autonómica y la estatal.

Por lo tanto, desde el ámbito municipal, las actuaciones en materia de inmigración se tienen que articular sobre la base de dos grandes ejes: los procesos de acogida y las políticas de cohesión y ciudadanía, sin olvidar que la gestión de la inmigración y la de sus impactos se deben hacer desde una visión estratégica, y que nuestras actuaciones deben dirigirse a toda la ciudadanía.

De la misma manera, es imprescindible trabajar las políticas de inmigración desde el consenso, la coordinación y la corresponsabilidad entre los agentes, las administraciones y las instituciones públicas y, en general, el trabajo en red con todos aquellos agentes económicos y sociales que tienen relación con los procesos migratorios.

Mataró es una ciudad que ya tiene una cierta experiencia en el trabajo con las personas recién llegadas. Los primeros inmigrantes comenzaron a llegar de la zona subsahariana, sobre todo de Gambia y Senegal a finales de los años setenta. Se han realizado muchos programas y actuaciones sobre todo desde el ámbito de los servicios sociales, la sanidad y la enseñanza, para favorecer la integración de la población recién llegada.

En los últimos años, sobre todo durante el último mandato electoral, 1999-2003, ha habido un aumento muy considerable de inmigrantes. El 1 de enero de 2000, Mataró tenía una población de 105.685 habitantes, 4.140 de los cuales nacieron fuera del Estado español, hecho que representaba un 3,91% de población extranjera, justo el doble del promedio de Cataluña.

De acuerdo con los datos analizados en el Padrón de Habitantes, en fecha 31 de diciembre de 2005, Mataró tiene una población de 119.130 personas, de las cuales 17.433 son extranjeras, es decir, el 14,63% del total de población. En estos cinco años la ciudad ha tenido un incremento total del 12,7% de población, mientras que el aumento de los extranjeros en el mismo período ha sido del 420%.

A este aspecto hay que añadir que las zonas de procedencia de los inmigrantes se han diversificado. A la población de origen subsahariano se ha sumado, de una manera muy importante, la población del norte de África, principalmente de Marruecos. Pero también es importante la comunidad de personas que provienen del continente americano, sobre todo de América Central y del Sur, como también las personas que vienen del Sureste Asiático, y de los países de la antigua Europa del Este. No tenemos que olvidar que, además, estamos en una fase de construcción y de ampliación de la Unión Europea, y que en un período de pocos años, buena parte de estos países serán miembros de pleno derecho. Serán –muchos de ellos ya lo son–, por lo tanto, ciudadanos europeos, con igualdad de derechos y de deberes y con absoluta libertad de movimiento dentro de los Estados Miembros, un hecho que cambiará completamente la situación jurídica y administrativa y sus estatus personales.

Parece evidente que nuestra sociedad aún no está preparada para asumir un volumen tan importante de personas inmigrantes. A pesar de que, en términos generales, se puede afirmar que no hay situaciones generalizadas de rechazo ni de conflictos, las ciudades y los barrios sólo pueden asumir, de manera natural, un incremento determinado de personas recién llegadas. Cuando se sobrepasa un determinado volumen, ya sea por la llegada masiva de personas o por su concentración en una zona de la ciudad, es fácil que surjan tensiones y percepciones negativas por parte de la población autóctona.

En estos cinco años, además, han aumentado dos elementos que debemos tener muy presentes. Por una parte, la diversificación de las zonas de origen, y por otra, la concentración de la población recién llegada en determinadas zonas de la ciudad. En este sentido, cabe destacar que, actualmente, El Palau tiene más del 30% de inmigrantes, Rocafonda el 25% y Cerdanyola Sur llega al 22%.

Esta situación no es sólo una estadística, sino que se refleja en todos los ámbitos: escolar, sanitario, vecinal, de convivencia, espacio público... Todo ello hace que aumente la percepción negativa por parte de muchos sectores de la población autóctona, que se agrava con los prejuicios y con los rumores, cada vez más generalizados, de supuestos tratos de favor de las administraciones hacia los inmigrantes (impuestos, becas y ayudas, horarios comerciales, etc.).

Tenemos que tener en cuenta también otros elementos. El Ayuntamiento de Mataró se ha dotado de unos instrumentos para trabajar la integración de la población recién llegada: el Pacto para la Nueva Ciudadanía (consenso político), el Plan Municipal para la Nueva Ciudadanía, como herramienta de trabajo para la integración, y el Consejo Municipal para la Convivencia, como mecanismo de participación de las entidades, de debate y de espacio de reflexión.

Es evidente que estas herramientas y estrategias de intervención han sido muy positivas e imprescindibles para la gestión de la inmigración, la diversidad y la cohesión de nuestra ciudad. Pese a todo, hay elementos que han surgido últimamente o que han aumentado y que es preciso seguir y tener en cuenta:

- El proceso de normalización y el posible impacto de personas que nos podrán llegar a un año vista gracias a la reagrupación familiar.
- El nivel de concentración en determinados barrios de la ciudad.
- La competencia por el mercado laboral, sobre todo en el textil, y por el acceso a los recursos públicos, que, por otra parte, son insuficientes.
- La dificultad del acceso a la vivienda para toda la población en general, pero aún más difícil para los inmigrantes.

Los datos del Observatorio, y sobre todo con los estudios comparativos que ya podemos establecer, nos dicen que, actualmente, el flujo migratorio no se ha detenido, y que hoy por hoy no existe ningún indicador que nos haga pensar que a corto plazo se detendrá, aunque sí que puede ralentizarse un poco, sobre todo si el proceso de crecimiento económico se para y no aparecen nuevas viviendas en el mercado.

Además, debemos tener presente el último proceso de normalización de inmigrantes, que se hizo desde el mes de febrero al mes de mayo del pasado año. Es evidente que este proceso comportará un incremento de personas, muchas de las cuales se incorporarán a la ciudad por la reagrupación familiar, un hecho del que podrán disfrutar aquellas personas que renueven sus permisos de trabajo y de residencia.

Desde el Ayuntamiento de Mataró intentamos trabajar la cohesión social y la convivencia ciudadana a partir de tres ejes fundamentales:

- La integración de las personas recién llegadas a la ciudad mediante el Plan Municipal para la Nueva ciudadanía, es decir, un conjunto de programas y actuaciones que tienen como objetivo la acogida y la integración de los extranjeros. En este sentido destacamos las siguientes líneas de trabajo:
  - Los protocolos de acogida de las personas recién llegadas.
  - El trabajo con las mujeres recién llegadas.
  - Los programas dirigidos a niños y jóvenes recién llegados.
  - La mediación intercultural.
  - Los convenios de colaboración con las entidades culturales musulmanas.
- El trabajo con la población autóctona.
  - La mediación comunitaria y social.
  - La policía de barrio.
  - Los programas de sensibilización con la población autóctona.
- El incremento de la calidad de vida del conjunto de la población.
  - Plan Integral Territorial de Rocafonda-El Palau.
  - Plan Integral Territorial de Cerdanyola.
  - Plan Integral Territorial del Centro-Eixample.
  - La universalización de los servicios.

Una de las líneas estratégicas de actuación es la participación ciudadana, el trabajo en red con las entidades y su órgano de participación, el Consejo Municipal para la Convivencia. Mediante este trabajo en red, favorecemos la corresponsabilidad en la gestión, a menudo en la cogestión, fortalecemos el tejido asociativo con la aplicación del principio de subsidiariedad, la descentralización de la gestión y, sobre todo, intentamos garantizar la igualdad de oportunidades y la igualdad de toda la ciudadanía en derechos y deberes.

Es evidente, sin embargo, que desde los ayuntamientos tenemos unos límites muy claros, ya que estamos gestionando recursos públicos, que, por otra parte, son absolutamente insuficientes. Y aquí es donde surge buena parte del conflicto y de los problemas de percepción. El actual flujo migratorio evidencia los problemas que nuestra sociedad ya tenía, y que se ponen de manifiesto cuando entramos en competencia por el mercado laboral y por los pocos recursos públicos de que disponemos.

Ante estas nuevas realidades sociales, culturales y a menudo religiosas, la ciudad adquiere una nueva complejidad y que a menudo se percibe en forma de conflicto, fruto del cambio que sufre la sociedad. La gestión de la

complejidad, de la percepción y del conflicto es un reto común entre las administraciones, los agentes sociales y económicos, y los ciudadanos y ciudadanas en general. Este reto, y la gestión del cambio social que comporta, resulta estratégico para la ciudad.

Estos cambios se tienen que gestionar con el objetivo de conseguir la cohesión social y la ciudadanía, entendida como espacio común de convivencia y de referencia para todo el mundo, y como estatus jurídico que establece los derechos y los deberes de las personas ante la colectividad, y que presupone la necesidad de compartir valores y pautas de comportamiento.

Las políticas locales y el Estado del bienestar deben garantizar la igualdad de derechos y deberes para todas las personas, la normalidad de la diversidad cultural y religiosa, el respeto por los principios y valores democráticos, la cohesión social y la convivencia. En el Ayuntamiento de Mataró intentamos hacerlo desde la concertación y el consenso social y político.

Es, sin duda, el principal reto social que tiene nuestra sociedad. Un reto no sólo de la Administración local, sino de todas las administraciones y de toda la sociedad. Aún tenemos la oportunidad de decidir si sólo queremos la mano de obra que necesita nuestro sistema económico o, por el contrario, si queremos ciudadanos y ciudadanas con igualdad de derechos y de deberes.

Mataró, diciembre de 2006.

## Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

La acogida de la inmigración y la gestión de la convivencia.

El modelo de acogida de Manlleu.  
Pere Prat

**Pere Prat**

*Alcalde de Manlleu*

**M**anlleu es una pequeña ciudad de 20.000 habitantes, y donde la cuestión de la recepción, asentamiento y acogida de los inmigrantes ya tiene un importante bagaje temporal. De hecho, uno de los principales documentos sobre temas de inmigración de nuestro país, y seguramente, de todo el Estado español, es la llamada Declaración de Manlleu, aprobada en esta villa en 1985. Este documento, propuesto por las dos entidades municipalistas, la Asociación Catalana de Municipios y la Federación de Municipios de Cataluña, todavía está vigente y muchas de sus conclusiones aún son válidas.

En cuanto a la gestión local del fenómeno migratorio, el Ayuntamiento elaboró el Plan de Recepción y Acogida de Manlleu (PRAM), basado en estos dos conceptos y que tenía como objetivo principal proporcionar información y orientación a la población recién llegada al municipio de Manlleu. Y al hablar de población recién llegada, no se hacía referencia sólo a las personas de origen extranjero, sino también a aquellos catalanes que provienen de otros puntos de la geografía catalana. Cuando hablamos de población recién llegada también nos estamos refiriendo a catalanes que vienen de la ciudad de Vic o del área metropolitana de Barcelona a vivir a Manlleu. La incorporación de los nuevos ciudadanos y ciudadanas, fruto de los nuevos procesos migratorios, está contribuyendo de forma decisiva a transformar la realidad social de nuestro municipio, y la dotan cada vez más de mayor diversidad social y cultural. Este hecho no es coyuntural, sino que tiene sus raíces en una nueva ordenación del mundo, la globalización, que ha tendido a ampliar las desigualdades entre los países y que ha hecho que mucha gente vea en el hecho de emigrar la oportunidad más viable –aunque arriesgada– de desarrollar su proyecto de vida.

Por esta razón, es necesario gestionar políticas anticipativas durante los primeros momentos del asentamiento de la población recién llegada. Las actuaciones de recepción y acogida son decisivas para asegurar la cohesión y la convivencia ciudadana. De esta manera, se evitarán, o cuando menos se minimizarán, los efectos negativos derivados de las dificultades que supone la instalación, la falta de información o el desconocimiento de nuestro entorno. Este es el fundamento del PRAM, que en su elaboración ha contado con la participación de los servicios públicos, instituciones y entidades más directamente implicadas en la atención de la promoción de las personas recién llegadas. El PRAM no añade nuevos servicios ni dupli-

ca esfuerzos, sino que, al contrario, es una tarea de coordinación entre profesionales e instituciones y una apuesta en la organización de itinerarios de acceso y utilización de los servicios públicos que son más próximos y más efectivos a la hora de dar respuesta a las necesidades que plantea la ciudadanía. Por ello, el PRAM debe entenderse como un marco que, si bien nace para orientar a las personas recién llegadas, también es útil para todos los ciudadanos y ciudadanas de Manlleu. El PRAM es un buen instrumento para que las personas que llegan a nuestra ciudad reciban una mejor orientación, tengan más información sobre los servicios que los ofrece la ciudad, conozcan mejor cuáles son sus derechos y sus deberes y tengan, en definitiva, más elementos para poder vivir en la ciudad. Potenciar la información y el aprendizaje de la lengua son, sin duda, elementos que contribuyen a la cohesión social y, por lo tanto, también a la convivencia ciudadana.

Actualmente, Manlleu se caracteriza por haber vivido un fuerte crecimiento demográfico –en buena parte debido a la llegada de población extranjera– y ser una sociedad diversa, tanto en el aspecto sociodemográfico como cultural. Eso implica, lógicamente, la existencia de crisis y conflictos como consecuencia del volumen y ritmo al cual se producen estas transformaciones y de la dificultad de gestión de estos cambios. En el año 1999, Manlleu era una ciudad que tenía 17.602 habitantes y un 7,28% de inmigración. En diciembre del año 2006 la ciudad cuenta con 20.162 habitantes, el 21,23% de los cuales son inmigrantes (y de estos, el 77,32% es de origen magrebí, básicamente amazigh de la zona de Nador). El aumento entre 1999 y 2006 ha sido, por lo tanto, notable.

Para gestionar este fenómeno de la diversidad, el Ayuntamiento de Manlleu aprobó en la sesión plenaria del mes de abril de 2003 el Plan de Gestión de la Diversidad. Este plan fija la política municipal y los criterios políticos y técnicos para la gestión de la diversidad a partir de un modelo de ciudad y de un modelo de integración. El marco general de análisis y metodología para concretar acciones transversales llevadas a cabo desde todos los departamentos del Ayuntamiento se basa en el modelo de democracia intercultural. El hecho que diferencia este Plan de los elaborados por otros ayuntamientos es que, en el de Manlleu, el alcalde y los portavoces políticos de todas las fuerzas son los máximos representantes de la política de diversidad de la ciudad. El Plan de Gestión de la Diversidad no sitúa la inmigración en el área de Bienestar Social sino que se considera que es una política transversal que tiene que estar liderada personalmente por el alcalde. De hecho, es el alcalde quien puede hacer realidad estas políticas transversales, pero en este caso también se incorpora a todos los responsables de los partidos políticos, formen parte o no del Gobierno local.

Al igual que el Plan de Gestión de la Diversidad, el PRAM tiene como objetivos garantizar la circulación social y autónoma de la población recién llegada; definir las redes locales de servicios y el catálogo de servicios en el ámbito de todo el municipio; definir un circuito de recepción y de acogida y centralizar inicialmente la recepción en un único punto, que de momento es el servicio de empadronamiento (está previsto crear una oficina de atención al ciudadano). El Plan tiene como objetivo adecuar, al mismo tiempo, los servicios y recursos existentes a las nuevas necesidades y garantizar la coordinación, el trabajo en red y el apoyo mutuo entre los

diferentes servicios para que haya una comunicación y un trabajo transversal de todos los departamentos del Ayuntamiento de Manlleu. La red local de servicios del PRAM incorpora todos los servicios municipales que participan, de una manera u otra, en los procesos de recepción y acogida de los recién llegados y se articulan a través del catálogo de servicios del PRAM que es una herramienta de uso interno que recoge la información básica de todos los servicios. Este ha sido un ejercicio muy positivo para ordenar todos los servicios que se proporcionan desde el Ayuntamiento y ha sido una buena manera de conocer con mayor profundidad su organización.

Por otra parte, la Guía Básica de Acogida es la herramienta que se ofrece a los recién llegados para garantizar su circulación autónoma por los diferentes servicios de los municipios. Después, a través de las sesiones de acogida –iniciadas en enero de 2007– se da la bienvenida y se informa de manera más concreta sobre cada servicio. El catálogo de servicios se organiza en una red básica de servicios dirigidos a dar respuesta a las principales necesidades que aparecen en el momento de la llegada y primera instalación al municipio. El proceso se inicia en el momento del empadronamiento, para dirigirse, posteriormente, a otros servicios más especializados como la Oficina de Información y de Asesoramiento a los Inmigrantes (OFIM), la Oficina de Escolarización y Mediación, la Oficina de Promoción Económica por los temas de trabajo, la Escuela de Adultos, la Oficina de Catalán, los Servicios Sociales y el Centro de Atención Primaria. Concretamente, la Guía Básica de Acogida es un documento elaborado entre 2004 y 2005 que garantiza la circulación social autónoma de la población recién llegada. En esta Guía aparecen todos los servicios y los requisitos para poder tener acceso a ellos; la Guía, que se entrega en el momento del empadronamiento, se edita en catalán, castellano, inglés y árabe.

Complementariamente a la Guía, existen las sesiones de acogida, que funcionan desde el mes de enero de 2007 gracias a una subvención del Consejo Comarcal de Osona. Estas quieren ser sesiones informativas de bienvenida por parte del alcalde o de algún responsable político, y tienen el objetivo de facilitar al máximo la primera acogida. En estas sesiones –que cuentan con la inestimable ayuda de una bolsa de traductores que hay en la comarca– se explica, de manera más personal y detallada, toda la información que proporciona la Guía, se detallan los servicios que presta Manlleu y se introduce a los recién llegados a la ciudad y al país.

Todo este entramado social e institucional forma parte de un proceso del cual destacamos tres etapas. En 2004 se inició una primera fase que consistía en la elaboración del marco conceptual del PRAM, el planteamiento del proceso de recepción y acogida, la configuración del catálogo de servicios y la definición de la red básica de servicios a escala local. Más adelante, se comenzó el trabajo en red, con la presentación del Plan de Recepción y Acogida a los servicios municipales y a las entidades y asociaciones de nuestra ciudad que trabajan este tema. El año 2005 marca el inicio de la segunda fase, durante la cual se discutió el Plan de Recepción, se hizo un seguimiento del trabajo de la red y se redactó el documento del PRAM. También se editó la Guía de Acogida, se presentó el PRAM en la red local y se hizo pública la oferta formativa, vinculada al Plan de Recepción, para que todo el personal del Ayuntamiento tuviera conocimiento de ello. Finalmente, en la última etapa que se inició en 2006, se

diseñó y se comenzó a evaluar, de manera permanente y con la colaboración de la Diputación de Barcelona, la implantación, coordinación y funcionamiento del Plan, así como el trabajo en red y las sesiones de acogida.

Merece una especial mención el hecho de que Manlleu ha sido una ciudad pionera en el proceso de acogida e integración en las escuelas de los niños y niñas recién llegados. Pese a que este método de acogida es conocido como el modelo Vic, lo cierto es que comenzó a implementarse en Manlleu en 1990. Se trata de un trabajo conjunto con la escuela pública y la escuela concertada para garantizar el reparto de los alumnos a todos los centros de educación, y evitar así la concentración de toda la población recién llegada en una misma escuela. Como reconocimiento a este trabajo de distribución entre todas las escuelas, la Generalitat de Catalunya ha seleccionado tres de las siete escuelas de Manlleu para suscribir un contrato-programa<sup>1</sup>. En definitiva, este reconocimiento al mundo educativo es, a la vez, un reconocimiento a todo el trabajo que la ciudad de Manlleu está haciendo para mejorar los servicios de asentamiento y acogida de la población inmigrada.

Para la ciudad de Manlleu, el PRAM es una buena herramienta para profundizar en su calidad de los servicios que proporciona el Ayuntamiento, para incrementar nuestras relaciones con las entidades y asociaciones de la ciudad y, a la vez, participar con otras entidades de tipo supramunicipal como el Consejo Comarcal de Osona o la Diputación de Barcelona. Nuestro deseo es que todo este trabajo que se ha hecho desde el mundo local con relación al proceso de acogida reciba el apoyo de las políticas de inmigración que el nuevo Estatuto de Cataluña prevé en su artículo 138. Este artículo da competencias exclusivas a nuestro país, Cataluña, y querría destacar sobre todo el apartado 1.D, que hace referencia a uno de los retos más importantes que, con relación a esta cuestión, tiene el Gobierno de la Generalitat: el establecimiento de un marco legislativo de referencia para la acogida y la integración de las personas inmigradas.

1. Con relación al compromiso del Pacto Nacional para la Educación de establecer un marco de prestaciones educativas equivalentes en todos los centros educativos que integran el servicio público educativo de Cataluña, el Departamento de Educación selecciona un número determinado de escuelas para suscribir un contrato-programa. El objetivo de este es garantizar la gratuidad de las actividades complementarias, con la subvención del coste de las actividades complementarias de los alumnos de educación infantil, de educación primaria y de educación secundaria obligatoria. El Departamento de Educación establece que, para concurrir a la convocatoria, los centros privados tienen que tener concertados todos los niveles que imparten y tener escolarizados alumnos con necesidades educativas específicas en una proporción similar a la de los centros públicos del entorno [Nota Ed.]

## Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. **IV Seminario Inmigración y Europa.**

La acogida de la inmigración y la gestión de la convivencia.

Integración en Birmingham de los recién llegados del extranjero.  
Adrian Randall

### Adrian Randall

*Experto en Inmigración y Asilo,  
Birmingham*

#### Antecedentes: inmigración y diversidad

Birmingham es una ciudad diversa y multicultural con una población de un millón de personas. La ciudad tiene una de las poblaciones más jóvenes y variadas de Europa. En el censo de 2001, se estableció que el 29% de la población estaba formado por grupos de personas negras y minorías étnicas. Las previsiones son que para el año 2011 Birmingham se haya convertido en la primera ciudad europea con una mayoría de población no-blanca. Estos datos reflejan la dinámica de cambio que está experimentando la ciudad.

En los últimos 50 años, en Birmingham (y en otras ciudades del Reino Unido) se produjeron dos grandes oleadas inmigratorias procedentes de otros países, y ello se refleja en su actual diversidad. El primer período tuvo lugar poco después del final de la Segunda Guerra Mundial, coincidiendo con el final del colonialismo y en un marco de prosperidad creciente y escasez de mano de obra. Esto llegó a su máximo nivel durante las décadas de los sesenta y los setenta, cuando la mayor parte de este primer gran flujo migratorio con destino al Reino Unido y a sus ciudades procedía de los países de la Commonwealth. En el caso de Birmingham, el grueso de este grupo estaba compuesto principalmente de indios, pakistaníes y afrocaribeños que llegaron a este país como inmigrantes económicos, la mayor parte de los cuales se incorporaron a trabajos manuales en los sectores industrial y manufacturero.

Durante la última década, Birmingham ha visto llegar a la ciudad un segundo *nuevo* grupo de recién llegados o inmigrantes formado predominantemente por iraníes, somalíes, afganos, kurdos y kosovares, además de los recién llegados desde Pakistán. Estos orígenes ponen de relieve el vínculo existente entre las regiones de conflicto y la migración. La diferencia obvia entre los grupos *viejos* y *nuevos* es que cada uno de ellos tiene sus propias necesidades comunitarias específicas, diferentes culturas y lenguajes. Los recién llegados tienden inicialmente a gravitar hacia determinadas partes de la ciudad y de la región en la que pueden vivir las personas procedentes de un entorno similar al suyo. Determinados barrios céntricos de la ciudad son atractivos para los recién llegados en la medida en que allí los precios y los alquileres son bajos, hay un buen servicio de transportes públicos y facilidades de acce-

so a los servicios y profesionales relevantes que pueden satisfacer la demanda de las diversas necesidades lingüísticas de este grupo de personas. También hay una gran variedad de mercados y tiendas, una economía informal y equipamientos religiosos.

En la ciudad de Birmingham vive aproximadamente el 7% (unas 3.000 personas) de solicitantes de asilo que hay en el Reino Unido. Se calcula que, actualmente, una de cada treinta personas en Birmingham (el 3,5%) son refugiados, solicitantes de asilo u otro tipo de recién llegado a la ciudad y al país. Aunque actualmente los solicitantes de asilo en la ciudad se reparten entre 70 grupos étnicos diferentes, el 50% de ellos pertenecen a solamente seis nacionalidades –los procedentes de Somalia, Irak, Irán, Afganistán, Pakistán y Zimbabwe.

En el Reino Unido, los refugiados y los solicitantes de asilo se deben enfrentar todavía a una discriminación y hostilidad muy extendidas, y están en riesgo de ser explotados laboralmente en, por ejemplo, trabajos ilegalmente subremunerados o en trabajos a tiempo parcial o fuera del horario habitual. Por lo general, los refugiados y otros recién llegados no están bien informados respecto a sus derechos en una sociedad democrática y son ignorados por algunos proveedores de servicios. Con la finalidad de evitar su exclusión económica y social, es preciso poner en marcha acciones encaminadas a facilitar la integración de los individuos y el empoderamiento de sus comunidades.

## Gobernanza para la cohesión social e integración

### Sin programa de integración

No existe ningún programa nacional o local de integración para los recién llegados extranjeros, tanto si han entrado por la vía de la solicitud de asilo como si lo han hecho mediante la denominada “migración organizada”.

No hubo tampoco programa para los primeros inmigrantes y la división de responsabilidades entre los gobiernos local y central no permite saber quién tendría que tomar la iniciativa. La integración de estos primeros inmigrantes probablemente dependía del lugar de trabajo, y está bien documentado que aquellos de sus compañeros que no trabajaban se quedaban rezagados respecto a la adquisición del idioma y al contacto social en sus barrios.

El espectacular incremento en las solicitudes de asilo durante la década de los noventa llevó a la introducción de un plan nacional de apoyo administrado por el Gobierno central (el Home Office o Ministerio del Interior) que incluía un programa de dispersión geográfica. En el año 2002 este departamento publicó su primera *Estrategia de Integración*, en la cual se reflejaba el punto de vista de que el empleo y la vivienda eran los principales impulsores de la integración, pero donde no se proponía un programa nacional.

Cinco años y una estrategia después, el Home Office está preparando licitaciones para la provisión de (algunos) servicios de integración. Mientras tanto, las ciudades que reciben solicitantes de asilo y refugiados, y las áreas rurales que reciben inmigrantes que desempeñan trabajos agrícolas han emprendido acciones para facilitar su integración.

### La aproximación de Birmingham a la integración

Hay tres áreas que resumen el enfoque que adopta el Ayuntamiento de Birmingham en la provisión de ayudas a los recién llegados a la ciudad:

- Apoyo a la integración individual mediante ayudas que faciliten la participación económica, social, civil y política.
- Apoyo al desarrollo de las organizaciones comunitarias que puedan ayudar a los individuos a desarrollar el capital social mediante su participación en la vida civil y política.
- Desarrollo de estructuras que apoyen y fomenten la participación.

La aproximación de Birmingham a la cuestión de la ayuda y la integración se ha desarrollado mediante un trabajo asociativo pero sin una coordinación centralizada, y ello es básicamente el reflejo de la multitud de pequeñas fuentes de financiación que han sido utilizadas por las diferentes agencias de beneficencia establecidas por ley. El Ayuntamiento de Birmingham ha financiado, en particular, el apoyo y la ayuda dados a refugiados individuales mediante la provisión de recursos especializados. Varias organizaciones sectoriales de voluntarios de doble nivel han estado trabajando en el desarrollo de organizaciones comunitarias de refugiados y sus respectivas redes.

### Objetivo de la estrategia de integración de Birmingham

Uno de los mayores retos a los que tiene que hacer frente Birmingham es el de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos reduciendo las desigualdades existentes entre los diferentes distritos de la ciudad. Este reto hace hincapié en la necesidad de abordar las desigualdades que sufren actualmente los grupos de personas negras y las minorías étnicas. Este reto de la prioridad se ve ampliado por la necesidad de abordar el importante impacto que tiene la presencia de los recién llegados que van a vivir a los mismos barrios, creando una demanda adicional de recursos y apoyo en estas áreas que ya de por sí tienen muchas carencias.

Mediante este enfoque de asociación, el Ayuntamiento ha producido una estrategia de integración con sus colaboradores en la Policía, la Seguridad Social, el Consejo de los Refugiados, el Consejo para el Aprendizaje y la Capacitación, el Job Centre Plus y el Home Office. Dicha estrategia aborda muchos de los temas que tienen un impacto en la integración, y aproximadamente el 50% de sus recomendaciones se ha puesto en práctica.

Las acciones y los actores en Birmingham son numerosos:

- 10-20 proyectos que trabajan exclusivamente o principalmente en la integración/asentamiento de los refugiados.
- Hasta 100 RCO (Refugee Community Organisations u Organizaciones Comunitarias de Refugiados), aunque solamente unas cuantas disponen de fondos para emplear personal propio o que les permita tener sus propios locales.

El objetivo implícito en todos estos proyectos es ayudar a los refugiados a conseguir su participación social, económica y política.

Algunos ejemplos de estos proyectos son:

#### *Centro de Recursos para los Refugiados de Wardlow Road*

Este es un centro multidepartamental que proporciona asesoramiento y asistencia individual relativos a vivienda, prestaciones sociales, empleo, educación, formación y salud en un mismo edificio. Con esta finalidad, el centro cuenta con socios y voluntarios que atienden a la mayoría de recién llegados que se establecen en la ciudad. El servicio de asesoramiento es particularmente efectivo porque utiliza asesores para los refugiados que han sido formados para proporcionar los servicios básicos y que tienen un conocimiento de la cultura y la experiencia de aquellos a quienes aconsejan, además de hablar su idioma.

A parte de asesoramiento individual, el centro ofrece servicios y ayudas (proporcionadas por una ONG) a las nuevas organizaciones comunitarias de refugiados:

- Provisión de instalaciones y despachos compartidos.
- Cursos de formación para la capacitación de voluntarios (por ejemplo, para ofrecer consejo sobre vivienda).
- Formación y apoyo para ayudar a las organizaciones a cumplir las reglas de gobernanza apropiadas y para enseñarles cuáles son las fuentes de financiación disponibles y cómo acceder a ellas.
- Instalaciones y servicios para actividades sociales y culturales.

El Centro de Recursos para los Refugiados es administrado y en parte financiado por el Ayuntamiento.

#### *Trellis*

Este proyecto está dirigido específicamente a mejorar el acceso al empleo para los refugiados e inmigrantes económicos. Su objetivo es:

- Trabajar para mejorar la respuesta del Job Centre Plus (la agencia central del Gobierno para buscar trabajo).
- Asesoramiento y orientación a los refugiados individuales.
- Trabajar con los empleadores para ayudarles a superar los estereotipos negativos.

Trellis está financiado por el Gobierno central mediante el presupuesto para tres años "Invest to Save" (Invertir para Ahorrar).

### *Asociación para la Integración Comunitaria*

Un proyecto voluntario que trabaja con mujeres refugiadas en Birmingham y que proporciona:

- Asesoramiento y orientación para encontrar empleo.
- Formación lingüística.
- Formación en determinadas tareas como, por ejemplo, tecnologías de la información, puericultura, etc.

La financiación de este proyecto procede del European Refugee Fund (Fondo Europeo para los Refugiados) y del Home Office.

### *Asociación pro viviendas para los refugiados del noroeste de Birmingham*

Esta es una asociación de agencias de voluntarios y agencias estatutarias que trabajan con organizaciones de refugiados para facilitar el acceso a la vivienda de los refugiados mediante:

- La concienciación mutua de las organizaciones de refugiados y de los proveedores de viviendas.
- La capacitación de las organizaciones de refugiados.
- El trabajo llevado a cabo con los proveedores de viviendas.

Esta asociación está financiada por el Fondo Europeo para los Refugiados, a través de la organización benéfica Housing Association Charitable Trust.

### *ASPIRE*

Este proyecto, financiado por EQUAL, proporciona financiación a pequeñas iniciativas en:

- Arte-concienciación.
- Cursos de lengua inglesa.
- Voluntariado.
- Capacitación de las Organizaciones Comunitarias para los Refugiados.

Fondo Social Europeo

## **Acción del Gobierno central**

Los debates sobre ciudadanía e integración en el Reino Unido han sido alimentados por varios factores:

- La existencia de disturbios violentos entre grupos autóctonos y étnicos en varias ciudades, incluida Birmingham.
- Los atentados terroristas en Nueva York y Londres.
- La evidente separación física, social y cultural entre comunidades musulmanas y no musulmanas.

- Las consecuencias directas (por ejemplo, las presiones sobre los recursos en vivienda) de la inmigración actual.

Los debates tienen lugar en la prensa y se centran particularmente en presentar a los solicitantes de asilo como un grupo que viene a aprovecharse del sistema de asistencia social británico, y a los musulmanes como un grupo separado, diferente y potencialmente peligroso.

Muchos países del norte de Europa tienen programas obligatorios para el aprendizaje del idioma para aquellas personas a las que se concede el estatus de refugiado, y el Reino Unido ha introducido pruebas de lenguaje y cultura británicas que se deben superar para obtener la ciudadanía. Estas pruebas han sido diseñadas para las personas que han llegado por la ruta del asentamiento familiar u otras rutas de *inmigración organizada*, así como por la ruta de la solicitud de asilo, pero llevan cinco años de retraso para la mayoría de personas y no están asociadas a unos programas de aprendizaje útiles.

Las nuevas propuestas del Gobierno central unificarán la financiación dirigida a la integración de los refugiados y utilizarán grandes contratos para implementar un programa nacional sobre cuatro temas:

- Redacción de planes de integración personal para los refugiados, con el objetivo de que identifiquen las acciones necesarias para conseguir los objetivos de la integración. Se supervisarán los progresos en este sentido, aunque no se han determinado recursos para un apoyo continuo.
- Apoyo para ayudar a los trabajadores cualificados a conseguir un empleo adecuado a sus capacidades mediante la acreditación y la formación.
- Asesoramiento para refugiados –existe ya un exitoso plan en este sentido que se ha implementado en muchas ciudades.
- Apoyo a las Organizaciones Comunitarias de Refugiados para desarrollar sus capacidades de ofrecer determinados servicios.

## Apoyo y colaboración con las Organizaciones Comunitarias de Refugiados

El apoyo a las organizaciones comunitarias es un tema recurrente en las discusiones relativas al trabajo con los inmigrantes. Recientemente ha habido un debate acerca de si la financiación de las organizaciones étnicas separadas puede exacerbar la exclusión social de los grupos minoritarios y dificultar también la integración y la cohesión social. Sin embargo, actualmente los beneficios superan con creces los posibles efectos negativos a que apuntan estas preocupaciones.

- Las organizaciones comunitarias de refugiados pueden proporcionar información más detallada de las necesidades de una comunidad a los proveedores de servicios y a los estrategas. La legislación sobre la igualdad en el Reino Unido requiere que los proveedores de servicios identifiquen y sean capaces de dar respuesta a las necesidades especiales de los diferentes grupos para facilitarles el acceso a los servicios apropiados.
- Estas organizaciones pueden proporcionar apoyo y consejo a los refugiados en su lengua materna. De este modo, individuos y familias que

de lo contrario estarían aislados y que probablemente buscarían ayuda en proveedores de servicios mal equipados, pueden recibir asistencia de alguien que conoce su origen y su entorno. El refugiado se sentirá más cómodo recibiendo asesoramiento de alguien que pertenezca a su mismo grupo étnico; y un asesor que conozca bien, por ejemplo, el mercado inmobiliario del Reino Unido, así como la experiencia de los refugiados, podrá explicarse mucho mejor.

- Estas organizaciones pueden facilitar asimismo la integración contribuyendo a mantener las tradiciones religiosas y culturales que crean una zona de bienestar desde la cual un recién llegado puede explorar su nuevo entorno económico, social y cultural.

A pesar del reconocimiento del valor que tienen estas organizaciones, no existe ninguna estrategia (local o nacional) de financiación de las mismas. Estas limitaciones en la financiación significan que muchas de ellas son frágiles y con pocos recursos, y esto, a su vez, hace difícil evaluar qué organizaciones emergentes son merecedoras de recibir una inversión. La ayuda se separa de la financiación para que las organizaciones puedan construir su capacidad para la gobernanza y la gestión, y solamente cuando han superado estos obstáculos pueden acceder a fuentes de financiación más importantes.

Mientras tanto, por supuesto, muchas organizaciones se ven abrumadas por las solicitudes de ayuda por parte de miembros individuales de la comunidad.

## Cohesión o conflicto

La actual oleada migratoria sigue provocando comentarios negativos por parte de las comunidades ya asentadas. Aunque las comunidades negras y de minorías étnicas ya instaladas en los barrios que acomodan a los recién llegados son generalmente acogedoras y tolerantes, la llegada de un grupo relativamente necesitado tiene un impacto evidente en los servicios locales.

- Los niños recién llegados necesitan ayuda adicional en las escuelas, al menos hasta que aprenden a hablar inglés.
- El acceso a los servicios sanitarios es más lento y más costoso cuando se necesitan servicios de traducción e interpretación.
- Las familias de refugiados sin hogar pueden tener prioridad para acceder a una vivienda sobre una familia numerosa ya establecida.

El reto al que se enfrenta Birmingham es el de satisfacer estas necesidades al mismo tiempo que resuelve las desigualdades existentes probadas, como los bajos rendimientos educativos de determinados grupos.

La concentración de recién llegados en las áreas más desfavorecidas de la ciudad es una consecuencia de la situación del mercado inmobiliario y de las preferencias culturales. Los contratistas que proporcionan alojamiento a los solicitantes de asilo les procuran (alquilan) una residencia en las zonas más baratas de los barrios del centro de la ciudad, en los que vive la gente menos acaudalada. Estas zonas tienen una mayor concentración de residentes menos adinerados pertenecientes a los grupos étnicos minorita-

rios, de modo que la atmósfera cultural resulta atractiva para los nuevos refugiados y para muchos inmigrantes por razones económicas.

En Birmingham, 9 de los 40 distritos administrativos existentes tienen más del 50% de la población formada por personas procedentes del sur de Asia, caribeños y otros grupos no blancos; los mismos distritos acogen al 70 % de los solicitantes de asilo que hay en Birmingham.

## Conclusión

Las estrategias de integración nacional y local necesitan reflejar también otras dificultades con las que se enfrentan los recién llegados. Estas son:

- La dificultad para acceder a una vivienda adecuada.
- La dificultad para acceder al conocimiento de la lengua inglesa.
- La dificultad para superar otras barreras del mercado laboral (por ejemplo, los prejuicios de los empleadores).
- Las dificultades para comunicar sus necesidades, generalmente debido a problemas de idioma o de cultura.
- Las dificultades derivadas de la actitud negativa hacia los recién llegados que adoptan algunos ciudadanos y proveedores de servicios.
- Las dificultades debidas a la falta de conocimiento que tienen los recién llegados de la vida en el Reino Unido.

## Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

La organización municipal y la adaptación de los servicios públicos.

El plan local de inmigración de Getafe.  
Domi Álvarez

**Domi Álvarez**

*Subdirectora del Plan Local de Inmigración,  
Ayuntamiento de Getafe*

La historia de la humanidad es, entre otras cosas, un constante movimiento de personas y de colectivos que, por diferentes razones, van de un lugar a otro del planeta en busca de mejores condiciones de vida.

España no es una excepción. A lo largo de la historia han acudido a nuestro país pueblos venidos de distintos continentes y de aquí han salido millones de compatriotas, que se han esparcido por todo el mundo. Dentro de nuestra tierra muchos de los habitantes que permanecemos en ella, no vivimos en el pueblo o ciudad donde nacimos, ni siquiera en la misma región o comunidad autónoma.

La ciudad que es hoy Getafe, lo es gracias al esfuerzo, las ilusiones y el trabajo de miles de personas provenientes de distintos lugares de España, y ha sido y sigue siendo lugar de acogida, aceptación y protección de culturas tradicionales que estos traían consigo. De unos años acá nos encontramos con una inmigración nueva; cada vez son más los vecinos que proceden de otros países, pero con las mismas ilusiones y sueños que traían gentes de Extremadura, de la Mancha o de Andalucía.

La heterogeneidad de la inmigración de hoy, con diversidad de lenguas, culturas y costumbres hace necesario un Plan Local de Inmigración que asegure la igualdad de oportunidades a la hora de acceder a los servicios municipales, a la vez que promueve el respeto hacia las diferentes culturas y tradiciones que traen consigo el colectivo de inmigrantes, siempre dentro de las libertades, derechos y obligaciones que contiene nuestra Constitución.

Pero la cultura es algo dinámico y el fenómeno migratorio no solamente requiere procesos de acomodación por parte de la población inmigrante, sino que nos obliga a los países receptores a realizar un esfuerzo de comprensión y de solidaridad, de apertura e innovación, que conlleva cambios culturales y también conflictos que permiten el crecimiento y la madurez colectiva e individual. Es importante que los esfuerzos de las administraciones se orienten a generar procesos que ayuden a crear modelos de convivencia armónicos, basados en la diversidad étnica y cultural y en la pluralidad de identidades.

En una dimensión temporal este plan se sitúa en el período comprendido entre 2004 y 2007. Al estar promovido desde un ayuntamiento, su ámbito territorial no puede ser otro que el municipal de Getafe.

## ¿Qué es el Plan Local de Inmigración?

Es un conjunto integrado de políticas y actuaciones a desarrollar desde diferentes concejalías del Ayuntamiento de Getafe y el propio plan, en coordinación con otros ámbitos de la Administración y con las entidades locales implicados en este tema, con los siguientes objetivos:

- 1) Promover la integración de las personas inmigrantes en todos los ámbitos de la vida social, eliminando aquellos obstáculos que dificulten o impidan su participación en igualdad de derechos y deberes que el resto de ciudadanos.
- 2) Avanzar hacia un modelo de convivencia social basado en la diversidad y el reconocimiento recíproco entre culturas.
- 3) Impulsar la participación social de la población inmigrante en nuestras estructuras como nuevos ciudadanos, fortaleciendo a su vez sus propias redes de apoyo y ayuda.
- 4) Abordar la gestión de la inmigración desde un planteamiento de globalidad, el cual a través del consenso entre organizaciones, entidades que actúan en el municipio, agentes sindicales, asociaciones de inmigrantes, etc., llegue a un PACTO LOCAL a favor de la convivencia intercultural.
- 5) Se aprueba por el pleno municipal, con el respaldo de todos los partidos políticos, el 1 de julio de 2004; depende de la 1ª y 2ª Tenencia de Alcaldía.

### Dimensión de este Plan

Es un Plan transversal, tanto en su diseño como en su gestión. Implica a todas las áreas políticas y sociales para dar respuestas globales y coordinadas a las situaciones que genera el hecho migratorio.

Es un Plan abierto y estructurado, que en su concepción contempla una dinámica de planificación-gestión-evaluación, considerados como procesos principales, que permitirán un continuo ajuste a la realidad social a la que quiere dar respuesta.

Es un Plan de consenso ya que la actividad considerada como proceso, de manera horizontal, en toda la estructura municipal sólo se puede realizar desde el acuerdo y la coordinación.

Es un Plan pionero que pretende innovar a través de una apuesta por la cohesión social y por la interculturalidad.

### Filosofía del Plan

La cultura no es un elemento inerte, sino que se entiende como una realidad vital, que permanentemente está transformándose y renovándose desde sí misma y por medio del contacto con otras culturas.

El Plan Local de Inmigración protegerá la pluralidad de culturas, costumbres y religiones de la población inmigrante en Getafe, y promoverá el encuentro entre ellas y su difusión, favoreciendo el conocimiento mutuo y la realización de actividades conjuntas.

El Plan Local de Inmigración pretende promover la igualdad de todos los ciudadanos, con independencia de su nacionalidad, género y religión, en la participación ciudadana, en el desarrollo de sus derechos fundamentales, así como en el acceso a los servicios municipales.

La participación de la inmigración en el desarrollo de las políticas municipales forma parte de los fundamentos del Plan Local de Inmigración.

Para que un plan de estas características haga posible estos fundamentos debe partir de los siguientes PRINCIPIOS:

### **Interculturalidad**

Se trata de producir una nueva síntesis cultural, partiendo del pluralismo existente en nuestra ciudad.

### **Transversalidad e integralidad**

La gestión del Plan se basa en un principio de transversalidad e integridad; aborda el hecho inmigratorio en su globalidad. Asegura unas líneas básicas de acción, consensuadas y asumidas por todas las delegaciones implicadas, las entidades sociales y prevé coordinar acciones con las diferentes administraciones.

### **Integración–normalización**

Entendemos la integración como un proceso que posibilita la interacción para que personas y grupos diferentes puedan ocupar su espacio y su función en la comunidad, defendiendo y/o reformando sus identidades, asumiendo sus responsabilidades y desarrollando sus potencialidades; entre todos formamos un conjunto dinámico de ciudadanos con igualdad de derechos y de obligaciones.

Siempre que sea posible, la atención a los inmigrantes debe realizarse desde los servicios existentes para toda la población.

### **Corresponsabilidad**

Este plan cubre la necesidad de determinar un marco de actuación común entre las asociaciones de inmigrantes, las ONG, los sindicatos y el Ayuntamiento de Getafe, para alcanzar una división consensuada de responsabilidad y actuaciones.

## Contenidos del Plan

### Situación de la inmigración en Getafe

A 1 de enero de 2007, según datos proporcionados por el Departamento de Estadística del Ayuntamiento, la población extranjera de Getafe es de 23.948 personas, que representan el 14,42% de la población total del municipio (a esa misma fecha, y también con datos provisionales, fue de 166.040 personas).

| Diez principales países de procedencia de la población inmigrante de Getafe |                |                                     |  |
|---|----------------|-------------------------------------|--|
| País  | 01/01/2007     | % sobre el total de los inmigrantes | % sobre el total de la población de Getafe |
| 1º Ecuador  | 3.389          | 14,15%                              | 2,04%                                      |
| 2º Rumania  | 3.207          | 13,39%                              | 1,93%                                      |
| 3º Marruecos  | 3.068          | 12,81%                              | 1,85%                                      |
| 4º Colombia   | 2.631          | 10,99%                              | 1,58%                                      |
| 5º Bulgaria   | 2.008          | 8,38%                               | 1,21%                                      |
| 6º Polonia  | 1.259          | 5,26%                               | 0,76%                                      |
| 7º Ucrania  | 938            | 3,92%                               | 0,56%                                      |
| 8º Perú   | 814            | 3,40%                               | 0,49%                                      |
| 9º China  | 772            | 3,22%                               | 0,46%                                      |
| 10º Bolivia   | 581            | 2,43%                               | 0,35%                                      |
| Resto de países   | 5.281          | 22,05%                              | 3,18%                                      |
| <b>Total</b>  | <b>23.948</b>  | <b>100,00%</b>                      | <b>14,42%</b>                              |
| <b>Total de Getafe</b>  | <b>166.040</b> |                                     |  |

Por incremento porcentual, hay que destacar que la nacionalidad que ha crecido más durante el año 2006 ha sido la rumana con un incremento del 33,68%, seguida por la boliviana (26,58%).

| Comparativa desde enero 2006 a enero 2007 |               |               |               |                     |              |                 |               |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------------|--------------|-----------------|---------------|
| País                                      | 01/01/06      | 01/07/06      | 01/01/07      | Variación semestral |              | Variación anual |               |
| 1º Ecuador                                | 3.189         | 3.428         | 3.389         | -39                 | -1,14%       | 200             | 6,27%         |
| 2º Rumania                                | 2.399         | 2.899         | 3.207         | 308                 | 10,62%       | 808             | 33,68%        |
| 3º Marruecos                              | 2.951         | 3.137         | 3.068         | -69                 | -2,20%       | 117             | 3,96%         |
| 4º Colombia                               | 2.599         | 2.785         | 2.631         | -154                | -5,53%       | 32              | 1,23%         |
| 5º Bulgaria                               | 1.704         | 1.846         | 2.008         | 162                 | 8,78%        | 304             | 17,84%        |
| 6º Polonia                                | 1.111         | 1.201         | 1.259         | 58                  | 4,83%        | 148             | 13,32%        |
| 7º Ucrania                                | 856           | 936           | 938           | 2                   | 0,21%        | 82              | 9,58%         |
| 8º Perú                                   | 723           | 800           | 814           | 14                  | 1,75%        | 91              | 12,59%        |
| 9º China                                  | 687           | 765           | 772           | 7                   | 0,92%        | 85              | 12,37%        |
| 10º Bolivia                               | 459           | 552           | 581           | 29                  | 5,25%        | 122             | 26,58%        |
| Resto de países                           | 4.516         | 5.103         | 5.281         | 178                 | 3,49%        | 765             | 16,94%        |
| <b>Total</b>                              | <b>21.194</b> | <b>23.452</b> | <b>23.948</b> | <b>496</b>          | <b>2,11%</b> | <b>2.754</b>    | <b>12,99%</b> |

| Nivel de instrucción de la población inmigrante de Getafe |               |                |               |                |                     |
|---|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------------|
|   | 01/07/06      |                | 01/01/07      |                | Variación semestral |
|   | TOTAL         | %              | TOTAL         | %              |                     |
| Título superior   | 2.050         | 8,74%          | 2.192         | 9,15%          | 142 (6,93%)         |
| Título de grado medio                                     | 523           | 2,23%          | 489           | 2,04%          | -34 (-6,50%)        |
| B. Superior BUP, COU                                      | 3.240         | 13,82%         | 3.271         | 13,66%         | 31 (0,96%)          |
| F.P. II GRAU  | 666           | 2,84%          | 685           | 2,86%          | 19 (2,85%)          |
| F.P. I GRAU   | 901           | 3,84%          | 938           | 3,92%          | 37 (4,11%)          |
| Enseñanza secundaria                                      | 7.570         | 32,28%         | 7.534         | 31,46%         | -36 (-0,48%)        |
| Enseñanza primaria  | 3.850         | 16,42%         | 4.146         | 17,31%         | 296 (7,69%)         |
| Sin estudios  | 4.372         | 18,64%         | 4.413         | 18,43%         | 41 (0,94%)          |
| No sabe leer ni escribir                                  | 206           | 0,88%          | 202           | 0,84%          | -4 (-1,94%)         |
| Valor desconocido   | 74            | 0,32%          | 78            | 0,33%          | 4 (5,41%)           |
| <b>Total</b>  | <b>23.452</b> | <b>100,00%</b> | <b>23.948</b> | <b>100,00%</b> | <b>496 (2,11%)</b>  |

| Evolución histórica de los principales países de procedencia de la inmigración en Getafe |              |              |              |               |               |               |               |               |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Países   | 1/01/00      | 4/11/00      | 1/07/01      | 1/01/02       | 1/07/02       | 1/01/03       | 1/07/03       | 1/01/04       |
| 1º Ecuador   | 110          | 521          | 867          | 1.208         | 1.557         | 1.946         | 2.366         | 2.632         |
| 2º Marruecos   | 1.050        | 1.465        | 1.796        | 1.971         | 2.130         | 2.267         | 2.388         | 2.533         |
| 3º Colombia  | 167          | 852          | 1.373        | 1.930         | 2.220         | 2.357         | 2.386         | 2.408         |
| 4º Bulgaria  | 121          | 368          | 547          | 700           | 825           | 1.026         | 1.158         | 1.290         |
| 5º Rumania   | 44           | 183          | 303          | 406           | 571           | 813           | 987           | 1.250         |
| 6º Polonia   | 285          | 496          | 568          | 643           | 712           | 781           | 827           | 868           |
| 7º Ucrania   | n.d          | n.d          | n.d          | n.d           | n.d           | 436           | 481           | 573           |
| 8º Perú  | 169          | 219          | 242          | 273           | 300           | 333           | 379           | 434           |
| 9º China   | 125          | 168          | 210          | 230           | 273           | 306           | 339           | 408           |
| 10º Argentina  | n.d          | n.d          | n.d          | n.d           | n.d           | 314           | 345           | 369           |
| 11º Guinea Ecuatorial  | 155          | 230          | 257          | 291           | 293           | 269           | 280           | 291           |
| 12º Portugal   | 162          | 181          | 203          | 217           | 218           | 237           | 250           | 260           |
| Resto de países  | 864          | 1.420        | 1.815        | 2.202         | 2.539         | 2.225         | 2.414         | 2.620         |
| <b>Total</b>   | <b>3.252</b> | <b>6.103</b> | <b>8.181</b> | <b>10.071</b> | <b>11.638</b> | <b>13.310</b> | <b>14.600</b> | <b>15.936</b> |

En Getafe, como hemos visto, la llegada de inmigrantes de forma masiva se produce con el nuevo siglo; por lo tanto, es un hecho muy reciente que todavía está en fase de crecimiento. Puede decirse que la situación aún no está estabilizada. Posiblemente ya han aflorado muchos de los cambios sociales que el hecho migratorio produce, pero somos conscientes de que el asentamiento de nuevas familias procedentes de otros países dará lugar a otras situaciones y necesitará otros ajustes y otras actuaciones.

Para algunas personas, este proceso de integración implica unas dificultades especiales relacionadas con:

**La convivencia:** se deben a los límites en el disfrute de los bienes sociales, que la estructura social impone a las clases sociales más bajas en el nivel socioeconómico, y la lógica competitiva del mercado. En ocasiones se generan conflictos que es necesario abordar desde las causas que los producen y el desarrollo de actuaciones preventivas.

Se considera necesario invertir la "lógica de mercado de noticias", esto es, la tendencia a generalizar la diferencia cultural y a particularizar los tópicos más negativos de la diversidad cultural.

**El marco legislativo:** actualmente no favorece la gestión del hecho migratorio desde una perspectiva de integración, al generar situaciones prolongadas de permanencia en el país de personas en situación irregular, con consecuencias graves de explotación y de marginación.

**El acceso al empleo** tiene relación con:

- La situación de irregularidad en que se encuentra un número importante de inmigrantes.
- La carencia de formación adecuada al empleo existente.
- La indefensión de los inmigrantes ante los derechos laborales.

**La vivienda:** las dificultades de acceso a la vivienda son consecuencia del precio que han alcanzado los pisos debido a la escasez de oferta de alquiler. En Getafe hay censadas 58.040 viviendas, de las cuales 5.459 están vacías. A pesar de ello, según la memoria de la Bolsa de la Vivienda Joven en Alquiler en Getafe, realizada por la EMSV en octubre de 2003, la tendencia es el aumento del número de viviendas vacías y la subida del precio del alquiler.

**La salud:** la atención primaria tiene un papel fundamental en la detección de esas carencias y disfunciones, en la realización de apoyos preventivos y en la orientación hacia los recursos sociales. También es necesario que los servicios de salud mental vayan adaptándose para entender y atender adecuadamente estas situaciones nuevas en nuestro país; es, pues, necesario adaptar sus recursos y sus intervenciones a estas nuevas necesidades.

**La escuela:** tiene un papel fundamental en el ámbito de la educación social y la socialización. Por esto tiene que ajustar su respuesta al cambio social motivado por el hecho migratorio. Es necesario que exista una educación basada en la diversidad y que el espacio escolar sea un cauce de encuentro intercultural que fomente el respeto y el conocimiento mutuo.

**La intervención social:** toda persona que se desplaza a un país que no es el propio, necesita hacer un proceso de incorporación e integración en la sociedad de acogida; este proceso requiere un conocimiento del funcionamiento y organización de nuestra sociedad, de nuestra cultura, formas de vida y costumbres. Para algunas personas, este reajuste supone especiales dificultades, como consecuencia del desconocimiento de la lengua, carencias personales y económicas, crisis y conflictos familiares, desarraigo, aislamiento, etc.

**La cultura:** la cultura de procedencia provoca que los menores extranjeros o bien pierdan y/o desvaloricen sus modelos de referencia, con el desarraigo y los conflictos familiares que ello supone, o bien, si el referente familiar o de nacionalidad es muy fuerte, los conflictos crezcan con los compañeros y con el colegio al no sentir reconocida o respetada su identidad. Por ello, es necesario desarrollar el conocimiento y reconocimiento mutuo y la tolerancia.

Nuestros inmigrantes, en su mayoría, llevan poco tiempo en nuestro país. Para los recién llegados, el trabajo y la vivienda son sus prioridades. La

ocupación activa del tiempo libre, cuando disponen de él, está en un plano secundario.

**Las potencialidades:** suponen las actitudes de asumir activamente las nuevas situaciones que hemos encontrado en los profesionales, que están en contacto con los inmigrantes, para poder asumir las modificaciones y ajustes necesarios. Nos referimos a todo tipo de profesionales: enseñantes, trabajadores sociales, sanitarios, administrativos, agentes de igualdad, etc. Esta disposición se refleja tanto en el personal local como en el que depende de otros niveles de las administraciones.

Existen organizaciones claramente comprometidas con el apoyo a la integración del inmigrante, así como a avanzar en una línea de interculturalidad. Aquí podemos enumerar la gran implicación de las organizaciones sindicales –CC.OO y UGT–, de organizaciones religiosas como ASTI, Cáritas, Parroquias y Asociación Murialdo, de otras organizaciones como Cruz Roja de Getafe, la Federación de Asociaciones de Vecinos, las Casas Regionales etc.

Han aparecido asociaciones que agrupan a inmigrantes por lugares de origen y que están desarrollando una gran tarea de redes de apoyo a sus compatriotas a la vez que trabajan codo con codo con los organismos anteriores y en la misma línea. Así tenemos: la Asociación Socio-Cultural de Getafe Alfaláh, de marroquíes; Asociación Interculturalidad –ASINTE-CU–, que reúne a sudamericanos, principalmente colombianos y ecuatorianos; Asociación para la Promoción y la Defensa de los Derechos de los Asilados, Refugiados e Inmigrantes en España –MACONDO–; Asociación Hispano-Africana para el Desarrollo Humano; Asociación de Búlgaros KUBRAT; Asociación de Rumanos ¿Por qué No?; Asociación de Polacos “Nasz Dom”; Asociación Casa de Ecuador; Asociación Guaymuras, etc.

Tenemos que destacar la diversidad cultural y la riqueza que el hecho migratorio supone para una localidad. Consideramos que esta diversidad nos aporta la idea de un mundo amplio, diverso y rico.

## Políticas parciales

Dadas las necesidades de actuación que se detectan en el análisis de la realidad y que el Plan requiere una gestión transversal acorde con la estructura municipal, se considera necesario señalar las políticas en las que debe trabajar cada delegación municipal para asegurar la cobertura de las necesidades descritas.

La globalización de estas políticas la dan los objetivos del Plan.

### Vivienda

- El acceso a la vivienda es un derecho de todo ciudadano, por lo tanto hay que desarrollar políticas dirigidas a toda la población. Es necesario promover viviendas en alquiler.
- Por otro lado, hay que evitar concentraciones urbanas de inmigrantes que den lugar a la existencia de guetos.

## **Desarrollo económico, empleo y formación**

Hay que tener en cuenta dos perspectivas:

- Desde los argumentos macroeconómicos: el mundo del trabajo afecta igual a inmigrantes que a autóctonos.
- Desde los argumentos legislativos: el problema del trabajo afecta más a los inmigrantes por sus condiciones jurídicas particulares.

Por ello habría que trabajar en los siguientes aspectos:

- Trabajar por el pleno cumplimiento de los derechos laborales de todos los trabajadores, hombres o mujeres, autóctonos e inmigrantes. Prestar especial atención a las situaciones en que se encuentran los puestos menos cualificados, donde se da una mayor precariedad de los trabajadores más débiles, con independencia de su nacionalidad o sexo. Todos los trabajadores, salvo los no documentados, tienen los mismos derechos ante la ley. Cuando estos no se respetan hay una pérdida para todos.
- Facilitar el acceso a la formación profesional a los colectivos más desfavorecidos. Tener una especial atención hacia la mujer inmigrante por cuanto existe una doble marginación.
- Apoyar a los sindicatos en la redefinición de la función mediadora que les corresponda con los inmigrantes.
- Establecer mecanismos de coordinación con la Concejalía de Cooperación Internacional, para facilitar información y apoyo a empresas y emprendedores que quieran participar en proyectos socioeconómicos en países en vías de desarrollo.
- Adecuación de los servicios de información para el autoempleo a las necesidades específicas de los inmigrantes.
- Realización de campañas de sensibilización e información sobre autoempleo dirigidas a inmigrantes y dar el apoyo necesario a las personas inmigrantes que quieran autoemplearse o crear pequeñas empresas.
- Promover convenios de colaboración con entidades financieras para realizar proyectos de viabilidad de nuevas empresas y para que puedan acogerse al programa de microcréditos ICO.
- Promover en el Consejo Económico y Social, donde están representados el Ayuntamiento, los sindicatos, y la patronal, la reflexión conjunta sobre temas específicos en torno a trabajo e inmigración. Estudiar la necesidad de participación en el mismo de organizaciones o secciones de inmigrantes.
- Dar el apoyo necesario a las personas inmigrantes que quieran autoemplearse o crear pequeñas empresas.

## **Sanidad y consumo**

El reconocimiento del acceso universal al sistema sanitario de los inmigrantes a través del empadronamiento no impide que existan en la utilización de los recursos sanitarios dificultades específicamente culturales. Por ello es necesario:

- Trabajar el concepto de salud (física y mental) desde la perspectiva de la transculturalidad, analizado no sólo desde el conocimiento cultural del

otro y desde el respeto a dichos patrones, sino desde la manera de interpretar la enfermedad y el mundo desde las diferentes culturas.

- Identificar la cultura sanitaria de las diferentes nacionalidades. Las prácticas autóctonas que puedan asumir y las que no.
- Al ser muy frecuentes los problemas de salud mental entre los emigrantes, como población que padece situaciones de desarraigo, este será un tema que se deberá plantear a los responsables institucionales, y ver qué parte de cobertura, especialmente en el ámbito preventivo, puede dar el Ayuntamiento.
- Hay que promover desde la red pública acciones compensatorias de educación sanitaria.
- Divulgar el servicio de atención al consumidor entre la población inmigrante.
- Incorporar el conocimiento de otras culturas y colaborar con las asociaciones de inmigrantes, en temas de educación sanitaria.

## Seguridad

Con relación al papel de los cuerpos de seguridad, la acción estratégica debe centrarse en la modificación de la relación amigo/enemigo que existe actualmente entre estos y los inmigrantes. Se señalan como aspectos que se deben trabajar:

- Formación intercultural, con la colaboración de los colectivos consolidados de emigrantes.
- Reflexión global sobre la función de los cuerpos de seguridad en la integración de los inmigrantes y unificar criterios de actuación para reducir la discrecionalidad. Crear una *deontología profesional*. Ver cómo se pueden incluir en los cursos de formación reglamentarios temas de interculturalidad.
- Cambiar la imagen de los cuerpos de seguridad para que el inmigrante pierda su percepción subjetiva de inseguridad.
- Políticas de información destinadas al inmigrante sobre funciones de los diferentes cuerpos de seguridad.

## Cultura

La cultura, como conjunto de saberes, es el instrumento que permite generar, comprender y asimilar nuevas realidades y que produce el apoyo intelectual necesario para avanzar, desde la individualidad reflexiva y madura, en la construcción y expansión de proyectos compartidos con la comunidad.

Es necesario, en la situación actual, trabajar desde la diversidad y, en un sentido amplio, desde la cultura folk, teniendo en cuenta los rasgos peculiares de los pueblos, regiones y estados. Hay que huir de las políticas más orientadas en la diferencia que en las similitudes. Hay que caminar, por lo tanto, en la línea de reconocimiento institucional de la diversidad cultural y en el fomento de una sociedad intercultural a través de:

- El fomento de la idea de que expresar la cultura propia no debe suponer necesariamente una pérdida, sino una ganancia.
- El fomento de espacios colectivos interculturales, donde la diversidad

sea percibida como mezcla y no como compartimentos; como riqueza mutua y no como folklore.

### **Deportes**

Promover la participación deportiva de los inmigrantes. El ámbito deportivo puede ser un instrumento de gran valor integrador.

Promocionar deportes que se practican en los países de procedencia.

### **Acción en barrios**

Los centros cívicos son instrumentos clave en el desarrollo de la interculturalidad. Son espacios de encuentro y núcleos fundamentales de acción en los barrios. Por ello deben trabajar en la línea de:

- Facilitar el acceso a las personas inmigrantes al ocio organizado y promover la incorporación de las mujeres inmigrantes a los centros cívicos.
- Potenciar su participación en el asociacionismo existente en la ciudad, tanto el infantil-juvenil como el de adultos.
- Organizar actividades de relación y de convivencia social que posibiliten el conocimiento recíproco entre población autóctona e inmigrante.
- Introducir en los proyectos de los centros la perspectiva de la interculturalidad.

### **Servicios sociales**

Prestar una atención generalista y adecuar los dispositivos a las necesidades específicas de la población inmigrante a través de:

- Acercar los recursos de servicios sociales al colectivo de extranjero.
- Recoger las necesidades específicas de la población inmigrante.
- Fomentar la participación de la población extranjera en las redes de desarrollo comunitario, potenciando redes relacionales y de apoyo mutuo.
- Eliminar los obstáculos que impidan o dificulten los procesos de inserción.
- Diseñar el proceso de intervención con la población inmigrante desde una perspectiva global, haciendo especial hincapié en la fase de acogida.
- Prestar una atención especial a las dificultades psicosociales de carácter individual y/o familiar y a los choques culturales intergeneracionales.
- Prestar especial atención a las segundas generaciones.
- Prevenir la marginación y prestar una atención especial a los menores en situación de riesgo.
- Promover alternativas transitorias de alojamiento.
- Desarrollar actividades de mediación intercultural.

### **Servicio de información**

Los servicios de información del Ayuntamiento tienen que ser espacios adecuados para que las familias recién llegadas a Getafe dispongan de una primera orientación relacionada con sus necesidades más inmediatas.

### **Servicio de comunicación**

El Boletín Municipal tiene que ser un instrumento de información de y para todo el movimiento asociativo, también para las asociaciones de inmigrantes.

Debe trabajar y comunicar la perspectiva de interculturalidad positivando el hecho migratorio. Desarrollar campañas en ese sentido.

### **Mujer**

Introducir en su programación la perspectiva de mujer inmigrante, de forma especial en los temas relacionados con la formación, el acceso al empleo y la interculturalidad.

### **Cooperación internacional**

Facilitar el desarrollo de los países de origen de los inmigrantes coordinando actuaciones con el movimiento asociativo del municipio.

### **C.A.I.D.**

Dotar a los profesionales de conocimientos sobre la cultura árabe y sobre los países del Este.

Realizar tareas de prevención de consumo de drogas.

Detectar el contexto de consumo abusivo de alcohol y otras drogas y atención a las diferentes adicciones.

### **Juventud**

Promover el movimiento asociativo de jóvenes inmigrantes y/o la participación de estos en el asociacionismo existente.

Divulgar los servicios de información juvenil entre la población inmigrante y adaptar los servicios progresivamente a las necesidades de este colectivo.

Incluir en los programas dirigidos a jóvenes el fomento de valores humanos y la diversidad cultural.

### **Educación**

Teniendo en cuenta el papel fundamental de la educación en el proceso de socialización de las personas, *las líneas prioritarias en las políticas educativas irán encaminadas a promover y consolidar*, tanto en el ámbito de la educación formal como en la no formal, valores que fomenten una convivencia basada en el respeto a las diferencias, que defiendan y

desarrolle el pluralismo cultural en la sociedad como un bien en sí mismo, en una palabra, la sociedad *intercultural*.

Las medidas irán encaminadas a:

- Sensibilizar a la población de acogida, especialmente al mundo adulto de la riqueza que supone la convivencia con otras culturas. Las AMPA dentro de la institución escolar sería el colectivo más idóneo para realizar esta tarea.
- Impulsar y apoyar planes de acogida a la población inmigrante en todas las instancias educativas, Delegación de educación, AMPA, equipos directivos, tutores/as, alumnos/as. Las acciones de acogida deben ir encaminadas a proporcionar información sobre nuestro sistema e instituciones educativas, así como los recursos educativos de que dispone el municipio.
- Potenciar la participación de los padres/madres del alumnado inmigrante en actividades que fomenten la convivencia, semanas culturales, incorporación a las AMPA.
- Apoyar económicamente a los centros educativos, especialmente aquellos en los que la atención a la diversidad intercultural, forme parte de su proyecto, reflejándose en su organización, programaciones, metodología, actividades, etc.
- Mejorar la formación para la diversidad intercultural en el profesorado, apoyando iniciativas e incentivando proyectos en esta línea.
- Vigilar y exigir la aplicación de la normativa vigente sobre escolarización y que desde la Comisión de Escolarización se trabaje para corregir el desfase que existe actualmente entre el alumnado inmigrante escolarizado en los centros concertados respecto a los públicos.
- Reforzar y adaptar el currículum de los diferentes programas que se ofertan a la población adulta, tanto a la población inmigrante como a la autóctona.
- Para la población inmigrante es prioritario la enseñanza del castellano, cuyo conocimiento es indispensable para desenvolverse en su nuevo entorno máxime cuando alguno de ellos es analfabeto en su lengua. Necesitan conocer claves culturales del país de acogida.

La población adulta autóctona tiene que aprender a convivir con personas con otras costumbres, religiones, formas de vida y no hacer de todo ello un problema sino una oportunidad de enriquecimiento personal y social.

- Prestar especial atención a las segundas generaciones, que en la etapa adolescente pueden presentar problemas con relación a su identidad y los diferentes valores entre sus padres y los de la sociedad de acogida.

## El plan como instrumento de gestión transversal

### Funciones (misión):

El Plan Local de Inmigración como marco general que define la política municipal en este campo marca directrices sobre las actuaciones que se han de desarrollar, tanto con la población autóctona como con la inmigrante, con el fin de conseguir la integración y que la interculturalidad sea el modelo de convivencia. Se trata de un conjunto articulado de princi-

pios, políticas parciales, objetivos, acciones y recursos que se han de poner en práctica dentro de un período de tiempo.

### *Funciones del plan:*

1. Promover y/o realizar los estudios demográficos, sociológicos, jurídicos, etc. que permitan disponer de un conocimiento sistemático y actualizado del fenómeno inmigratorio.
2. Detectar, recoger y analizar las necesidades de la población, inmigrante y autóctona, y los recursos disponibles para que, de forma consensuada, se establezcan las prioridades, los ajustes y las actuaciones que requiera nuestra realidad social modificada por el hecho migratorio.
3. Servir de cauce para que la información sobre necesidades y recursos llegue a los servicios municipales y a las entidades que trabajen en este campo para incidir en una mejor atención (facilitar recursos para el desarrollo de las actividades que el plan prevea desarrollar).
4. Planificar las actuaciones orientadas a tratar las situaciones relacionadas con el hecho social de la inmigración, desde una visión global del Ayuntamiento y facilitar recursos gestionando ayudas externas al mismo (CAM, UE, etc.) que se orienten al desarrollo de las actividades planificadas.
5. Coordinar las actuaciones en este campo de las diferentes delegaciones municipales y fomentar la complementación entre estas cuando se trate de ámbitos de actuaciones comunes, y del Ayuntamiento con la iniciativa social, evitando duplicidades y descubiertos y racionalizando el conjunto de esfuerzos. La coordinación debe buscar también una atención integral y multidimensional a las situaciones diferentes generadas por el hecho migratorio.
6. Crear un marco referencial amplio en el que converjan los esfuerzos de los organismos públicos y de las organizaciones locales promoviendo un pacto social, desde una perspectiva de trabajo comunitario en red.
7. Establecer una coordinación vertical de la Administración municipal con la autonómica y central y también horizontal con otros municipios de la zona sur, promoviendo actuaciones conjuntas siempre que sea necesario y posible.
8. Recoger, promover y/o apoyar iniciativas a desarrollar en el municipio orientadas a cubrir los objetivos del Plan Local de Inmigración, no sólo desde el ámbito competencial del Ayuntamiento sino también desde los recursos dependientes de otros niveles de la Administración (educativos, sanitarios, etc.) y de las organizaciones ciudadanas implantadas en el municipio.
9. Organizar cursos y actividades de formación para la capacitación y preparación en materia de inmigración de los trabajadores del Ayuntamiento, que mantengan contacto con los ciudadanos. También apoyará la formación de personas que formen parte de las organizaciones ciudadanas que desarrollan actividades en el municipio y creará espacios de reflexión en torno a la inmigración que posibiliten un enfoque común.
10. Crear cauces de participación adaptados a las nuevas necesidades, prestando especial atención al Consejo de Participación como estructura estable y la creación de comisiones operativas y coherentes con las necesidades.
11. Potenciar y desarrollar actividades de sensibilización social, complementando y coordinando las diversas iniciativas surgidas desde otros ámbitos respetando las diferencias de cada entidad.

12. El Plan ejercerá la representación municipal cuando se trate de materias de inmigración y promoverá los cambios normativos y de mentalidad que sean necesarios para que los extranjeros residentes en el municipio puedan disfrutar de los mismos derechos y deberes que el resto de los ciudadanos.
13. Realizar tareas de evaluación de la marcha del Plan, de los resultados conseguidos tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. La evaluación, junto con las propuestas de los diferentes ámbitos en que se gestiona y desarrolla el Plan, serviría para ajustar, modificar y/o ampliar las metas previstas.
14. Asumir directamente la gestión de los servicios especializados que se puedan considerar necesarios y otros de apoyo al resto de las delegaciones, como pueden ser:
  - Servicio de intérprete.
  - Proponer para los trabajadores municipales en materia de inmigración los servicios de personal del Ayuntamiento.
  - Acciones que favorezcan la convivencia e interacción de las diferentes culturas que, a causa de la inmigración, coinciden en nuestra localidad.
  - Observatorio sobre la inmigración y fondo documental y centro de recursos para apoyar las actividades que se realicen desde las delegaciones municipales, entidades y asociaciones ciudadanas, y otras administraciones, en coordinación con la Delegación de Cooperación Internacional.
  - Ser referente del asociacionismo del sector y mediador entre asociaciones y delegaciones municipales.

## Prioridades de actuación

Se establecen las prioridades a partir de los siguientes elementos:

- El diagnóstico de la realidad social.
- Las disponibilidades presupuestarias y los recursos existentes.

Forman parte del inicio de un proceso de trabajo organizado en torno al análisis y la reflexión compartida entre la administración y los agentes sociales. Se establecen las siguientes actividades para este ejercicio:

- Adaptar el funcionamiento de la Administración a las peculiaridades de la población actual y a las nuevas necesidades.
- Trabajar desde las diferentes delegaciones municipales la perspectiva de interculturalidad, dotando a los profesionales de herramientas y conocimientos que lo posibiliten.
- Impulsar el desarrollo de proyectos orientados a mejorar la convivencia social.
- Crear el Consejo Sectorial para la convivencia intercultural.
- Coordinar y buscar la complementación de las acciones que se desarrollen en el ámbito local, tanto las de carácter público como las de la iniciativa social, respetando los ámbitos de actuación específicos.
- Organizar grupos de trabajo con participación de lo público y lo social, orientados a diseñar, programar y desarrollar proyectos de actuación y/o formas de intervención.

- Dar apoyo especial a actividades preventivas dirigidas a la convivencia intercultural a través de la escuela. Abordar la reflexión de temas relacionados con la identidad y la integración de las segundas generaciones.
- Prestar especial atención a los colectivos de inmigrantes más vulnerables:
  - Mujeres aisladas y/o con sobrecarga
  - Menores con riesgo
  - Adolescentes con dificultades en la calle
  - Segundas generaciones
- Impulsar la participación del movimiento asociativo en la vida local, apoyar sus tareas de acogida y ayuda a sus compatriotas y a la transmisión de su cultura de origen.
- Poner en marcha servicios y actividades que faciliten el proceso de integración:
  - Servicio de información y primera acogida
  - Servicios de intermediación lingüística
  - Canguraje
  - Guías de recursos para inmigrantes
  - Programas de educación y mediación en espacios abiertos
  - Programas para la convivencia intercultural
  - Programas para la integración a través del deporte
  - Programas de prevención y acogida en el ámbito educativo
  - Línea de subvenciones como instrumento de apoyo e implicación de los movimientos asociativos con la población inmigrante
- Crear instrumentos de apoyo que nos permitan una observación permanente de la realidad cualitativa y cuantitativa de la población inmigrante que vive en Getafe.

Creación de un fondo de recursos y una oferta a las diferentes organizaciones e instituciones. Favorecer intercambios de experiencias.

## Aspectos a destacar del Plan

- Transversalidad como reto: como nuevo aprendizaje, que supone cambiar una cultura y una forma de trabajar en la Administración, hecho que implica complejidad en la acción.
- Participación de abajo arriba: como ejercicio activo de la ciudadanía.
- El Plan como un instrumento municipal no adscrito a ninguna concejala, sino que depende directamente del primer teniente de alcalde.

## Algunas reflexiones para el debate

### *En cuanto a los principios*

- 1) La interculturalidad como objetivo y meta deseable; con dificultades para la realidad social:
  - Como modelo de gestión que define una opción que conlleva a una determinada acción.
  - Como reto o posibilidad: proceso para construir.
  - Como realidad acompañada de la complejidad: movimiento de nuestra cultura; replanteamiento de nuestra identidad y pertenencia.

2) La transversalidad e integridad:

- Riesgo de quedarse en el mundo de lo abstracto y del deseo si no hay una apuesta por gestionar en esa clave. Dificultades para su aplicación:
  - Una cultura laboral paralizada.
  - Un modelo de organización de compartimentos estancos.
  - La dificultad para armonizar y concretar las competencias propias y las compartidas.
  - La fragilidad de la coordinación, sustentada, en ocasiones, en sistemas de relaciones personales y profesionales.
  - Como apuesta, la importancia de avanzar hacia una cultura de lo común, del Ayuntamiento como servicio público y como un todo y no solamente como partes.

3) La integración/normalización:

- La palabra integración utilizada en la vida cotidiana como asimilación, es decir, como incorporación a lo que consideramos nuestro proceso de acomodación y conocimiento recíproco.
- El debate *histórico* entre la atención general, la específica, la especializada, especialmente aplicable a este grupo social.

4) La participación y la corresponsabilidad:

- ¿Es necesario un replanteamiento de nuestro sistema de participación formal en un momento en el que están surgiendo cambios?
- ¿Corremos el riesgo de aplicar nuestra metodología en la promoción de la participación, sus claves culturales, las costumbres de sus países de origen y de las potencialidades que suponen sus redes de apoyo y solidaridad?
- ¿No tenemos que incorporar otras miradas?
- ¿Están adaptadas nuestras estructuras a sus disponibilidades horarias para facilitar esa participación? ¿No sería necesario flexibilizar y adaptarlas?
- La vulnerabilidad actual de los movimientos asociativos, la escasa participación entre asociaciones y grupos de distintas procedencias.
- ¿Si la participación es un proceso, podemos pedir a los inmigrantes que participen en este momento en la misma medida que nosotros?

5) Los estereotipos y los prejuicios sociales:

- Sensación de que un porcentaje significativo de la población tiene una opinión no favorable al hecho migratorio; otros a favor y otros sin opinión.
- El miedo y, por tanto, la posibilidad del conflicto especialmente a lo desconocido y la identificación de inmigración con inseguridad.
- El papel que representan los medios de comunicación como generadores de opinión pública.
- Como interrogante: cómo enfocar la sensibilización social para que realmente se puedan ir produciendo cambios progresivos que incorporen la diversidad como riqueza.

## **Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.**

La organización municipal y la adaptación de los servicios públicos.

Organizaciones municipales: Programas, temas, cooperación y participación social.  
Hazel Francey

## Hazel Francey

*Responsable de Integración y Convivencia,  
Ayuntamiento de Belfast*

**T**odos los presentes habrán oído hablar de Belfast, y en el pasado lo habrán asociado con las bombas, las balas y los disturbios. Afortunadamente, la violencia y el conflicto abierto hace tiempo que han terminado. Aunque todavía queda bastante camino por recorrer en el frente político, estamos disfrutando ya de los resultados del *Good Friday Agreement* (Acuerdo del Viernes Santo) y del proceso de paz.

Nuestra economía está viviendo un *boom*. Belfast ha estado en el centro de este renacimiento económico y ha sufrido muchas transformaciones durante los últimos diez años. El número de turistas está en el punto más alto de toda su historia. Una guía de viajes reciente<sup>1</sup> clasificaba a Belfast como una de las diez primeras ciudades "en auge" del mundo, y como uno de los destinos turísticos y vacacionales obligatorios.

Esta ponencia pretende presentar de un modo resumido los cambios que se han producido en Belfast, el marco político y legislativo y algunos ejemplos prácticos del trabajo que ha llevado a cabo nuestro Ayuntamiento respecto al tema de la inmigración.

### Cambios en Belfast

Como resultado de los *disturbios*, entre 1969 y comienzos de la década de los noventa, Irlanda del Norte permaneció más o menos aislada de los movimientos más amplios de población que tuvieron lugar en toda Europa debido a la inmigración y a la movilidad de la fuerza de trabajo.

Con la llegada de la paz y el desarrollo de una sociedad relativamente *normal* en los últimos diez años, Irlanda del Norte se ha vuelto un lugar cada vez más atractivo para vivir, y Belfast se está convirtiendo en una ciudad más diversa. Nuestra población actual está por debajo de las 280.000 personas, aproximadamente, una quinta parte de la población de Irlanda del Norte en su conjunto. Aunque no tan cosmopolita como otras grandes ciudades del Reino Unido, Belfast es una ciudad activa en el ámbito local y regional y una de las ciudades más multiculturales de Irlanda del Norte.

Irlanda del Norte está cambiando rápidamente. Las cifras oficiales muestran que los grupos étnicos minoritarios constituían menos del 2% del

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

total de la población de Belfast en 2001 (probablemente resultado de un cálculo a la baja). Algunos de estos grupos –como los chinos y los indios que llegaron durante las décadas de los cincuenta y sesenta– llevan mucho tiempo en Belfast y están perfectamente integrados.

El ciclo de inmigración más reciente es sorprendentemente diferente debido a su escala y a la velocidad con que se está produciendo. El número de personas que forman esta población de minorías se ha probablemente doblado en los últimos cuatro o cinco años.

Entre 2001 y 2004, muchos hospitales y centros sanitarios empezaron a reclutar personal de enfermería cualificado procedente de Filipinas, y un considerable número de trabajadores portugueses llegaron al país para trabajar en los centros de procesamiento de alimentos.

Desde 2004 y con la adhesión de los países de Europa del Este, se ha producido una súbita y creciente llegada de personas, especialmente procedentes de Polonia, Lituania y Eslovaquia. El cambio en nuestras calles es perceptible y cada vez se escuchan más lenguas. Irlanda del Norte parece estar atrayendo proporcionalmente más emigrantes de los países del A8 (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Lituania, Letonia, Estonia, Eslovenia) que otras regiones del Reino Unido<sup>2</sup>.

Algunas estimaciones sugieren que hay aproximadamente 35.000 personas establecidas de grupos étnicos minoritarios, y otros 35.000 trabajadores extranjeros<sup>3</sup> en Irlanda del Norte, y las cifras siguen aumentando.

Es difícil ser absolutamente preciso respecto a los números en Belfast. Sin embargo, las cifras del Home Office (Ministerio del Interior) relativas al número de National Insurance Numbers<sup>4</sup> (NINO) asignados, las inscripciones en el registro del WRS<sup>5</sup> (Workers' Registration Scheme) y los permisos de trabajo concedidos<sup>6</sup> son unos indicadores fiables. Estos indicadores muestran que la mayoría de trabajadores extranjeros que han venido a Irlanda del Norte se encuentran en el gran Belfast. (Por otro lado, no hay en ellos indicación alguna respecto al número de adultos dependientes que no están buscando trabajo, ni respecto al número de trabajadores indocumentados o de menores).

## Divisiones sociales en Belfast

Aunque las divisiones sociales entre las dos comunidades mayoritarias de católicos/nacionalistas y protestantes/unionistas son frecuentes en Irlanda del Norte, el lugar en el que son más evidentes es en Belfast. La ciudad es protestante y católica en una proporción de aproximadamente un 50%. La segregación religiosa ha sido una característica notable desde el crecimiento industrial de la ciudad durante el siglo XIX y ha dividido los modelos de vida a todos los niveles. En general, protestantes y católicos viven separados, educan a sus hijos por separado, hacen vida social cada uno por su lado y disfrutan de diferentes tradiciones culturales, deportes y tipos de música; incluso leen periódicos diferentes. La segregación es particularmente obvia en el sector público, y en Belfast las urbanizaciones de viviendas subvencionadas están casi totalmente segregadas.

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

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

4. Entre abril de 2004 y marzo de 2005 se concedieron NINO en Belfast a 1.842 ciudadanos de fuera del Reino Unido (33% del total de NI).

5. Entre mayo de 2004 y marzo de 2006 se registraron en Belfast 2.675 personas (19% del total de NI).

6. Entre abril de 2004 y mayo de 2006 se concedieron 159 permisos de trabajo en Belfast (23% del total de NI).

Una característica de Belfast consiste en expresar la identidad comunitaria de una forma físicamente muy pintoresca, por ejemplo, mediante banderas y estandartes (de color naranja los unionistas y de color verde los nacionalistas) y pintando, en las fachadas de las casas en las zonas más pobres del centro urbano, murales que representan héroes y acontecimientos. Esta delimitación de fronteras sirve para marcar el territorio y, a menudo, puede resultar ofensiva o amenazadora para la *otra* comunidad.

En los puntos de contacto en los que una de las dos comunidades o religiones colinda con la otra, se producían en el pasado a menudo tensiones y esporádicas erupciones de violencia. A modo de respuesta frente a unos temores relativos a la seguridad que eran muy reales, las autoridades establecieron unas líneas de pacificación consistentes en mamparas de acero o altos muros de ladrillos, para proteger a las comunidades y mantenerlas separadas. Hay al menos 28 *líneas de pacificación* en Belfast, particularmente en Belfast del Norte, donde la división entre las dos comunidades está más arraigada.

Esta separación física agudizó aún más la división y alentó a las comunidades a percibirse a sí mismas como comunidades en conflicto. Esta percepción se vio reforzada por la falta de contacto, el temor, la desconfianza y la *amnesia selectiva*.

## Administración de una ciudad dividida

Los sucesivos gobiernos del Reino Unido y los organismos públicos de Belfast asumieron esta realidad de un patrón de vida enormemente segmentado y lo *administraron* eludiéndolo en la medida de lo posible y proporcionando los diversos servicios públicos en función de los límites entre las dos comunidades tradicionales. Pero esto inevitablemente comportó el enraizamiento de estas divisiones de una forma institucional y no hizo más que reforzarlas a medida que iba reduciéndose la probabilidad de que las comunidades locales se relacionaran socialmente entre sí.

### El marco político y legislativo

Durante la última década se han producido una serie de profundos cambios políticos, sociales y legislativos en toda Irlanda del Norte. El Acuerdo del Viernes Santo contenía un fuerte compromiso por la igualdad, e Irlanda del Norte posee una de las legislaciones sobre la igualdad más rigurosas del mundo. La Sección 75 de la Ley de Irlanda del Norte de 1998 introducía medidas legislativas según las cuales todos los organismos públicos:

- “tendrán una consideración especial respecto a la necesidad de promover la igualdad de oportunidades”<sup>7</sup>, y
- “tendrán en cuenta la conveniencia de promover unas buenas relaciones entre las personas de diferentes creencias religiosas, opiniones políticas o pertenencia a grupos raciales distintos”.

El Ayuntamiento quería abordar los retos que planteaba la existencia de una ciudad dividida como Belfast, y hacer una contribución positiva en favor de una sociedad más estable, diversa y equitativa.

7. “(...) entre personas de diferentes creencias religiosas, opiniones políticas, grupos raciales, edad, estatus marital u orientación sexual; entre hombres y mujeres en general; entre personas con discapacidades y personas sin ellas; y entre quienes tienen personas a su cargo y quienes no las tienen”.

En el año 2001, la promoción de la igualdad y de las buenas relaciones se convirtió en uno de los objetivos corporativos estratégicos del Ayuntamiento. Esto es importante por cuanto garantiza que dichos principios se canalizan de un modo mayoritario por medio de todos los servicios del Ayuntamiento; cada servicio tiene que incorporar acciones que ayuden al Ayuntamiento a demostrar su compromiso y a conseguir sus objetivos.

Los residentes locales también manifestaron de una forma clara y explícita su deseo de que el Ayuntamiento llevase a cabo una acción positiva. En una gran encuesta pública realizada en 2001, la mayoría de las personas entrevistadas manifestaron que la principal prioridad de este tenía que ser la mejora de las relaciones comunitarias.

El Ayuntamiento estableció un nuevo Departamento de Buenas Relaciones para que coordinase de una forma centralizada e integrada nuestro trabajo en las áreas de la igualdad, las relaciones comunitarias, las relaciones raciales y la diversidad cultural. Tenemos un Plan por la Igualdad y una Estrategia para las Buenas Relaciones, que esbozan de un modo general nuestros objetivos y que detallan de qué forma debemos cumplir nuestras obligaciones.

## Un futuro compartido

Unos cuantos años más tarde, con la persistencia de una relativa estabilidad y normalidad en Irlanda del Norte, el Gobierno efectuó un importante cambio de enfoque. La realización de una extensa serie de consultas mostró claramente la existencia de un respaldo abrumador en favor de una sociedad compartida. En el año 2005, por primera vez, el Gobierno declaró en un documento que llevaba por título *Un futuro compartido* que el establecimiento de una sociedad compartida en Irlanda del Norte era el objetivo central de la política pública. El documento reconocía explícitamente que el país estaba cambiando rápidamente y apuntaba que las divisiones en Irlanda del Norte eran muy costosas tanto social como económicamente. En él se manifestaba claramente que “adaptar la política pública en Irlanda del Norte simplemente con el objetivo de hacer frente a la división de la comunidad no ofrece muchas perspectivas de estabilidad o sostenibilidad a largo plazo”.

El documento *Un futuro compartido*<sup>8</sup> establece la política gubernamental y el marco estratégico para unas buenas relaciones en Irlanda del Norte. El objetivo es establecer con el tiempo “una sociedad compartida, definida por una cultura de la tolerancia”. Los objetivos gubernamentales son:

- eliminar el sectarismo, el racismo y todas las demás formas de prejuicio;
- reducir la tensión y los conflictos;
- facilitar el desarrollo de una comunidad compartida;
- proteger a los miembros de las minorías;
- garantizar que todos los servicios públicos se lleven a cabo de una forma imparcial;
- configurar las políticas, las prácticas y las instituciones de un modo que incremente la confianza y las buenas relaciones;
- respaldar aquellos proyectos culturales que destaquen la complejidad y el carácter común de las identidades;

8. El informe *Un futuro compartido* subraya específicamente que la Estrategia de Buenas Relaciones del Ayuntamiento de Belfast es un modelo excelente y lo recomienda a otros ayuntamientos.

- promover el diálogo y el entendimiento mutuo entre las diferentes creencias y los antecedentes culturales, tanto los que tienen una larga tradición en Irlanda del Norte como los que han llegado recientemente a estas tierras.

El Gobierno reconoce explícitamente que las divisiones en la comunidad en Irlanda del Norte no son solamente corrosivas en términos de relaciones, sino también sumamente costosas; la duplicación de las instalaciones para servicios reduce la eficacia y aumenta los costes de la provisión de servicios públicos. Se insta a los organismos públicos a fomentar la participación por encima de la separación, y el informe manifiesta que “separado pero igual no es una opción. La vida en paralelo y la provisión de servicios en paralelo son insostenibles, moral y económicamente”.

El secretario de Estado se ha referido en algunos de sus discursos más recientes a la política definida en *Un futuro compartido*, y ha afirmado que el compromiso con el trabajo intercomunitario constituye actualmente “una de las máximas prioridades políticas y presupuestarias del Gobierno”.

En Irlanda del Norte, en general, hay unos cuantos ejemplos recientes de la adopción de medidas políticas que representan un alejamiento considerable del simple hecho de *gestionar* la división, y un acercamiento a una política cuyo objetivo es fomentar una mayor unidad y participación. Entre estas medidas se incluyen:

### **Vivienda**

Este mismo año, por ejemplo, el Comité Ejecutivo de la Vivienda ha lanzado el primer plan intercomunitario de viviendas sociales que se ha propuesto en Irlanda del Norte en toda una generación. En respuesta a la demanda de aquellas personas que deseaban vivir en una comunidad mixta, se ha elaborado un plan piloto en el que los arrendatarios de las viviendas subvencionadas firman su conformidad con unos estatutos en los que se especifica que no se permitirá que ninguna religión constituya más del 70% de la comunidad.

### **Educación**

La estructura de la provisión de servicios escolares en Irlanda del Norte está claramente dividida sobre una base sectorial. Como consecuencia de un descenso constante y muy significativo en el número de escolares, el Gobierno decidió iniciar una revisión estratégica de su política educativa.

La propuesta de revisión de la comisión Bain acaba de ser publicada e incluye propuestas radicales sobre la racionalización de recursos que hacen hincapié en la promoción de la participación y la colaboración entre sectores escolares. A modo de incentivo, habrá una cantidad mayor de fondos disponibles para aquellas escuelas que demuestren haber adoptado un enfoque más inclusivo. El informe pone de manifiesto que “no cabe ninguna duda de que el enfoque preferente es el enfoque intersectorial e intercomunitario”, y hace hincapié en la defensa de la promoción de una cultura de la tolerancia y el entendimiento.

## Actitudes sociales

Las pruebas obtenidas en diversas encuestas y sondeos sobre las actitudes sociales en Irlanda del Norte indican que todas las comunidades manifiestan unos niveles bajos de tolerancia y de valoración de la diversidad. El sectarismo ha sido siempre un grave problema, pero recientes investigaciones indican que el racismo es cada vez más un factor determinante en su influencia sobre las actitudes populares. El pueblo de Irlanda del Norte parece dos veces menos dispuesto a mezclarse con personas pertenecientes a comunidades étnicas minoritarias que con personas de otras tradiciones religiosas pertenecientes a su propia comunidad<sup>9</sup>.

En una ciudad caracterizada por la división, cualquier *forastero* es considerado un sospechoso. El hostigamiento racial se ha incrementado en años recientes, y el número de incidentes racistas denunciados en Belfast se ha multiplicado por tres entre los años 2000 y 2005.

La segregación y la separación de las comunidades, tanto física como socialmente, ha imposibilitado muchas oportunidades para el desarrollo de la tolerancia y de una confianza mutua. Las actitudes comunitarias son con frecuencia insulares y defensivas. Uno de los principios conductores subyacentes en el marco de *Un futuro compartido* es la importancia que se concede a la construcción de unas nuevas relaciones. Ello requiere que las comunidades creen nuevas líneas de contacto y desarrollen compromisos significativos con las demás. Constituye, asimismo, un reto significativo para aquellas comunidades que tienen una larga historia de sospechas, desconfianzas mutuas, miedo e incluso odio.

## El Comité Directivo para unas Buenas Relaciones

El Ayuntamiento se ha comprometido a promocionar la igualdad y las buenas relaciones. Sabíamos que nosotros solos no podíamos provocar cambios en la sociedad y decidimos establecer un Comité Directivo para unas Buenas Relaciones que dirigiera nuestro trabajo en este ámbito. El comité directivo está formado por un grupo de concejales electos de todos los partidos políticos, más unos cuantos representantes de las diferentes iglesias, de los sindicatos, del sector empresarial, de los grupos étnicos minoritarios y del Concejo de las Relaciones Comunitarias.

Nuestro comité directivo se reúne mensualmente desde hace cuatro años y ha dado su apoyo a una variedad de proyectos e iniciativas que fomentan unas mejores relaciones raciales y comunitarias, y que celebran la diversidad cultural.

## Plan de Buenas Relaciones para Belfast

En asociación con otros organismos públicos de la ciudad de Belfast, hemos preparado un Plan Interdepartamental para las Buenas Relaciones. En este plan se incluyen una serie de acciones que el Ayuntamiento y otros departamentos llevarán a cabo para hacer frente al racismo, el sectarismo y la discriminación, y cuyo objetivo es hacer de Belfast una ciudad más acogedora para todos.

9. Paul Connolly y Michaela Keenan, *Racial Attitudes and Prejudice in Northern Ireland*, Northern Ireland Statistics and Research Agency, febrero de 2000.

## Mantenimiento del orden (PSNI)

El PSNI (Police Service in Northern Ireland), por ejemplo, se involucrará en estas políticas. La policía ha mantenido una actitud muy proactiva y ha publicado una guía para sus propios agentes que cubre las diferentes formas de proteger, involucrar y apoyar a los trabajadores extranjeros. Han organizado una serie de actividades informativas y de concienciación, pensadas no solamente para grupos específicos de inmigrantes, sino también para empresarios y empleadores locales y para el público en general<sup>10</sup>.

Cada DCU (District Command Unit o Unidad de Control de Zona) tiene un agente especialmente designado para hacer de punto de contacto y de enlace con los recién llegados y para coordinar los temas que les afectan. Todos aquellos incidentes que pueden tener una motivación racial son monitorizados<sup>11</sup>.

El Ayuntamiento desempeña su papel tanto en el ámbito corporativo como en el eminentemente práctico abordando los temas relativos a la inmigración.

## Acciones del Ayuntamiento

– Los políticos del Ayuntamiento han dado muestras de estar genuinamente comprometidos y han tomado la iniciativa en la condena de los ataques racistas y en dar su apoyo a las víctimas.

– Hemos organizado una serie de importantes actos para demostrar que el Ayuntamiento valora la contribución de los grupos étnicos minoritarios –por ejemplo, los actos organizados en Navidad por el alcalde bajo el título “La cambiante fisonomía de Belfast” para poner de relieve la valiosa contribución de los trabajadores extranjeros.

– Dos representantes del sector de los grupos étnicos minoritarios se han integrado en nuestro comité directivo.

– Hemos publicado una Guía de Acogida en la que se proporciona información sobre los servicios que presta el Ayuntamiento y en la que se señalan aquellos departamentos que pueden ser más útiles para los lectores; esta guía está disponible en diez idiomas.

– Hemos establecido un equipo de respuesta rápida para borrar los grafitis de carácter racista o sectario.

– El personal del Ayuntamiento ha desarrollado unas relaciones de trabajo muy positivas con los representantes de los grupos étnicos minoritarios en Belfast y nos hemos reunido con ellos regularmente. Algunos de los proyectos que hemos respaldado han sido:

- Un picnic polaco que tuvo lugar en un parque local.
- El Indian Mela (festival indio).
- Una exposición sobre Conciencia Islámica.
- Instrucción antirracista para varios grupos comunitarios de Belfast

10. Por ejemplo, actividades para ciudadanos polacos sobre seguridad vial y leyes del tráfico; sesiones informativas para enfermeros y cuidadores sobre seguridad personal y prevención de delitos; producción de un DVD en seis idiomas con información básica y asistencia para trabajadores extranjeros; concienciación pública respecto a temas relativos al racismo, a la integración e inclusión de minorías, incluyendo una campaña de carteles informativos en los autobuses; establecimiento de un foro interdepartamental para organizar discusiones sobre temas de interés mutuo; organización de comidas de trabajo para empresarios y empleadores locales.

11. Las cifras más recientes sobre delitos relacionados con el odio racial muestran que el 27% del total de incidentes en Irlanda del Norte (255) tuvieron lugar en Belfast (más del 40% en la zona del sur de Belfast, mayo del 2006).

- Una iniciativa piloto para establecer un registro de los delitos basados en el odio que han tenido lugar en el sur de Belfast (la zona en la que este tipo de incidentes son más habituales).

También hemos promovido una campaña de buenas relaciones de carácter interno, en el marco de nuestra propia fuerza de trabajo, en varios ámbitos:

- Nos hemos asegurado de que todas nuestras políticas y procedimientos se amolden perfectamente a los requerimientos de la igualdad.
- Hemos garantizado que todos nuestros servicios estén disponibles para todas las comunidades de la ciudad, nuevas y viejas.
- Hemos desarrollado unos programas de instrucción sobre la igualdad y la diversidad a más de 2.400 miembros de nuestro personal, haciendo hincapié en el respeto por la diferencia.
- Hemos proporcionado instrucción especializada al personal que trabaja en primera línea y en tareas de dirección.
- Hemos organizado un servicio de traducción e interpretación para garantizar que los servicios del Ayuntamiento estén a disposición de todos los habitantes de la ciudad.
- Hemos elaborado boletines informativos de correo electrónico para concienciar a la población acerca de la importancia y el valor de diversos hechos culturales, como por ejemplo, el Ramadán, el Año Nuevo Chino, etc.
- Conscientes de la importancia que tiene el elemento simbólico, nos hemos asegurado de que los representantes de los grupos étnicos minoritarios fueran incluidos en las listas de invitados de todos los actos cívicos de importancia (y que los servicios de *catering* fueran los apropiados en cada caso).
- Hemos abierto las puertas del Ayuntamiento a varios grupos de toda la ciudad, por ejemplo, para la celebración del Día de la Independencia de Filipinas.
- Hemos introducido nuevos dispositivos de control para el reclutamiento de personal, ya que idealmente la composición de nuestra fuerza de trabajo debería reflejar la de la población ciudadana.

## Inmigrantes en Belfast

Ya he mencionado antes de que no disponemos de cifras estadísticas definitivas relativas a la inmigración en Belfast. Sabemos quiénes son los principales empleadores: los tres mayores hospitales de la ciudad, la industria del *catering*, hostelería y restauración –hoteles, restaurantes, establecimientos de comida rápida–; solares en construcción; un centro de información telefónica<sup>12</sup> que tiene 80 empleados extranjeros, algunos de los cuales hablan polaco, castellano y catalán; y una planta de reciclaje<sup>13</sup> en la que trabajan 30 trabajadores, la mayoría polacos.

Las cifras relativas al Instituto de Educación de Belfast, un colegio de tercer nivel, muestran un claro incremento en la cantidad de personas que están recibiendo clases vespertinas de inglés –más de 2.500 estudiantes durante el pasado año. Las clases están llenas y la demanda es tan alta que el Instituto de Belfast acaba de abrir una Oficina Internacional.

12. HCL Technologies, Apollo Road, Belfast.

13. Bryson House, Business in the Community.

Hemos iniciado una investigación en Belfast para tratar de clarificar la posición actual de los emigrantes, es decir, su nacionalidad, sus antecedentes étnicos, su religión y su idioma; dónde trabajan, dónde viven, etc.

## Cohesión comunitaria y coste de la división

La segregación ha sido identificada como un factor muy importante en la existencia de desventajas en las comunidades urbanas de todo el mundo. La ciudad de Belfast no está sola haciendo frente a temas relacionados con la integración y la cohesión comunitaria. Ha habido un importante debate público en el Reino Unido en torno al multiculturalismo. Las divisiones raciales y la cohesión comunitaria están en los primeros lugares de las agendas gubernamentales en el Reino Unido, Holanda y Francia, y se están haciendo muchos esfuerzos para identificar y examinar los temas que suscitan tensiones entre los diferentes grupos y que provocan conflictos.

Los teóricos del capital social destacan la importancia que tiene la calidad de las relaciones en la vida económica y social, y en la comprensión de la diversidad. La segregación reafirmó la exclusividad de Belfast y provocó miedo e intranquilidad. Esta forma de vida en paralelo y de *apartheid benévolo* no eran sostenibles y la sociedad de Irlanda del Norte tuvo que pagar un elevado precio para aprender esta lección (más de 3.000 muertos en 30 años).

En unos tiempos en que el nivel de desempleo se encuentra en uno de sus puntos más bajos, aumenta el flujo de inversiones y los trabajadores procedentes del extranjero están optando por venir a trabajar y vivir en nuestra ciudad, Belfast se está esforzando mucho por asumir las diferencias existentes y por transformar las relaciones existentes entre sus comunidades uniéndolas a todas en un interés común: el futuro de nuestra ciudad.

## Beneficios de la estabilidad

El año pasado Irlanda del Norte apareció varias veces en los titulares de los periódicos después de una serie de incidentes racistas. El racismo nos afecta a todos –se refleja en la ciudad en su conjunto y disuade a los visitantes y a los potenciales inversores. Las divisiones y antagonismos del pasado incidieron en la vida de todos nosotros y tuvieron un impacto directo en la inversión en Irlanda del Norte. Sabemos que nuestra prosperidad futura depende de la estabilidad política y social.

Belfast quiere ocupar su lugar en la arena europea y sabemos, en consecuencia, que hemos de actuar juntos para promover la tolerancia y la comprensión, y para aprender a apreciar la diversidad. El cambio social de este tipo contribuirá a un entorno más rico, más estable y más pacífico, y a una mejor calidad de vida para todos en Belfast.

Hay pocas familias en Belfast que no tengan algún pariente, amigo o conocido que no haya ido a trabajar a Londres, a Estados Unidos o a cualquier otro lugar. Ellos fueron en su día nuestros trabajadores extranjeros y esperábamos que los trataran bien. Queremos asegurarnos ahora de que los recién llegados a nuestra ciudad sean igualmente bien acogidos.

Algunos trabajadores extranjeros han encontrado una recepción hostil, han sido insultados, agredidos o abiertamente discriminados por motivos raciales. Al igual que otras formas de prejuicio, esta se basa en una serie de mitos y de estereotipos sobre los inmigrantes. Estos son sólo algunos de ellos:

- “Vienen aquí a quitarnos el trabajo a nosotros”: falso. Los emigrantes realizan trabajos que la población local no quiere hacer o que no está cualificada para llevar a cabo. Muchos de ellos han venido debido al reclutamiento activo llevado a cabo por los empleadores locales.
- “Muchos de ellos viven de los subsidios y de las ayudas benéficas”: también falso. La mayoría de ellos ni siquiera reúnen los requisitos que dan derecho a recibir prestaciones.
- “Cuestan mucho dinero al país”: esto también es a todas luces falso. Los trabajadores extranjeros pagan impuestos y las cuotas de la seguridad social, y hacen una contribución importante a la economía local.

De hecho, Irlanda del Norte se ha beneficiado mucho de la inmigración y debemos promover los aspectos positivos de la misma:

- Determinados sectores de Irlanda del Norte confían cada vez más en la mano de obra extranjera. Por ejemplo, el organismo gestor de los Royal Hospitals de Belfast calcula que tendrían que cerrar el equivalente de cuatro pabellones si mañana dejasen su trabajo los más de 260 enfermeros y enfermeras extranjeros que trabajan en ellos. Estos enfermeros aportan esta capacidad extra que resulta vital y necesaria para mejorar el cuidado de los pacientes.
- La industria de procesamiento de alimentos de Irlanda del Norte se habría visto en graves dificultades o habría tenido que reubicarse en otra parte de no haber sido por la aportación de los trabajadores extranjeros.

A medida que la economía continúe creciendo, seremos cada vez más dependientes de la mano de obra extranjera y tendremos que esforzarnos en atraerla. Uno de los contratos más importantes para la construcción en Belfast lo obtuvo una empresa polaca. Actualmente hay planes para desarrollar el barrio de la ciudad conocido como Titanic Quarter (185 acres/75 hectáreas) y es muy probable que para ello se requieran miles de obreros de la construcción, la mayoría de los cuales vendrán casi con toda seguridad de Europa del Este.

En la República de Irlanda, que es la personificación misma del éxito de la UE con su increíble desarrollo económico (ha sido calificada de “el tigre celta”), aproximadamente el 10% de la población son inmigrantes, la mayoría de ellos polacos. Y sin embargo, no ha habido ningún incremento en los niveles de desempleo y los inmigrantes son considerados como un importante factor impulsor de la economía.

Belfast necesita refrendar los aspectos positivos de la inmigración<sup>14</sup>. El Ayuntamiento, en cuanto autoridad municipal, tiene el deber cívico de fomentar los conceptos de equidad, diversidad e interdependencia para todos nuestros ciudadanos, antiguos y nuevos. Es importante que los trabajadores extranjeros se sientan seguros y a salvo, y bien acogidos en nuestra sociedad; todo el mundo tiene derecho a ser tratado con dignidad y justicia.

14. El tema de la inmigración es muy complejo, como reconoce la Agenda de Lisboa. “Los inmigrantes” no es un grupo homogéneo, sino un grupo que engloba varias identidades. Por ejemplo, es engañoso hablar de “los portugueses”. Muchos de ellos no son blancos procedentes del Portugal continental, sino ciudadanos portugueses que (debido a la historia colonial del país) proceden de una variada gama de entornos étnicos y nacionales –Brasil, Timor Oriental, Cabo Verde o Angola.

Es preciso combatir los numerosos mitos relativos a la emigración y respaldar el buen trabajo que se está llevando a cabo, tanto en el lugar de trabajo, particularmente por parte de los sindicatos, que tienen un buen historial en Irlanda del Norte en lo relativo a luchar contra el sectarismo y el racismo, como en el ámbito comunitario. Me interesó mucho el debate que tuvo lugar ayer acerca de la experiencia de una exitosa campaña de los medios de comunicación sobre los solicitantes de asilo en Glasgow. Muchos grupos comunitarios han hecho un trabajo excelente en proyectos locales que rompen barreras, construyen relaciones y refuerzan el entendimiento entre comunidades.

Posiblemente el elemento más difícil de abordar sea la velocidad a la que se están produciendo los cambios. El servicio público de Irlanda del Norte evolucionó en unas circunstancias en las que no se tomaba en consideración la igualdad racial. Hasta hace muy poco tiempo, la política racial y para las minorías era escasa y poco elaborada.

La mayor parte del trabajo realizado hasta la fecha ha sido en torno a temas relativos a la discriminación, prestación de servicios, información, asesoramiento y ayuda. La mayoría de departamentos legislativos han tenido que hacer diversos ajustes, por ejemplo poner en marcha servicios de traducción<sup>15</sup>, a un nivel básico. Hay un interés creciente en el ámbito de la atención pastoral –alojamiento para trabajadores, iniciación en el contexto local, redes de apoyo, acceso a los servicios, etc.

Hay ejemplos de un trabajo innovador en la legislación sobre la equidad; y la valoración de su impacto y su adecuación a la legislación general han sido instrumentos útiles en este sentido. Gran parte del trabajo lo llevan a cabo organizaciones individuales, y comparten poco la información con otros organismos; una colaboración más estrecha también sería beneficiosa.

De todos modos, el tema de la emigración no se ha abordado como un elemento clave en el futuro desarrollo económico de Irlanda del Norte. El tema de la integración de los trabajadores extranjeros en la sociedad no ha sido considerado desde un punto de vista estratégico.

Y sin embargo, la inmigración debería ser considerada como una oportunidad para aumentar la prosperidad económica y la diversidad cultural<sup>16</sup>, y no como un problema de racismo y discriminación. Las razones económicas en favor de la diversidad son bien conocidas. Kent Anderson dijo ayer que “la diversidad es un recurso”. El reconocimiento de que estamos abiertos a nuevas gentes, nuevas ideas y nuevos talentos solamente puede reforzar nuestro crecimiento, transformar nuestra economía y enriquecer nuestra vida cultural y social.

Belfast ha demostrado que tiene potencial para el cambio. Espero haber conseguido transmitirles una idea de cómo es nuestra experiencia de la inmigración. He esbozado las líneas generales del marco político de Irlanda del Norte, pero el Ayuntamiento de la ciudad de Belfast está muy interesado en trabajar en colaboración con otras grandes ciudades europeas para compartir información y para aprender de su experiencia práctica en los temas relacionados con la inmigración y la integración en sus ciudades.

15. Los Royal Hospitals hicieron 50 peticiones de traducción en 2000 y más de 1.000 en 2005.

16. Los grupos étnicos minoritarios “tienen un efecto genuinamente transformador en una sociedad que durante mucho tiempo ha estado paralizada por culpa de la división existente entre sus *dos tradiciones*”.

## Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. **IV Seminario Inmigración y Europa.**

La organización municipal y la adaptación de los servicios públicos.

Círculo para la calidad de los servicios públicos de l'Hospitalet.  
Jesús Husillos

### Jesús Husillos

*Responsable Programa Nueva Ciudadanía,  
Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat*

**E**n primer lugar y antes de empezar detalladamente con la explicación del Círculo para la Calidad de los Servicios Públicos, debemos hablar un poco sobre nuestra ciudad, l'Hospitalet de Llobregat, y sobre la evolución tanto demográfica como migratoria que ésta ha experimentado durante los últimos seis años.

Es evidente que en el marco de este seminario no tiene sentido profundizar en elementos históricos y/o demográficos de las ciudades, pero no es menos cierto que sin una breve aproximación tal vez no tendría sentido el proyecto que seguidamente expondremos.

La ciudad de l'Hospitalet de Llobregat es la segunda ciudad de Cataluña en número de habitantes y una de las más densas de todo el Estado español. Actualmente, cuenta con una población de unos 262.000 habitantes, de los cuales un 21% son de origen extracomunitario. Este porcentaje es especialmente importante si tenemos en cuenta que en el año 2000 este no llegaba al 7% de la población, y el conjunto de la población no superaba las 240.000 personas.

Además, y como suele suceder con la cuestión migratoria y con el asentamiento de las personas inmigradas en los territorios, este no es uniforme y normalmente se concentra con más intensidad en determinados barrios y zonas de los pueblos y ciudades. L'Hospitalet no ha sido una excepción y se detecta una concentración mucho más importante en la zona norte de la ciudad.

Así, en marzo de 2005, un equipo de profesionales representantes de los diferentes servicios públicos implicados en la atención a la nueva ciudadanía realizó una sesión de trabajo con el objetivo de compartir la reflexión sobre la adaptación de la actuación de los servicios municipales a la nueva ciudadanía y con la convicción de que sólo con unos servicios públicos de calidad se podría hacer frente con suficientes garantías a los retos que plantea la llegada de población inmigrante a nuestras ciudades.

En primer lugar, cabe destacar dos aspectos relevantes de la sesión de trabajo. Por un lado, se facilitó el conocimiento mutuo entre los representantes de los diferentes servicios sectoriales que atienden a personas inmigrantes en L'Hospitalet, y, por otro, se puso de manifiesto que existe

una buena disposición, desde todas las áreas presentes, para colaborar en la adaptación de la actuación de los servicios municipales en el conjunto de la ciudadanía.

Además, durante la sesión, todos los responsables de los diferentes servicios implicados compartieron la información sobre la situación y la importancia de la nueva inmigración en la ciudad de L'Hospitalet y, en concreto, sobre las consecuencias que esta tiene en el desarrollo de la actividad de los diferentes servicios.

Gracias a las aportaciones realizadas por los participantes de la sesión, se extrajeron las conclusiones siguientes:

- La nueva ciudadanía como *fenómeno* creciente, complejo y variante requiere de actuaciones precisas que preparen a la ciudad para responder adecuadamente a esta nueva realidad.
- Actualmente, desde los diferentes servicios implicados en la atención de la nueva ciudadanía, se están desarrollando una multitud de proyectos para mejorar los servicios públicos de atención a la nueva ciudadanía.

Al mismo tiempo, este esfuerzo para compartir y analizar la información conjuntamente permitió identificar los objetivos generales de actuación y propuestas de acción globales y sectoriales que dan coherencia y unidad a la política que se quiere promover para la integración de la nueva ciudadanía.

Entre las diversas actuaciones identificadas que se deberían promover de forma conjunta desde todas las áreas y departamentos, destacamos ocho por orden de importancia:

- 1) Mejorar e incrementar los recursos disponibles.
- 2) Mejorar los procesos de planificación.
- 3) Fomentar el conocimiento y desarrollar políticas de formación e información globales.
- 4) Adaptar las intervenciones de los servicios a las nuevas realidades.
- 5) Promover la corresponsabilidad y la implicación de todos en acciones coordinadas e integradas.
- 6) Mejorar la imagen de la nueva ciudadanía.
- 7) Fomentar la integración de la población inmigrante en la ciudad.
- 8) Desarrollar acciones concretas de prevención.

Además, esta sesión de trabajo se convirtió en la primera de otras muchas, ya que se decidió constituir un grupo más estable de trabajo para la adaptación de la actuación de los servicios municipales a la nueva ciudadanía.

## Aproximación terminológica

En un primer momento se pensó constituir el grupo de trabajo con el nombre de *observatorio*. Sin embargo, el objetivo final del proyecto iba más allá de compartir e intercambiar información, ya que se propone establecer un circuito de evaluación y mejora constante de los servicios públicos.

El término *observatorio* es fiel a su etimología latina *observare* que quiere decir examinar o estudiar con atención, advertir o darse cuenta de una cosa, hacer notar o señalar. Y la definición literal de la palabra observatorio la describe como un lugar apropiado para hacer observaciones.

Por extensión podríamos definir un observatorio como una iniciativa que se dedica a estudiar con atención una temática y a señalar los fenómenos relacionados con esta temática.

Este concepto ha evolucionado cualitativamente desde sus orígenes hasta estos últimos años con dos enfoques diferentes; un primer enfoque más restrictivo que da paso a formas clásicas como almacenes de información y documentación y generador de informes; y un segundo enfoque amplio que da paso a formas más dinámicas que fomentan la cooperación, estimulan formas de comunicación y promueven la reflexión.

De hecho, existen tres tipos de observatorios, con sus matices correspondientes, en la evolución de los observatorios a través de los tiempos:

1) Centro de documentación:

- Corresponde al concepto de los orígenes de los observatorios.
- El observatorio es una biblioteca dedicada a una temática específica.
- Su misión se basa en almacenar y clasificar información y documentación.

2) Centro de análisis de datos:

- El observatorio evoluciona como una herramienta de ayuda en la toma de decisiones.
- Tiene como misión principal:
  - Recoger, tratar y proporcionar información.
  - Conocer mejor y comprender la temática en cuestión con la realización de estudios con la participación de expertos.

3) Espacio amplio de información, de intercambio y de colaboración:

- Corresponde al concepto actual.
- El observatorio se adapta a las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación. Promueve la gestión del conocimiento trabajando en la red.
- Tiene como principal misión:
  - Recopilar, tratar y difundir la información.
  - Conocer mejor la temática en cuestión.

Promover la reflexión y el intercambio del conocimiento trabajando en red.

Sin embargo, el objetivo final del proyecto va más allá de compartir e intercambiar información, ya que se propone establecer un circuito de evaluación y mejora constante de los servicios públicos.

Este proyecto, liderado por el Ayuntamiento, pretende establecer un marco de colaboración entre los diferentes actores y organismos que proporcionan servicios a los ciudadanos, a través del cual estos actores y organismos pueden compartir e intercambiar información.

La denominación escogida para esta iniciativa fue la de Círculo para la Calidad de los Servicios Públicos de L'Hospitalet, ya que se enmarca dentro del concepto más amplio de observatorio reforzando la idea de integración y coordinación de todos los ámbitos implicados en los servicios públicos con el objetivo principal de garantizar su calidad.

Es importante tener en cuenta que el objetivo último de este proyecto consiste en satisfacer las necesidades y expectativas del conjunto de la ciudadanía.

## Puesta en marcha

Antes de empezar, se tenían que resolver previamente algunos elementos especialmente importantes para que el proyecto tuviese suficientes garantías de éxito.

Por un lado, se tenía que definir qué campos serían objeto de análisis permanente y qué metodología sería utilizada para su realización. En este punto, era fundamental:

- Definir y validar la misión y razón de ser, así como los valores y la visión que tendrán que regir el modelo a largo plazo.
- Seleccionar los indicadores de seguimiento para las diferentes áreas de actuación: trabajo, sanidad...
- Formalizar la construcción de los indicadores seleccionados de forma detallada, objetivos, fórmula de cálculo, meta, responsabilidades, plazos, etc.

Por otro, se tenían que establecer también los mecanismos de control referente a la captación de los datos y a la sistemática de su tratamiento, a la vez que había que decidir qué sistema se utilizaba para garantizar tanto la periodicidad de los datos como la ordenación de estos. Es decir, que fuesen comparativos entre sí.

Con estos parámetros se optó por contar con la participación de una empresa consultora que nos ayudase en esta tarea simple a priori pero que en el marco de una gran organización como era el Ayuntamiento era muy importante.

Con la colaboración de los diferentes responsables técnicos, y después de diversos encuentros, se acordó establecer toda una parrilla con aproximadamente unos 70 indicadores. Teniendo en cuenta estos indicadores, se convinieron los servicios públicos más básicos que se podían prestar a una ciudad como L'Hospitalet de Llobregat.

Como criterio general, se decidió establecer que en aquellos indicadores en los que fuese posible había que hacer el esfuerzo de hacer una diferenciación en función del origen autóctono o inmigrante de las personas atendidas por un determinado servicio, de forma que se pudiese observar de forma inmediata qué impacto tenía para un determinado servicio público la llegada de más población a nuestra ciudad. De la misma manera, y cuando ello fuese posible, los indicadores se debían separar en función del género de las personas usuarias de un determinado servicio.

Estos ámbitos sobre los que inicialmente se decidió comenzar a recoger datos fueron: datos generales de población, educación, sanidad, vivienda, trabajo, seguridad y convivencia y servicios sociales. Siempre, insistimos, tratando de incorporar las variables respecto al origen y el género de las personas usuarias que antes comentábamos.

Una vez que estos indicadores fueron probados y se obtuvieron los resultados del año 2005, se ajustaron algunos de estos indicadores con el objetivo de poder trabajar con los más significativos y que aportaban realmente datos cualitativos al objetivo del Círculo.

Al mismo tiempo, también llegaron las primeras conclusiones respecto a la evolución de los diferentes servicios públicos de la ciudad que permitió hacer unos primeros reajustes de estos servicios.

Ahora una vez que el Círculo tiene unos 54 indicadores periódicos y constantes, nos encontramos en fase de evaluar la incorporación de otros que corresponden a servicios no tan elementales como los mencionados anteriormente pero que pueden acabar de confeccionar un muy buen instrumento de gestión y de previsión para la ciudad.

Finalmente, conviene destacar que durante el próximo mandato es voluntad de los diferentes departamentos e instituciones representados en el Círculo superar esta fase eminentemente analítica y descriptiva de los diferentes servicios públicos representados en este instrumento, y valorar como mínimo la viabilidad de que el Círculo fuese al mismo tiempo un tipo de órgano interdepartamental que contribuyese de forma decisiva en la gestión del hecho migratorio en nuestra ciudad.

## Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

La organización municipal y la adaptación de los servicios públicos.

La adaptación de los servicios públicos.  
Montse Ibarz

## LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

---

**Montse Ibarz**

*Responsable de Servicio de los Servicios Sociales,  
Ayuntamiento de Reus*

**R**eus es una ciudad que actualmente tiene 102.000 habitantes y que, en los últimos años, ha crecido mucho. Según los datos del 1 de enero de 2006, un 14% de la población de Reus empadronada era de origen extranjero e informaciones más recientes, de diciembre de 2006, nos muestran que este porcentaje ha crecido hasta el 16%.

Para tener unos márgenes comparativos más amplios, debemos decir que el total de la población empadronada en el año 1991 era de 87.000 personas, mientras que en el año 2006 llegó a ser de 102.000. Por lo tanto, el aumento de la población empadronada en Reus ha sido de un 17,25% en este período y, actualmente, el volumen de población extranjera continúa creciendo. Además, si diferenciamos entre población empadronada de nacionalidad española y de nacionalidad no española, la diferencia es aún mayor. Mientras que el aumento del total de población empadronada de nacionalidad española ha sido del 1,26%, la población de nacionalidad no española ha aumentado en 3.126,17%.

La nueva realidad social afecta a los servicios y recursos públicos tanto desde el punto de vista cuantitativo (aumento importante del número de personas-clientes) como desde el punto de vista cualitativo (nuevas necesidades y demandas generadas por las dificultades lingüísticas, los hábitos y costumbres culturales, sociales, familiares u organizativas). El aumento de los servicios ha sido proporcional al número de personas que se ha empadronado.

Sin embargo, ya han aparecido en Reus algunos problemas de convivencia como el rechazo por parte de algunos vecinos de la existencia de una mezquita cerca de casa. Este problema de convivencia llevó al Ayuntamiento de Reus a hacer un planteamiento de plan transversal de intervención en la inmigración. De esta manera, el Plan Municipal de Inmigración, Convivencia y Ciudadanía pretende abordar desde la transversalidad la nueva realidad demográfica de Reus y los problemas de convivencia que se pueden generar.

La realidad de las personas recién llegadas a cada ciudad y población no es un problema de Servicios Sociales ni del área de Sanidad, sino que se debe afrontar de una forma más integral, es decir, desde todas las responsabilidades municipales así como también con la participación de las entidades de la ciudad.

En 2001 el Ayuntamiento de Reus elaboró el Plan para la Igualdad Multicultural; durante el año siguiente se profundizó con el Programa Transversal de Inmigración, y en 2005 lo volvimos a reformular a través del nuevo Plan Municipal de Inmigración, Convivencia y Ciudadanía. Casi todos los departamentos municipales, por no decir todos, están implicados en este plan, que tiene como objetivo afrontar diferentes problemáticas como la vivienda, la convivencia, la educación, la salud, etc.

El plan contempla la coordinación de las actuaciones que se hacen conjuntamente con todos los departamentos y las entidades de la ciudad, los cuales están implicados en el desarrollo de acciones concretas y en el apoyo e impulso a proyectos relacionados con las personas recién llegadas a la ciudad.

Dentro del Plan Municipal de Inmigración, hemos creado diversas comisiones de trabajo que plantean las acciones que se deben realizar cada año y las llevan a cabo (comisión de deportes, comisión de jóvenes, comisión de acogida).

Los diferentes departamentos municipales están implicados, de alguna manera, en estas comisiones, ya sea a través de la atención al público o porque están trabajando en el tema junto a las entidades de la ciudad que quieren participar. La primera tarea que hemos hecho ha sido coordinar y plantear las líneas de trabajo de las acciones que desarrollaremos de una forma común. Por ejemplo, en el ámbito del deporte ha habido la voluntad por parte de las asociaciones de inmigrantes de organizar partidos o competiciones entre los diferentes colectivos de inmigrantes. Hemos trabajado, y aún estamos trabajando, para que se lleven a cabo estas actividades, para que las asociaciones o entidades deportivas autóctonas también se impliquen, para que todas las entidades de la ciudad puedan convivir en unas mismas instalaciones y para que, cuando haya competiciones entre clubs de diferentes nacionalidades, también se lleve a cabo un trabajo de integración y de convivencia entre los participantes de diferentes nacionalidades.

Los ejes de actuación o de trabajo del plan son, en primer lugar, la recepción y la acogida de la población recién llegada; en segundo lugar, las políticas de igualdad, normalización y acomodación a los servicios (es decir, garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso normalizado a los servicios y recursos municipales), y, finalmente, la convivencia y la participación ciudadana.

La recepción y la acogida de inmigrantes es **el eje básico del plan** para la inmigración y se está potenciando desde todos los departamentos. En definitiva, es una competencia que va ganando cada vez más protagonismo en las administraciones locales. En este sentido, el Ayuntamiento ha creado la figura del agente de acogida que trabaja dentro de la misma oficina de atención al ciudadano.

**El trabajo en el segundo eje de actuación** ha tenido como uno de los objetivos principales la formación de las personas responsables de la atención al público. Así pues, se ha conseguido una mejora de este servicio municipal mediante la capacitación de las personas al cargo con herramientas para afrontar las problemáticas diarias relacionadas con el hecho migratorio como, por ejemplo, las quejas de los autóctonos hacia los inmi-

grantes y la de los inmigrantes por la mala atención que recibían de los trabajadores municipales o de las entidades, en algunos casos.

Se ha trabajado para mejorar tanto la recepción y acogida como las políticas de igualdad. La formación se ha centrado en explicar la realidad demográfica de Reus y el hecho migratorio. Estos cursos de formación han sido dirigidos a todos los trabajadores del Ayuntamiento así como a entidades no municipales con atención al público. Se han realizado tres cursos básicos en los que han participado desde los conserjes, auxiliares administrativos hasta los informadores, etc. También se ha ofrecido un segundo nivel, a petición de los mismos trabajadores, que profundiza en la realidad de la inmigración (costumbres, cultura, necesidades de los inmigrantes) y que quiere proporcionar las herramientas adecuadas para dar la información de forma eficaz a los inmigrantes.

El tercer eje de actuación, dedicado a fomentar la convivencia y la participación ciudadana, tiene diversos proyectos en marcha, entre los cuales destacamos el proyecto dedicado a la integración y la convivencia a través del deporte. Desde la Consejería de Deporte, y más concretamente a través de la entidad municipal "Ciudad de Deporte", junto con Servicios Sociales y Salud, se está realizando un trabajo de acercamiento entre todos los colectivos, autóctonos y no autóctonos, y de diferentes nacionalidades (chinos, marroquíes, bolivianos, rumanos) para que los jóvenes formen parte de estos clubs y entidades y participen en las competiciones que se organizan.

Para desarrollar este Plan Municipal de Inmigración, se ha priorizado el trabajo en red, la mediación intercultural así como el servicio de interpretación.

El trabajo en red, una herramienta a la que hemos dado mucha importancia y que está siendo utilizada en otras muchas ciudades, se convierte en un elemento fundamental en la relación con las entidades relacionadas con el hecho migratorio para detectar las necesidades, demandas y problemáticas sociales; para fomentar la integración y participación ciudadana; para hacer de canal de comunicación con la población recién llegada, y, finalmente, para potenciar el trabajo comunitario.

Debemos señalar que no todas las entidades y asociaciones que tenemos en la ciudad han querido colaborar con el Ayuntamiento. Sin embargo, poco a poco han ido cogiendo confianza con los técnicos responsables y cada vez más entidades quieren participar y trabajar de forma conjunta.

Por otra parte, la mediación es necesaria para resolver los conflictos de convivencia entre vecinos así como para hacer una tarea previa de prevención de conflictos. Además, la mediación facilita a la población recién llegada la comunicación con la Administración. Es, en definitiva, un elemento de proximidad y confianza.

La empresa municipal de formación está centrando su trabajo en los mediadores ya que aún no existe formación suficiente en este campo.

Finalmente, en cuanto al servicio de interpretación, tenemos que señalar que en Reus conviven 179 nacionalidades y que, por lo tanto, se necesitan

traductores de muchas lenguas. Este servicio no es utilizado por un departamento determinado sino que es útil para toda la ciudad, desde las áreas básicas de salud, pasando por las escuelas o la atención al público del Ayuntamiento.

En estos momentos, Reus se encuentra en una situación favorable ya que la colaboración y la participación ciudadana son muy importantes. Tanto las entidades de inmigrantes como las de autóctonos de la ciudad están teniendo una respuesta muy positiva respecto al hecho migratorio. No podemos obviar que las reticencias hacia los inmigrantes están presentes, pero la apuesta política para abordar el hecho migratorio pasa por la información tanto a través de los servicios municipales como a través de las asociaciones autóctonas.

## Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

La organización municipal y la adaptación de los servicios públicos.

La transversalidad como impulsora de mejoras en las políticas municipales en un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales.

Ramon Mora i Rosich

# LA TRANSVERSALIDAD COMO IMPULSORA DE MEJORAS EN LAS POLÍTICAS MUNICIPALES EN UN CONTEXTO DE DESARROLLO DE UN SISTEMA DE SERVICIOS LOCALES

---

## Ramon Mora i Rosich

*Responsable del Área de Acción Ciudadana,  
Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat*

*“Necesitamos nuevas formas de pensamiento para resolver los problemas creados por las antiguas formas de pensamiento”*

*Albert Einstein*

## Introducción

Esta ponencia tiene como objetivo realizar una reflexión de la experiencia vivida durante los últimos siete años en el Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat (82.000 habitantes), intentando aplicar un planteamiento holístico de mejora de procesos y resultados en una de las partes de la organización.

Esta reflexión es una continuación de la que iniciamos en el libro *Los servicios personales municipales: una propuesta metodológica* de Jordi Cabezón y Ramon Mora, con la diferencia de que, mientras en aquél intentábamos reinventar un sistema conceptual propio a partir de la experiencia de articulación de los Servicios Personales del Ayuntamiento de Molins de Rei, en esta nueva reflexión, (reflejada detalladamente en el libro *La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública. En un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales* de Ramon Mora, Lluïsa Moret y Tomás Ezpeleta), queremos intentar explicar la implantación en la Administración de un modelo determinado, y focalizarlo en la TRANSVERSALIDAD como eje impulsor de mejora en la creación de bien común, en la creación de valor público.

Nuestra hipótesis de trabajo parte de la premisa de que no es posible desarrollar procesos de trabajo transversal con éxito en la Administración pública si no es en el marco de desarrollo de un Sistema de Servicios Locales (servicios municipales, iniciativa social, iniciativa mercantil y otras administraciones que operan en el territorio), donde todos sus subsistemas “estén implicados”.

Este convencimiento parte de la idea de que sólo desde una visión y un planteamiento operativo holístico de la organización seremos capaces de

impulsar cambios profundos que permitan romper con el aislamiento de las disciplinas, desde un proyecto a la vez interdisciplinario, multidisciplinario y transdisciplinario, que nos permita crear el intercambio, la cooperación y la multicompetencia necesarias para mejorar los procesos y resultados de la Administración pública.

Es una evidencia el hecho de que la estructura organizativa clásica de las administraciones públicas tiene muchas dificultades para dar respuestas a los retos que plantean diferentes tipos de situaciones a las cuales deben enfrentarse en estos momentos. La aparición de nuevas demandas sociales o políticas que no forman parte de la misión o de las competencias de una sola parte de la estructura orgánica sectorial de la Administración, la necesidad de disponer de una visión integral e integrada en aquellas actuaciones dirigidas a determinados segmentos de la población considerados prioritarios desde el punto de vista de la acción pública y la limitación financiera de las administraciones públicas, especialmente de los ayuntamientos, nos llevan necesariamente a una transformación en la manera de funcionar de la Administración, en la línea de un aumento de la productividad en la creación de bien común de valor público, de una mejora de la eficiencia y la eficacia en los procesos y los resultados. Desde este marco conceptual y operativo impulsamos las políticas dirigidas al fenómeno migratorio y que tienen su particular concreción en el proceso de elaboración del Programa Municipal Transversal de Nueva Ciudadanía.

### **¿Por qué un planteamiento holístico para impulsar cambios en la Administración pública?**

La gran diversidad de especializaciones que tenemos en nuestras administraciones públicas, superior a la más compleja empresa multinacional, nos señalan como un hecho muy importante la necesidad de trabajar por un conocimiento que es capaz de situar toda la información en su contexto, dentro del conjunto en el cual se inscribe. De hecho, podemos decir que el conocimiento avanza principalmente, no por sofisticación, formalización y abstracción, sino por la capacidad de contextualizar y globalizar.

El profesor Edward O. Wilson nos dice que en el futuro el mundo estará gobernado por sintetizadores, personas capaces de reunir la información adecuada en el momento adecuado, pensar de forma crítica sobre esta información y tomar de manera sabia importantes decisiones. Si trasladamos esta reflexión al ámbito de las organizaciones públicas, podemos apuntar que aquellas que sean capaces, desde una visión holística, de practicar estas tres cualidades sintetizadoras son las que marcarán la diferencia y serán capaces de impulsar procesos de cambio profundo.

El debilitamiento de una percepción global conduce al debilitamiento del sentido de responsabilidad, ya que cada uno tiende a ser responsable sólo de sus tareas específicas, así como al debilitamiento de la solidaridad, porque llega un momento en que difícilmente se percibe el lazo orgánico con las otras partes de la organización, con la ciudad y con sus ciudadanos. Este aspecto, como observaremos más adelante, no sólo está relacionado con los déficits de visión global de las organizaciones, sino que también está relacionado con el llamado déficit democrático.

Existe una falta de adecuación cada vez mayor, profunda y grave entre nuestros saberes discordes, troceados, encasillados en disciplinas, y, por otra parte, unas realidades o problemas cada vez más multidisciplinares, transversales, multidimensionales, transnacionales, globales y planetarios. Casi todos estaríamos de acuerdo con el hecho de que en nuestras administraciones públicas son necesarias reformas de flexibilidad, de aligeramiento, de comunicación. Sin embargo, estas modificaciones son sólo pequeñas reformas que ocultan aún más la necesidad de la reforma del pensamiento. El desarrollo de propuestas de cambio en nuestras administraciones requiere fundamentalmente un cambio de chip en las formas de pensar y actuar, cambio de chip que hay que traducir en un marco conceptual claro de lo que queremos hacer y en un marco operativo claro y bien diseñado de cómo lo queremos hacer.

La fragmentación de cualquier planteamiento de cambio hace imposible captar “lo que está tejido junto”, o sea lo complejo. El desafío de la globalidad es, pues, al mismo tiempo, un desafío de la complejidad. Existe complejidad mientras sean inseparables los diferentes componentes que constituyen un todo y haya una interdependencia entre las partes y el todo, el todo y las partes. Esta es la realidad que parece que seguimos ignorando en el funcionamiento de las organizaciones públicas y que no nos permite hacer cambios profundos teniendo en cuenta el todo.

Edgar Morin nos dice: “la inteligencia que no sepa otra cosa que separar, rompe la complejidad del mundo en fragmentos desunidos, fracciona los problemas, unidimensionaliza aquello que es multidimensional. Atrofia las posibilidades de comprensión y reflexión y elimina también las oportunidades de un juicio correctivo o de una visión a largo plazo. Su insuficiencia para tratar nuestros problemas más graves constituye uno de los problemas más serios a los que nos enfrentamos. De esta manera, cuanto más multidimensionales devienen los problemas, más se produce la incapacidad de considerar su multidimensionalidad; cuanto más progresa la crisis, más progresa la incapacidad de pensar la crisis (...) Así pues, los desarrollos disciplinarios de las ciencias no han aportado únicamente las ventajas de la división del trabajo sino también los inconvenientes de la superespecialización, del encasillamiento y el fraccionamiento del saber. No sólo han producido el conocimiento y la elucidación sino también la ignorancia y la ceguera”<sup>1</sup>. Morin nos señala uno de los problemas que las organizaciones públicas tienen para poder plantear procesos de cambio globales y que tengan en cuenta las diferentes interrelaciones entre las partes. Desde la infancia se nos enseña a separar las disciplinas antes que reconocer sus solidaridades, desunir los problemas, más que unir e integrar. Se nos ordena reducir lo complejo a lo simple, es decir, separar lo que está unido, descomponer y no recomponer, eliminar todo aquello que aporta desorden o contradicciones a nuestro entendimiento.

Un requisito previo e imprescindible para poder hacer planteamientos de cambios profundos en las organizaciones desde una perspectiva holística es asumir la complejidad. La actitud de rehusar el hecho de ver la complejidad de la situación y definir la propia y restringida visión como una actitud real, genuina y honesta frente a la vida o como un “atenerse a los hechos”, nos dificulta avanzar en este camino.

1. Morin, 2000, pág. 15.

Otro requisito es aceptar y saber plantar cara a la incertidumbre. Una de las mayores aportaciones del conocimiento del siglo XX ha sido el conocimiento de los límites del conocimiento. La mayor certeza que nos ha dado es la imposibilidad de eliminar ciertas incertidumbres, no sólo en la acción sino también en el conocimiento. Conocer y pensar no es llegar a una verdad absolutamente cierta, sino dialogar con la incertidumbre.

Llegados a este punto, está claro que para poder hacer planteamientos holísticos de cambios organizativos es preciso:

- Pensar en el contexto y en el complejo.
- Pensar en lo que une y en lo que planta cara a la incertidumbre.
- Reemplazar el pensamiento de la causalidad unilineal y unidireccional por una causalidad en bucle y multirreferencial.
- Corregir la rigidez de la lógica clásica mediante una dialógica capaz de concebir unas nociones complementarias y, al mismo tiempo, antagónicas.
- Completar el conocimiento de la integración de las partes en un todo, mediante el reconocimiento de la integración del todo en el interior de las partes.

Esta reflexión nos lleva a considerar que las organizaciones públicas tendrían que funcionar como sistemas abiertos, donde se dan procesos de auto-organización, entendidos como aquellos donde elementos, en principio aislados del sistema, se reconducen a una conducta unitaria o coherente, sirviéndose de su propia inestabilidad para generar nuevas formas de orden.

Para poder hacer estos planteamientos tenemos que ser capaces de no quedarnos encerrados en el hecho local y particular sino de concebir los conjuntos. Este tipo de pensamiento nos permitirá también favorecer el sentido de la responsabilidad y de la ciudadanía, por lo tanto, tendría consecuencias existenciales, éticas y ciudadanas.

En realidad, los proyectos de reforma actuales giran alrededor de este agujero negro que es invisible para ellos. Se haría visible sólo si se reformasen los espíritus. Y aquí se llega a un callejón sin salida: "No se puede reformar la institución sin haber reformado previamente los espíritus, pero no se pueden reformar los espíritus si no se han reformado previamente las instituciones".

Aquí aparece una imposibilidad lógica que produce uno doble bloqueo:

- 1) La enorme máquina de la Administración es rígida, dura, coriácea, burocratizada. Muchos trabajadores de la Administración están instalados en sus costumbres y sus soberanías disciplinarias. Estos, como decía Curien, son como los lobos que orinan para marcar su territorio y muerden a los que quieren penetrar en él. Existe una resistencia obtusa, incluso entre espíritus refinados. El desafío es invisible para muchos de ellos. A cada tentativa de reforma, incluso menor, la resistencia crece. Como decía Edgar Faure, desde sus responsabilidades educativas, después de haber intentado una de sus *reformitas* "el inmovilismo se ha puesto en marcha y no sé como pararlo".

2) Al bloqueo que suscita la necesidad de reformar los espíritus para reformar la institución, y de reformar la institución para reformar los espíritus, se añade un bloqueo más amplio que concierne a la relación entre la sociedad y la Administración pública. Esta relación no es tanto de espejo sino de holograma y de recursividad.

El pensamiento que recorta, aísla, permite a los especialistas y expertos ser muy eficientes en sus comportamientos y cooperar eficazmente en los sectores de conocimiento no complejos, especialmente en los concernientes al funcionamiento de las máquinas artificiales, pero no al de organizaciones complejas como son las administraciones públicas, extiende sobre estas organizaciones una visión determinista, mecanicista, cuantitativa y formalista, ignorando, ocultando o disolviendo todo aquello que es subjetivo, afectivo, libre y creador.

Conceptualmente parece ser que tenemos una base bastante sólida que nos confirmaría que para realizar cambios en profundidad en la Administración pública hay que hacerlos a partir de un planteamiento holístico. Lo hemos podido experimentar y comprobar desde una perspectiva práctica a partir de la experiencia que trataremos de explicar en las páginas siguientes.

## Una experiencia práctica desarrollada en una Administración local

*“Una organización emocionalmente inteligente es, por lo tanto, una organización donde personas emocionalmente inteligentes actúan y encuentran respuestas emocionalmente inteligentes a los problemas y desafíos que se les plantean. Pero, ¿dónde encontramos este tipo de organizaciones? ¿Es posible desarrollar la inteligencia emocional de las personas individuales y de las organizaciones?”*

*Goleman, Boyatzis y Mckee*

En esta parte de nuestro trabajo presentamos una experiencia real con relación al desarrollo y a la aplicación práctica de la transversalidad en una Administración pública.

Es evidente, que nuestro trabajo no quiere convertirse en un tratado más de reflexión teórica acerca de la transversalidad, como una nueva metodología organizativa. Nuestros planteamientos surgen de la confluencia entre la reflexión, la investigación, la teorización con la aplicación y la evaluación de procesos y resultados reales. Al fin y al cabo, pensamos que podría ser útil a aquellos que se lo han planteado y no se han atrevido a iniciar su proyecto ya que han situado la transversalidad, como tal, en el universo de los grandes planteamientos teóricos que nunca se acaban llevando al terreno del hecho cotidiano. En este relato, y de forma sintética, señalaremos los pasos básicos que hemos dado, el despliegue de nuestra *caja de herramientas*.

## **La importancia del encargo y del liderazgo político**

En todo proceso de cambio que se inicia es importante tener un buen comienzo, un punto de partida firme y sólido que permita planteamientos valientes, honestos y consecuentes. Por lo tanto, en un proyecto como este, que supone cambios reales en la organización y el funcionamiento de una Administración pública, era imprescindible que el desencadenante se situase en el punto clave de la dirección, es decir, en el equipo de gobierno. El liderazgo político es fundamental si se pretende conseguir que el proyecto goce de autoridad y penetre progresivamente en toda la organización. Son muchos los contratiempos que aparecen en el camino y que prueban con la comodidad de lo conocido, con los hábitos ya adquiridos para la supervivencia, con los miedos a la pérdida de supuesto *poder* o del control de la información, si desde el primer momento no existe una clara y manifiesta voluntad de la dirección hacia la implantación de la transversalidad.

Hemos podido constatar, como muchos de vosotros, que para la aplicación efectiva de la acción transversal no son válidos planteamientos de *abajo a arriba*. Estos, muy conocidos y durante mucho tiempo los únicos existentes, sólo consiguen una transversalidad informal que surge de la necesidad de mejorar procesos y resultados y normalmente basada en el buen hacer técnico, sobre todo en voluntades personales que, cuando desaparecen, se llevan cualquier elemento de cambio organizativo y funcional existente. Esta fórmula sólo puede tener éxito si consigue penetrar y llegar a la estructura directiva política y técnica y hacerla cómplice y partícipe de la idoneidad de esta dimensión organizativa y funcional, asumiendo así el liderazgo del proceso, que sólo entonces podría extenderse a toda la organización.

En este sentido, la importancia de cómo, dónde y cuándo surge un encargo de estas características es fundamental para garantizar que los siguientes pasos o etapas cuenten con posibilidades de éxito y no se extingan entre quejas, demoras y boicots conscientes o inconscientes, pero igual de efectivos.

## **Estudio para el conocimiento del entorno y la detección de necesidades**

Como hemos intentado clarificar en el apartado anterior, la definición del encargo y la fortaleza del liderazgo político se convierten en uno de los puntos fundamentales de nuestra experiencia. Pero si esta situación no va acompañada de una estructura técnica capaz de tomar el relevo y asumir el reto, no podríamos plantear un cambio real en la organización y en su funcionamiento. Es evidente que el conocimiento del entorno y la detección de necesidades es un elemento fundamental en un proceso como este. Los elementos más importantes en este apartado han sido:

### ***Modelo de sistema de servicios locales***

Se basa en la combinación y la complementariedad de las acciones de los diferentes sistemas de servicios que actúan en un mismo ámbito o territorio,

que básicamente son la iniciativa municipal, la de otras administraciones, la social y la mercantil. Todos estos sistemas tendrían que contar con funcionamientos articulados a partir de la planificación y la evaluación, la concreción de catálogos de servicios y la estructuración de sistemas operativos potentes.

Este modelo se convierte en el marco adecuado y necesario para el desarrollo de la transversalidad como una nueva forma de trabajar que tiene como finalidad la mejora de procesos y resultados.

### ***La concreción y el traslado del encargo político***

Esta fase se convierte en un momento clave y se concreta en los siguientes espacios de trabajo:

- Entrevista del nuevo responsable técnico que debe liderar el proceso con la teniente de alcalde del Área de Acción Ciudadana.
- Entrevista del nuevo responsable técnico que debe liderar el proceso con la alcaldesa.
- Creación de una comisión de trabajo política y técnica.
- Reuniones del nuevo responsable técnico que debe liderar el proceso con otros regidores y regidoras con responsabilidades políticas en el Área de Acción Ciudadana.

En los primeros contactos se realiza una aproximación a las directrices básicas de la voluntad política con relación a la reestructuración del Área de Acción Ciudadana y de la aplicación de la transversalidad como método organizativo y funcional a aplicar. Con relación a la entrevista con la alcaldesa, es importante destacar su manifiesta preocupación para identificar estrategias que faciliten el encaje entre la dimensión política y la técnica y que eviten la repetición de nuevas experiencias de fractura entre estos dos aspectos de la acción municipal. En este espacio también se profundiza en la definición y concreción del encargo, y destacan los siguientes elementos clave:

- Que el proceso de recogida de información, el diagnóstico y el abordaje del área contase con la opinión de todos los profesionales.
- Que la propuesta facilitase la coordinación política y técnica.
- Que se recogiesen las necesidades y sugerencias técnicas que pudiesen ayudar a la redefinición del programa político.
- Que se facilitase la penetración del proyecto político en el área.
- Que se definiesen las responsabilidades y las funciones del papel de los directivos del área.
- Que se estableciesen los circuitos adecuados para la toma de decisiones en el área.
- Que se estableciesen estrategias para facilitar la coordinación entre departamentos y unidades.
- Que se creasen los equipos necesarios para desarrollar programas transversales con responsables técnicos.
- Que se estudiase cómo vincular a las otras áreas municipales en el desarrollo de los programas transversales.

Después de estos primeros contactos y con la intención de sistematizar el proceso de seguimiento de la definición de la propuesta final, se crea una comisión de trabajo formada por:

- la alcaldesa,
- el teniente de alcalde del Área de Acción Ciudadana,
- el gerente del Ayuntamiento,
- el asesor de Ayuntamiento,
- el nuevo responsable del Área de Acción Ciudadana.

Esta comisión se reúne cinco veces durante el proceso de diagnóstico, presentación y valoración de propuesta. Y es en este espacio donde se garantiza el encaje entre el encargo político y la propuesta técnica, y se consensúa el proceso de aplicación y desarrollo de la misma. Paralelamente, el responsable del área mantuvo entrevistas individuales con cada uno de los siete regidores ponentes del área, para recoger y tener en cuenta también sus directrices específicas vinculadas con sus ámbitos de responsabilidad.

### *Recogida de información del área de acción ciudadana*

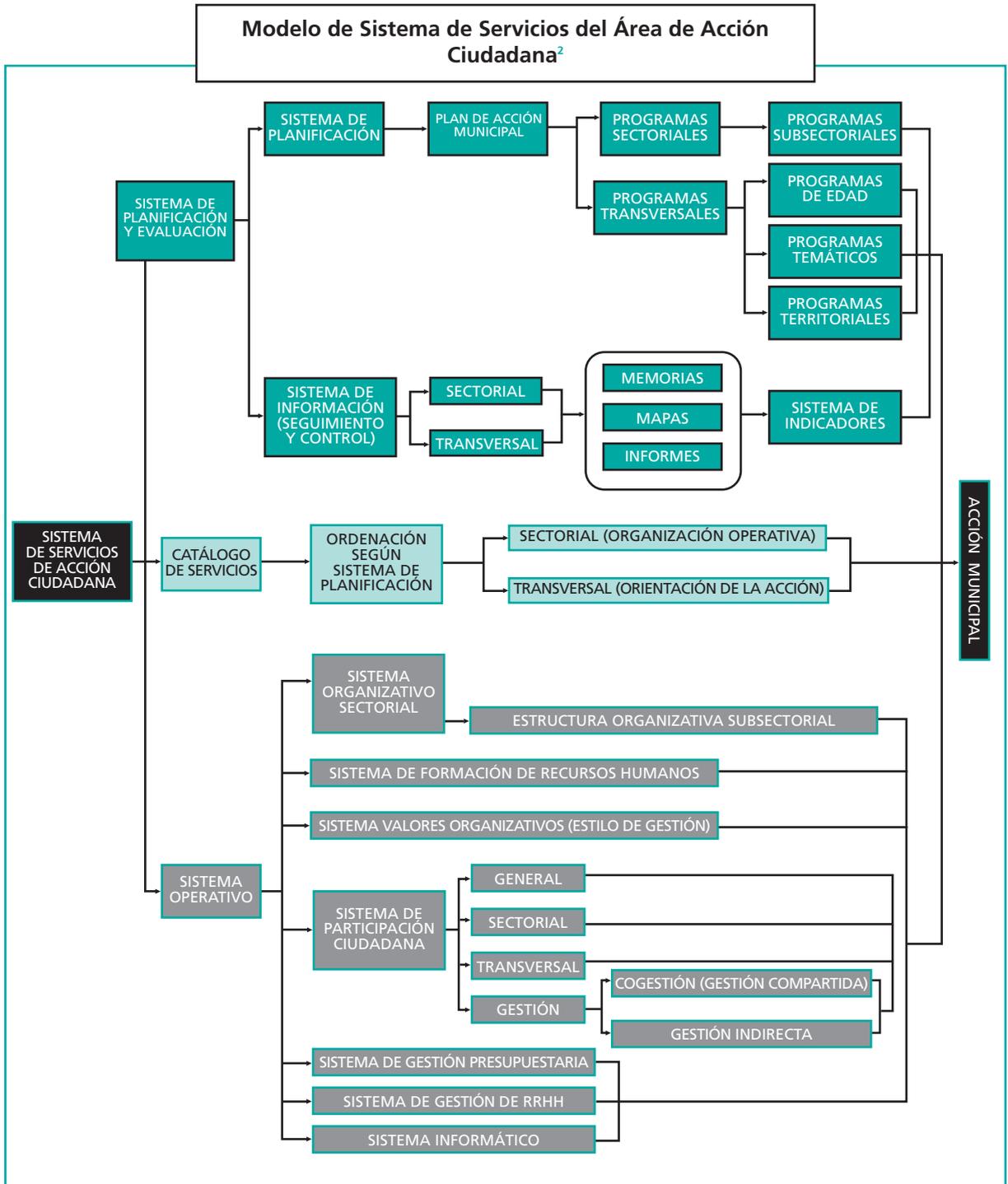
En esta fase se aplicó un método exhaustivo de recogida de información, de expectativas y de necesidades teniendo en cuenta a todo el mundo, como se había explicitado en el encargo político. Durante dos meses (abril y mayo de 2000) se realizaron entrevistas individuales y de grupo con el conjunto de profesionales vinculados a este sector de la acción municipal.

El objetivo fundamental de esta fase de recogida de información y su análisis era realizar una aproximación a la realidad del Área de Acción Ciudadana, a su estructura, su funcionamiento, sus dinámicas, sus recursos, sobre todo su potencial humano con todas sus cargas explícitas, implícitas y, principalmente, sus agendas ocultas, que normalmente se convierten en las más importantes. A partir de estos datos se realizará el diagnóstico de la situación previa a la realización de la propuesta de cambio.

### **Ideas fuerza a partir de las cuales se debería vertebrar el papel del Ayuntamiento en el ámbito de acción ciudadana**

- El cambio de rol de la Administración local en un contexto democrático.
- El concepto de bienestar personal y comunitario.
- Sistema de servicios y las implicaciones que tendrá sobre el modelo organizativo actual y cómo afectará al futuro.
- Servicios locales: Del "Estado paternalista" al "Estado relacional".
- Valores organizativos o estilo de gestión.
- Transversalidad.
- Participación ciudadana.
- Sostenibilidad organizativa y económica.
- Acceso de todo el mundo a la sociedad de la información.

Modelo de sistema de servicios



2. Este esquema es una adaptación del que aparece en el libro *Los servicios personales municipales: una propuesta metodológica*, de Mora y Cabezón, 1999, pág. 28.



- El surgimiento de la conciencia de equipo, con un proyecto común.
- El intercambio y la reflexión conjunta de información y experiencias entre técnicos y técnicas de diferentes departamentos del área.
- La clarificación de dudas y confusiones con relación al proyecto de reestructuración del área, como también de otros aspectos del resto de la organización municipal.
- El traspaso de información desde la dirección.
- La formación en un modelo organizativo nuevo.
- Un espacio de contacto permanente y transparente con la dirección del área, que ha generado sentimientos de credibilidad, honestidad y coherencia.

### **Programas transversales**

En el proceso de aprobación de la propuesta por la dirección política y técnica ya se acuerdan cuáles son los ámbitos que quieren trabajarse transversalmente, desde el mismo encargo político. En el proceso de elaboración de estos programas, la primera fase fue la identificación, entre los técnicos del área, de los profesionales responsables de liderar cada uno de los programas. La dirección del área realizó un proceso de análisis de las personas más adecuadas para incorporarse en el proceso, teniendo en cuenta aspectos vinculados con la competencia disciplinaria, el conocimiento, la experiencia, la capacidad de liderazgo y las actitudes facilitadoras. Aplicando los preceptos transversales, se trataba de no crear estructuras nuevas, ni asumir más inversión en recursos humanos. El nuevo método implica rentabilizar esfuerzos y, por lo tanto, contar con profesionales de la organización y, además, mantenerlos en sus estructuras orgánicas. Por lo tanto ellos también cumplirían una doble función:

- La gestión directa de proyectos, servicios y actuaciones que ya estaban desarrollando. En estos aspectos continuarían dependiendo de sus estructuras orgánicas originarias.
- El liderazgo y la responsabilidad de definir el programa transversal asignado. Funcionalmente pasaban a depender de la Unidad de programas transversales y soporte técnico.

### **Necesidad del consenso terminológico, conceptual y metodológico**

Desde la Unidad de programas transversales y soporte técnico se detecta la necesidad, en primer lugar, de definir y consensuar un cuerpo teórico único relativo a la transversalidad y a su aplicación en los programas transversales. Se trata de disponer de un punto de partida claro, de un marco de referencia común desde el cual se inicia el proceso de trabajo. A partir de la definición que ya se apuntaba en la propuesta de reestructuración del responsable de área, se acaba elaborando un conjunto de conceptos básicos que sirvan

de base a la transversalidad y a su futura construcción. Era evidente para nosotros la necesidad de que todas las personas profesionales implicadas compartiesen, en primer lugar, una misma terminología, unos mismos contenidos y un mismo método. Aunque no lo parezca, es muy importante que las personas que comparten un mismo proyecto hablen un único “idioma”, es decir, que acuerden una jerga común y que cuando la utilicen entiendan lo mismo. Sólo existe lo que nombramos. Garantizar la visibilidad de conceptos tan complejos y normalmente vinculados a la esfera de las ideas y de los paradigmas teóricos como la transversalidad, puede conseguirse recuperando la palabra y dotándola de un contenido que tenga sentido y que sea compartido por todos los agentes implicados en su desarrollo.

### **El programa municipal transversal de nueva ciudadanía**

Sant Boi de Llobregat, como otras muchas ciudades europeas, se caracteriza por un crecimiento constante de la diversidad social y cultural, generada, en gran parte, por las aportaciones de la población recién llegada. En este sentido, nuestro municipio no puede estar al margen de la reflexión sobre el hecho migratorio, porque el mundo local sigue siendo el escenario efectivo de contacto y convivencia entre todas las personas que lo comparten.

En el Ayuntamiento de Sant Boi hay una voluntad de dar una respuesta efectiva a la necesidad de asumir y facilitar la normalización de la inmigración extracomunitaria. Y lo queremos hacer diseñando políticas que recojan e integren transversalmente las diferentes actuaciones que, desde los diferentes departamentos municipales, se llevan y se tendrían que llevar a cabo y, a la vez, que cuenten con la complicidad de otros agentes sociales y económicos, y, evidentemente, con la de los ciudadanos.

En este sentido hemos impulsado la elaboración del Programa municipal transversal de nueva ciudadanía que tiene como objetivo fundamental establecer un marco global de acción en el cual se articule el conjunto de las actuaciones de todas las áreas municipales y del resto de agentes que actúan en el territorio en este ámbito.

Este programa es uno de los nueve programas transversales impulsados desde el Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat y pretende analizar el impacto que la población recién llegada tiene sobre los servicios y entidades municipales, al mismo tiempo que estudia la distribución territorial de la población extranjera en la ciudad, así como las principales características sociodemográficas, legales y conceptuales que afectan a la población objeto de estudio.

Los objetivos generales que el programa ha definido son:

- Garantizar el acceso a la información básica de las personas recién llegadas, orientándolas en los circuitos de acogida para que puedan desarrollarse autónomamente en el municipio.
- Garantizar el acceso y el uso normalizado a los servicios y recursos sociales básicos (empadronamiento, asesoramiento jurídico, conocimiento del entorno, aprendizaje de la lengua, asesoramiento laboral, sistema sanitario, etc.).

- Promover la participación de las personas recién llegadas a la vida social del municipio.
- Fomentar la coordinación entre los agentes que trabajan con y para personas recién llegadas, sobre todo aquellos que hacen una primera acogida.
- Promover la implicación y la corresponsabilización de los agentes locales, así como la sensibilización del conjunto de la ciudadanía hacia la recepción, acogida y acompañamiento de la población recién llegada.

## Aspectos clave que hay que tener en cuenta en este tipo de iniciativas

- El liderazgo político y técnico, claro y visible en la organización.
- La necesidad de un modelo teórico adaptado a la realidad de la organización.
- Una fase de diagnóstico y análisis del entorno organizativo teniendo en cuenta todos los datos, también los intangibles.
- Necesidad de unos directivos públicos adaptables a los sistemas complejos (directivos radar y no directivos brújula).
- Hacer partícipes a todos los agentes implicados desde el primer momento e identificar los referentes que pueden producir efecto multiplicador.
- Buscar fórmulas para encontrar el equilibrio entre la estructura orgánica y el funcionamiento transversal. Valorar si se impulsa desde una parte de la organización o bien se pone en marcha implicando al mismo tiempo a todas las áreas de acción. Es fundamental contemplar una fase de formación-reflexión conjunta con los profesionales que tienen que participar en el proceso.
- Se debe llegar a un consenso terminológico, conceptual y metodológico de elementos clave en toda la organización. Importancia de los *espacios operativos* en este proceso.
- Prever y articular la creación de estructuras orgánicas responsables de velar, impulsar y, si es necesario, gestionar actuaciones transversales.
- Hacer visible la transversalidad desde la ejemplificación práctica.
- Tener presente las experiencias de transversalidad informal pero con la aplicación de las estrategias necesarias para que se formalicen.
- Potenciar un estilo de gestión/valores organizativos respetuoso, intelectualmente y profesionalmente, con los de dentro de la organización y los otros servicios locales.

## Referencias bibliográficas

### Libros

BORJA, Jordi. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

BRUGUÉ, Quim i GOMÀ, Ricard. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ed. Ariel Ciencia Política, 1998.

CASTELLS, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza editorial, 1999.

GOLEMAN, D., BOYATZIS, R., MCKEE, A. *El Líder Resonante crea más. El poder de la inteligencia emocional*. Barcelona: Plaza & Janés Editores, S.A., 2002.

LONGO, Francisco. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Losada, C. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, cap. 8.

LONGO, Francisco. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 2004.

MINTZBERG, Henry. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía, 6ª reimpresión, julio 1999.

MOORE, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós, 1998.

MORA, Ramon, CABEZÓN, Jordi. *Els serveis personals municipals: una proposta metodològica*. Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999.

MORA, Ramon; MORET, Lluïsa; EZPELETA, Tomás. *La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública. En un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2006.

MORIN, Edgar. *La mente bien ordenada*. Barcelona: Editorial Seix Barral, S.A., 2000.

NAVARRO, Vicente. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Barcelona: Anagrama. Colección argumentos, 2002.

WILSON, Edward O. *Consilience. La unidad del conocimiento*. Barcelona: Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores, 1999.

### **Monográficos, opúsculos, artículos y otros documentos**

AYUNTAMIENTO DE MATARÓ. Programa de la jornada "Gestión Local, innovación y ciudadanía". Marzo de 2003.

CARROLL, John y HATAKENAKA, Sachi. *Impulsar el cambio organizativo en medio de una crisis*. Harvard Deusto Business Review No 109, 2002.

COLEGIO DE ASISTENTES SOCIALES Y TRABAJADORES SOCIALES DE CATALUÑA. Revistes de Treball Social. No 171, 172 y 174. Barcelona, septiembre de 2003, diciembre de 2003 y junio de 2004.

CORTES, Ferran. "Una aproximación a los planes comunitarios: una manera de organizar la comunidad para promover procesos de desarrollo social en el ámbito local". Revista de Treball Social. No 172, Barcelona, 2003.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *Butlletí migració i ciutadania*. MIGRAINFO No 10. Octubre de 2003.

DIPUTACIÓN DE BARCELONA. "Experiencias de Participación Ciudadana, Descentralización y Transversalidad de la Política Ciudadana en Badalona". Publicado en *Papers de Participació Ciutadana*. Agosto de 2002.

FARSON, Richard y KEYES, Ralph. *El líder tolerante con el fracaso*. Publicado en Harvard Business School Publishing Corporation, 2002.

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS. *Optimizar la organización municipal. Técnicas y experiencias para mejorar la eficiencia de los servicios locales*. Barcelona: Documents Pi i Sunyer, 1998.

GENERALITAT DE CATALUNYA. Escola d'Administració Pública de Catalunya. *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*. Associació Catalana de Gestió Pública i ESADE, Barcelona, 2003.

MENDOZA, Xavier. *La transformación del sector público en las sociedades avanzadas: del estado del bienestar al estado relacional*. Barcelona: ESADE, 1996.

MINTZBERG, Henry. *Gestionar el govern, governar la gestió*. Publicado en Harvard Business Review, 1999.

SERRA, Albert, Documento encargado por el CIL (Flor de Maig) sobre "Transversalitat", Cerdanyola del Valles. Junio 2003.

SIMONS, Tony. *El elevado coste de la pérdida de confianza en el líder*. Publicado en Harvard Business School Publishing Corporation, 2002.

### **Documentos del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat**

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. *Avantprojecte per el desenvolupament d'un sistema de serveis locals de l'Àrea d'Acció Ciutadana de Sant Boi de Llobregat*, 2000.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat - Espacio de Formación-Reflexión del Área de Acción Ciudadana. *Desenvolupament de la transversalitat en el sector d'acció ciutadana. Primera sessió*, febrero de 2001.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat - Espacio de Formación-Reflexión del Área de Acción Ciudadana. Transversalidad versus sectorialidad/ sub-sectorialidad. Segunda sesión, septiembre de 2001.

Área de Sant Boi de Llobregat - Espacio de Formación-Reflexión del Área de Acción Ciudadana. Desarrollo de la transversalidad. Tercera sesión, diciembre de 2001.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Estado actual de los Programas Transversales Municipales liderados por el Área de Acción Ciudadana- Presentación al Equipo de Gobierno, noviembre de 2002.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Transversalidad 2ª fase: "Desarrollo de los Programas Transversales Municipales - Aprobación en el Pleno Municipal", mayo de 2004.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat - Espacio de Formación-Reflexión del Área de Acción Ciudadana. Respuestas y aclaraciones al Desarrollo de la Transversalidad (2003-2007), julio 2004.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat - Espacio de Formación-Reflexión del Área de Acción Ciudadana. Acción Transversal en el Territorio, septiembre 2004.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Desarrollo de la transversalidad y el trabajo en red en el ayuntamiento y en la ciudad. Plan de gerencia, mayo de 2004.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Sistema de Planificación y Evaluación del Área de Acción Ciudadana, noviembre 2000.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat - Espacio de Formación-Reflexión del Área de Acción Ciudadana. Marco de referencia por el desarrollo del Bienestar Personal y Comunitario en la Ciudad, mayo de 2002.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Memoria mandato 1999-2003 Área de Acción Ciudadana, abril 2003.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Memorias y Programaciones Anuales 2000-2001-2002-2003-2004 i 2005 del Área de Acción Ciudadana.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Diagnósticos y ejes de actuación de los Programas Transversales (Infancia y Adolescencia, Juventud, Formación de Adultos, Gente Mayor, Mujer, Discapacidades, Drogodependencias, Inmigración y Cooperación y Solidaridad), mayo de 2005.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Plan de Cultura, junio de 2005.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Plan de Actuación Municipal 2000-2003, enero 2000.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Plan de Actuación Municipal 2004-2007, enero 2004.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Planteamientos preliminares del Proyecto Educativo de Ciudad, mayo de 2005.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Planteamientos preliminares del Plan de Civismo, mayo de 2005.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Documentación diversa de los Planes de Dinamización Comunitaria de Camps Blancs y Marianao, período 2000-2005.

Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Documentación diversa Plan de Mejora Integral Barrio de Casablanca, mayo de 2005.

**Inmigración y gobierno local.  
Experiencias y retos.  
IV Seminario Inmigración y Europa.**

Clausura.  
Imma Moraleda

### Imma Moraleda

*Presidenta delegada, Área de Igualdad y Ciudadanía,  
Diputación de Barcelona*

**E**n primer lugar, querría felicitar a todos los ponentes por la calidad y el interés de las intervenciones que hemos tenido la oportunidad de seguir durante estos dos días. Un seminario que nos ha permitido visualizar el hecho migratorio y los retos asociados a este hecho desde la perspectiva de los municipios.

Es una evidencia que la inmigración es compleja y se manifiesta en todos los ámbitos sociales: la vivienda, los nuevos usos del espacio público y el nuevo comercio, el trabajo, las formas culturales, las creencias religiosas, etc. En este marco, el conjunto de la sociedad de acogida se enfrenta al reto de gestionar estas nuevas diversidades y evitar que se consoliden desigualdades o fracturas sociales.

Es una realidad extendida al conjunto de los ámbitos sociales, culturales y políticos, pero que en las ciudades y pueblos adquiere una mayor visibilidad. Las ciudades, son, en la práctica, los escenarios de la convivencia y donde es necesario desarrollar la mayor parte de las políticas de integración. Es en el mundo local donde se expresan, en última instancia, las nuevas diversidades fruto de la inmigración y desde donde es preciso trabajar en favor de la cohesión social y la convivencia.

Por ello la Administración local debe tener un papel decisivo. Como Administración de proximidad, le corresponde desarrollar actuaciones en materia de integración, de gestión de la convivencia y otros ámbitos de gestión, como hemos podido ver a lo largo de todo el seminario.

Pero los ayuntamientos, más allá de estas potestades, tienen unos instrumentos institucionales y presupuestarios limitados. Son los gobiernos locales los que a menudo tienen que dar explicaciones sobre una realidad que supera en mucho los ámbitos municipales. Pese a todo, es en las ciudades y pueblos donde hay que trabajar más la pedagogía política para ofrecer a la ciudadanía herramientas para comprender estas transformaciones.

En este sentido, debemos preguntarnos cuál debe ser el papel de los municipios y si en la actualidad disponen de los instrumentos necesarios.

Aunque la inmigración no es una competencia expresa de los municipios, sus consecuencias en forma de diversificación social y cultural han com-

portado una serie de retos que se dirigen directamente a los gobiernos locales. Retos que derivan del hecho de que las administraciones locales son las responsables en primera línea de la calidad de vida de las personas que viven en su territorio y, como Administración de proximidad, son las primeras que reciben las demandas ciudadanas al respecto.

En este sentido, los principales retos tienen relación con la necesidad de mantener la cohesión social, la convivencia ciudadana y la igualdad de oportunidades del conjunto de la población. De hecho, en este ámbito de actuación se han movido los municipios durante los últimos años. En concreto, se han considerado prioritarias las políticas de acogida, el mantenimiento de la calidad de los servicios públicos, el fomento de la igualdad de oportunidades, las políticas de convivencia, de mediación ciudadana y de prevención de conflictos, la promoción del civismo así como la pedagogía sobre la diversidad y la prevención del racismo y la xenofobia.

En definitiva, un amplio conjunto de actuaciones que tradicionalmente han impulsado los gobiernos locales pese a no disponer de las competencias y recursos que muchas veces se consideraban imprescindibles.

Por todos estos motivos, es necesario que todas las administraciones públicas construyamos un marco de responsabilidad y de cooperación fundamentado en la confianza, la lealtad institucional y la asunción de responsabilidades. Es necesario comprender que estamos ante un cambio social de envergadura que afectará nuestra solidez como sociedad y nuestra convivencia en los próximos años. Las políticas de ciudadanía requieren una apuesta en recursos decidida y entendida como una inversión para la cohesión social del futuro.

Por lo tanto, los retos que el conjunto de administraciones tenemos sobre la mesa se centran en definir claramente tanto el marco de competencias y responsabilidades como el conjunto de recursos necesarios para su desarrollo, con una especial atención al ámbito local que, como decía antes, es quien tiene que gestionar más directamente esta realidad.

Desde esta óptica, en el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona llevamos algunos años impulsando una línea de trabajo de refuerzo de la acción municipal que evidencia nuestro compromiso con las políticas de proximidad. Por ello, trabajamos para apoyar, asesorar, dar asistencia técnica y otros servicios a los ayuntamientos, como primeros receptores de este cambio social.

Desde nuestro punto de vista, es necesario hacer políticas de ciudadanía. Una perspectiva que implica situar en el centro de la acción pública a todas las personas, no sólo a la población recién llegada, con el objetivo de desarrollar estrategias orientadas a garantizar la cohesión social, la convivencia ciudadana y la igualdad de oportunidades del conjunto de la población.

Estrategias que están relacionadas con un amplio abanico de actuaciones como la primera acogida, la mediación ciudadana, el buen uso de los espacios públicos, el mantenimiento de la calidad de los servicios públicos así como la necesidad de actuar sobre determinados entornos urbanos. Por otra parte, quiero destacar la importancia que están adquiriendo las actuaciones relacionadas con la promoción del civismo, el respeto a la dife-

rencia, el conocimiento del otro y la pedagogía política sobre el valor de la diversidad.

Muchos de estos ámbitos de actuación han formado parte integrante de los debates que hemos podido seguir a lo largo de todo el seminario. Quiero aprovechar la ocasión para felicitar a todos los participantes por la calidad de las intervenciones y por habernos dado la oportunidad de compartir su experiencia de trabajo de cada día.

**Inmigración y gobierno local.  
Experiencias y retos.  
IV Seminario Inmigración y Europa.**

Clausura.  
Oriol Amorós

---

## Oriol Amorós

*Secretario para la Inmigración, Conselleria d'Acció Social i Ciutadania,  
Generalitat de Catalunya*

**E**l objetivo de esta ponencia es definir, a grandes rasgos, las líneas de futuro de la Secretaría para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya. En primer lugar, hay que lanzar un mensaje a la sociedad, que no por obvio es menos necesario, con el cual se quiere dejar constancia de que el fenómeno migratorio es un hecho estructural, una realidad necesaria y que, por lo tanto, no hay que perder demasiado tiempo en debatir si lo que ya ha sucedido era deseable que se produjera o no. Básicamente, se debe enfocar la realidad de la inmigración desde la misma perspectiva pragmática que ya han utilizado muchas entidades locales y parte de la sociedad civil que han demostrado una sensibilidad por el tema. En pocas palabras, la inmigración es un hecho.

En segundo lugar, es necesario mencionar el hecho de que el incremento demográfico entre el año 2000 y 2005 fue, en un 90%, debido a la inmigración. Este hecho es tan relevante que posiblemente tenemos que constatar que el motor de cambio y de transformación de nuestra sociedad en estos momentos es el hecho migratorio. Y es motor de cambio porque cuando hablamos de inmigración, no estamos hablando únicamente de este fenómeno, sino que nos estamos refiriendo al modelo de sociedad que queremos ser: según cuál sea nuestra actitud para afrontar el fenómeno migratorio, estaremos definiendo un modelo u otro de sociedad.

Es evidente que, al hablar de inmigración, hay determinados aspectos que se tienen que tratar con mucho cuidado, porque nos encontramos en un terreno en el cual el papel de las percepciones es muy importante. Por ejemplo, cualquier política que se lleve a cabo necesita de un mínimo de previsión, una valoración mínima de los aspectos cuantitativos que implica. Y a veces esta valoración es difícil de hacer, especialmente desde las administraciones que no tenemos competencia y que no hemos asumido un discurso completo en el ámbito de la gestión de los flujos. Como ya se ha afirmado, en el momento de establecer el nuevo servicio de acogida es preciso que este tenga una función transitoria, que no provoque dependencia, sino que permita hacer una primera acomodación. Así pues, para poder dar este servicio, tendremos que tener en cuenta los recursos económicos necesarios y hacer una valoración del número de personas a las cuales va dirigido. Por lo tanto, estaría bien también tratar con claridad la cuestión de los flujos y su dimensión cuantitativa, al margen de nuestro techo competencial.

Sin duda, el hecho migratorio ha sido muy importante en los últimos cinco años en cuanto al crecimiento demográfico de nuestro país. Es más, todo parece indicar que durante los próximos años seguirá siendo fundamental, básicamente porque en este momento están entrando en la edad laboral una serie de generaciones de volúmenes reducidos, fruto de unos años de natalidad muy baja debido a la alta tasa de paro y de la falta de emancipación de los jóvenes. La ampliación de la edad de emancipación supone que haya una diferencia demográfica que provoca que, posiblemente, sigamos necesitando la inmigración.

Deberíamos enfocar la cuestión de los flujos migratorios de una forma más realista, porque hasta ahora hemos visto que la previsión de flujos regulares y legales distan mucho de los reales. Es necesario que los flujos legales aumenten para poder combatir mejor la entrada de flujos migratorios por vías no legales. Tenemos que trabajar para combatir el efecto llamada del trabajo irregular, de la economía sumergida. Con toda seguridad, de cara a la incidencia en los flujos, una política que incida sobre el mercado laboral es más eficaz que la política de fronteras. Hay diversos autores que establecen un paralelismo entre el porcentaje de economía irregular que se estima que tiene un país y el porcentaje de inmigración irregular. De hecho, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña da herramientas para resolver esta cuestión que no sólo tienen que ser coercitivas, sino también cooperativas. Se tienen que proporcionar instrumentos que faciliten la regularización en aquellos sectores con baja productividad. Se ha avanzado mucho, por ejemplo, en la formalización del sector agrario –un sector claramente con baja productividad– y estos avances también podrían aplicarse a otros sectores como el de la restauración, la construcción o el del trabajo doméstico. Estamos buscando maneras de trabajar en este ámbito, porque la irregularidad es el primer freno de las políticas de acogida y de integración, entre otros. La irregularidad es, sin duda, un gran perjuicio, una lesión de derechos y supone una dificultad de movimiento y, por lo tanto, de libertad para las personas inmigradas, pero también es un perjuicio para el conjunto de la sociedad. Nadie está interesado en que nuestros conciudadanos no puedan ejercer derechos que, como la salud pública o la educación de sus hijos, la regularidad otorga a todos los ciudadanos.

Es evidente que la dimensión de los servicios públicos es otro de los elementos esenciales para favorecer la convivencia. Ciertamente, se tendrán que aumentar los recursos económicos dedicados a los servicios públicos ya que el aumento de la población lo hace necesario. Algunas voces críticas culpan a la inmigración del hecho de que se tengan que dedicar más recursos económicos al aumento de los servicios públicos. Ante esta crítica hay que constatar que la población inmigrada también aporta mucho a la economía de este país y, por lo tanto, simplemente es necesaria una adecuación de los servicios públicos a la nueva realidad demográfica.

Por otro lado, el hecho migratorio repercute sobre todas las facetas de la convivencia, de la relación entre las personas. Es evidente que la globalización implica plantearnos qué tipo de sociedad queremos ser, y según cómo afrontemos el hecho migratorio también estaremos hablando de qué tipo de sociedad queremos ser. Somos y siempre seremos (y lo hemos sido en el pasado) una sociedad diversa. De entrada, esto supone elementos positivos, aunque también representa una serie de dificultades. Consideramos que la cohesión social, la igualdad de derechos y deberes y la democracia tienen que ser los principios básicos de nuestro modelo de sociedad diversa.

Además, la lengua y la cultura catalanas tienen que servir de vehículo de acogida, con respeto evidentemente a todas las lenguas que son oficiales en nuestro país, como la lengua castellana. Como país históricamente de acogida, tenemos la oportunidad y la experiencia de continuar haciendo esta acogida sobre la base de los principios de respeto a la personalidad de cada uno y, más allá de la simple y fría tolerancia, hay que valorar con interés aquello que aporta cada uno. Y al mismo tiempo, como justa correspondencia, hay que remarcar la necesidad de compartir un terreno común, la plaza pública donde todos nos tenemos que encontrar cómodos, regida por una cultura pública común basada en los valores democráticos, los derechos humanos y la lengua y la cultura catalanas.

Finalmente, querría resumir las prioridades del Gobierno de la Generalitat de Catalunya con relación a la inmigración. En primer lugar, es necesario desarrollar el nuevo Estatuto de Autonomía en todo aquello que implica la acogida, la integración y la participación en la gestión de los flujos migratorios. Es más, el nuevo Estatuto abre también nuevas posibilidades en los ámbitos de sus competencias en el mundo del trabajo que pueden ser interesantes y que, por lo tanto, es necesario llevar a cabo.

En segundo lugar, es preciso elaborar por ley el nuevo marco de referencia para la acogida y la integración de las personas inmigradas, tal y como establece el Estatuto de Autonomía y también el pacto del Govern d'Entesa. El contenido de esta nueva ley tiene que recoger las mejores experiencias de los entes locales y las entidades, ya que son estos los que ya se han enfrentado a los retos que supone la inmigración. Es necesario hacer una ley de acogida que permita generalizar un nuevo servicio, teniendo en cuenta que el desarrollo de nuevas herramientas organizativas para hacer posible la acogida requerirán más financiación. Y aquí es donde se generarán los debates más importantes ya que aún nos falta mucho camino por recorrer. Debemos aprovechar aquellas experiencias exitosas tanto de Cataluña como de cualquier parte del mundo; sin embargo, tenemos que reconocer que ya podemos hablar de una vía catalana de acogida, de un modelo de cultura catalana de acogida que no está cerrado, que no está definido del todo, pero que ya se ha ido configurando.

Finalmente, debemos avanzar en el Pacto Nacional para la Inmigración. De hecho, este pacto estaba en los programas electorales de casi todos los partidos, tanto de los que forman parte del Gobierno como de los que se encuentran en la oposición, hecho que debe facilitar, de entrada, su consecución. Desde la Secretaría para la Inmigración trabajaremos para que el pacto sea fundamentalmente útil y que, por lo tanto, se definan tanto las líneas principales que deben regir la política de inmigración a medio y largo plazo como unos compromisos concretos, vinculados a un calendario y un presupuesto, en los puntos clave. Estos compromisos se deben centrar en cómo hay que redimensionar el Estado del bienestar, cómo se debe avanzar para hacer aflorar la economía sumergida involucrando así a los agentes sociales y económicos, y cómo se debe establecer la participación y favorecer la convivencia de la diversidad. Tiene que ser, por lo tanto, un pacto útil, con compromisos, y un acuerdo que permita visualizar cuál es el modelo de sociedad –en beneficio de todo el mundo– que queremos.

Cataluña tiene un gran reto por delante, pero estamos convencidos de que tendrá la capacidad y la voluntad de asumirlo y gestionarlo con éxito. No dudamos de ello.

# Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

Anexos.

Programa del seminario.

La inmigración es, probablemente, uno de los paradigmas más claros del estrecho vínculo existente entre globalización y dimensión local. La movilidad internacional se concreta, finalmente, en una ciudad, un barrio, una comunidad de vecindad, por lo que es el nivel local de gobierno el que debe afrontar esta llegada y el que debe asumir el reto de garantizar las condiciones de convivencia en un nuevo escenario.

El IV Seminario Inmigración y Europa aborda el análisis de los marcos competenciales e institucionales de las políticas de inmigración en Europa, y pretende conocer el grado de adecuación de dichos marcos a los retos reales y cotidianos que la inmigración plantea para los gobiernos locales. El reconocimiento que en el marco europeo se da a esta misión del gobierno local y los debates abiertos para mejorar su eficiencia son algunos de los temas que se plantearán en esta edición del seminario.

---

## JUEVES 14 DE DICIEMBRE DEL 2006

### 09.30 ACREDITACIONES

### 10.00 INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO

**Celestino Corbacho**, Presidente, Diputación de Barcelona

**Narcís Serra**, Presidente, Fundación CIDOB

### 10.30 LA DIMENSIÓN LOCAL DE LA INMIGRACIÓN EN EUROPA Y ESPAÑA: DATOS BÁSICOS

**Albert Serra**, Programa Migraciones, Fundación CIDOB

### 11.00 Pausa café

### 11.30 EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN EUROPA

Moderadora: **Teresa Llorens**, Responsable del Servicio de Políticas de Diversidad  
y Ciudadanía, Diputación de Barcelona

Ponentes: **Ignasi Camós**, Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía, Universitat de  
Girona

**Vicenç Aguado**, Professor de Dret Administratiu, Universitat de  
Barcelona

### 12.30 LA GESTIÓN LOCAL DE LA INMIGRACIÓN: LA PERSPECTIVA POLÍTICA

Moderadora: **Mireia Belil**, Directora, Fundació Fòrum

Ponentes: **Kent Andersson**, Comisionado Municipal, Departamento de Integración y  
Empleo, Ayuntamiento de Malmö (Suecia)

**Marianne Dekker**, Directora General, Departamento de Juventud, Educación  
y Sociedad, Ayuntamiento de Rotterdam (Países Bajos)

**Irene Graham**, Concejala para la Integración, Ayuntamiento de Glasgow  
(Escocia, Reino Unido)

### 14.00 Pausa comida

### 16.00 GOBIERNO LOCAL E INMIGRACIÓN (Sesiones de trabajo en paralelo)

#### SESIÓN A: RECEPCIÓN, ASENTAMIENTO Y ACOGIDA DE LOS INMIGRANTES

Conductor: **Ramon Sanahuja**, Director, Gabinete Técnico de Inmigración,  
Ayuntamiento de Barcelona

Ponentes: **Nuria Lorés**, Coordinadora, Observatorio de las Migraciones y la  
Convivencia Intercultural, Ayuntamiento de Madrid

**Adrian Randall**, Responsable del Departamento para Refugiados y  
Solicitantes de Asilo, Ayuntamiento de Birmingham

**Pere Prat**, Alcalde de Manlleu

#### SESIÓN B: LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Conductor: **Jaume Lluís**, Jaume Lluís, Director del Área de Bienestar Social  
y Familia, Ayuntamiento de Hospitalet de Llobregat

Ponentes: **Jesús Husillos**, Responsable Programa Nueva Ciudadanía, Ayuntamiento de  
Hospitalet de Llobregat

**Andreu Bover**, Coordinador del Área de Cohesión y Convivencia Social,  
Ayuntamiento de Salt

**Montse Ibarz**, Ibarz, Jefa de Servicio, Departamento de Servicios Sociales,  
Ayuntamiento de Reus

---

## VIERNES 15 DE DICIEMBRE DEL 2006

### 09.30 GOBIERNO LOCAL E INMIGRACIÓN (Sesiones de trabajo en paralelo)

#### SESIÓN C: LA GESTIÓN DE LA CONVIVENCIA: MODELOS E INSTRUMENTOS

Conductora: **Teresa Llorens**, Jefa del Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona

Ponentes: **Joan Antoni Baron**, Alcalde de Mataró  
**Liduvina Gil Climent**, Teniente Alcalde de Seguridad Ciudadana, Ayuntamiento de Gandia  
**Antoni Fogué**, Teniente Alcalde del Área de Servicios a la Persona y Sostenibilidad, Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet

#### SESIÓN D: LA ORGANIZACION MUNICIPAL: PLANES, TRANSVERSALIDAD, COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Conductora: **Nico Villena**, Responsable de Planes Transversales del Área de Servicios a la Persona y Sostenibilidad, Ayuntamiento de Santa Coloma Gramenet

Ponentes: **Ramon Mora**, Jefe del Área de Acción Ciudadana, Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat  
**Hazel Francey**, Responsable de Integración y Convivencia, Ayuntamiento de Belfast  
**Domi Álvarez**, Subdirectora del Plan Local de Inmigración, Ayuntamiento de Getafe

### 11.00 Pausa café

### 11.30 PRESENTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES

Moderador: **Josep Ribera**, Director, Fundación CIDOB

**Teresa Llorens**, Jefa del Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona

**Jaume Lluís**, Director del Área de Bienestar Social y Familia, Ayuntamiento de Hospitalet de Llobregat

**Ramón Sanahuja**, Gabinete Técnico de Inmigración, Ayuntamiento de Barcelona

**Nico Villena**, Responsable de Planes Transversales del Área de Servicios a la Persona y Sostenibilidad, Ayuntamiento de Santa Coloma Gramenet

### 12.30 CLAUSURA. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN: COMPETENCIAS Y ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Preside: **Josep Ribera**, Director, Fundación CIDOB

Ponentes: **Imma Moraleda**, Presidenta delegada, Área de Igualdad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona

**Oriol Amorós**, Secretario para la Inmigración, Generalitat de Catalunya

## **ORGANIZAN**

Diputació de Barcelona  
Àrea de Igualdad y Ciudadanía  
Tel. +34 93 402 27 13  
Fax +34 93 402 27 14  
[www.diba.cat/diversitat](http://www.diba.cat/diversitat)

Fundació CIDOB  
Tel. +34 93 302 64 95  
Fax +34 93 302 21 18  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

## **FECHA**

14-15 / 12 / 2006

## **LUGAR**

Hotel ACEVI Villarroel  
Villarroel, 106 - Barcelona

## **LENGUAS DE TRABAJO**

Català, castellano, English  
(traducción simultánea)

## **COMITÉ ASESOR**

Ignasi Camós, Universitat de Girona  
Teresa Llorens, Diputació de Barcelona  
Jesús Husillos, Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat  
Miguel Pérez, Ayuntamiento de Terrassa  
Ramon Sanahuja, Ayuntamiento de Barcelona  
Albert Serra, Fundació CIDOB  
Josep Ribera, Fundació CIDOB  
Eduardo Rojo, Universitat de Girona  
Nico Villena, Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet

## **COORDINACIÓN**

Gemma Pinyol  
Programa Migraciones  
Fundació CIDOB

# Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

Anexos.

Conclusiones del seminario.  
Miguel Ángel Cuerda y Bernhard Frey

## CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

---

Relatores:

**Miguel Ángel Cuerda** (Diputación de Barcelona) y **Bernhard Frey** (Fundación CIDOB)

### Sesión A: Recepción, asentamiento y acogida de los inmigrantes

**Ponencia de Núria Lorés**, *Coordinadora, Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural, Ayuntamiento de Madrid*

- El eje de la ponencia giró en torno al concepto de la *convivencia*. Esta significa mucho más que *coexistencia* y abarca también los siguientes cuatro elementos: aprendizaje, tolerancia, normas comunes y regulación pacífica de los conflictos.
- En el marco de su política de inmigración, el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado el “Plan Madrid de Convivencia social e Intercultural”. Su objetivo es superar una posible hostilidad entre los antiguos y nuevos habitantes de los diferentes barrios de la ciudad y pasar de una mera coexistencia a una auténtica convivencia entre ciudadanos (hostilidad > coexistencia > convivencia).
- Para este fin, el Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural del Ayuntamiento de Madrid ha hecho operativo el concepto de convivencia mediante su diferenciación en las siguientes ocho dimensiones: relacional, normativa, axiológica, participativa, comunicacional, conflictual, actitudinal e identitaria.
- La convivencia intercultural exige contemplar a las personas como vecinos del mismo espacio compartido y necesita de una democracia incluyente.

**Ponencia de Adrian Randall**, *Experto en Inmigración y Asilo, Birmingham*

- En el Reino Unido no se habla de *inmigrantes*, sino que se emplea el término de *minorías étnicas*.
- No existe un plan nacional o local de inmigración o de acogida de las comunidades de refugiados, pero sí diferentes políticas (como el test de ciudadanía) o programas específicos de integración. En Birmingham se ha creado un *Grupo de Estrategia de Integración* compuesto por 15 miembros de diversas instituciones de la Administración y organizaciones externas.
- La acción municipal de Birmingham para potenciar el asentamiento de los refugiados y demandantes de asilo consta de 10 a 20 proyectos de integración (proyectos de acceso a empleo, vivienda, mujeres refugiadas, lengua, cultura etc.).

- En el centro de la actuación del Ayuntamiento se encuentra la cooperación con las más de 50 organizaciones de las comunidades de refugiados. Estas no sólo aportan al ayuntamiento información sobre la comunidad y conocimiento de la lengua, sino que promueven también la integración a través del mantenimiento de la cultura y la tradición de las comunidades de refugiados.
- Las ayudas municipales a las comunidades de refugiados se realizan muchas veces en forma de asesoramiento y formación, más que a través de la transferencia de recursos económicos.

#### **Ponencia de Pere Prat, Alcalde de Manlleu**

- La ciudad de Manlleu representa una de las experiencias catalanas vanguardistas en materia de política de inmigración local. La política de gestión de la diversidad está liderada por el alcalde, pero en su formulación participan todos los grupos políticos municipales, tanto del Gobierno como de la oposición.
- Para afrontar los retos que plantean las poblaciones recién llegadas, el Ayuntamiento de Manlleu ha formulado el *Plan de Recepción y Acogida de Manlleu* (PRAM).
- El PRAM no ofrece nuevos servicios públicos, sino que busca apoyar, optimizar y coordinar los ya existentes para adaptarlos mejor a las nuevas necesidades de los ciudadanos. El PRAM centraliza la recepción de recién llegados en un único punto y ejerce de instrumento de información y promoción de los nuevos ciudadanos.
- Aunque el PRAM se concibió principalmente para afrontar las necesidades de los inmigrantes, está también dirigido a los ciudadanos autóctonos.

## **Sesión B: La adaptación de los servicios públicos**

### **Objetivos de la sesión**

Partiendo de las rápidas transformaciones de diversa índole que han vivido los pueblos y ciudades (incremento de la población, más diversidad, nuevo modelo de convivencia...), es necesario preguntarse:

- cómo afectan estos cambios a los servicios públicos municipales,
- cómo se están adaptando cuantitativamente y cualitativamente.

### **Conclusiones**

1. Dificultades de adaptación (desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo) de los servicios públicos, que se han visto afectados por los cambios producidos en las ciudades:
  - incremento poblacional,
  - no crecimiento al mismo ritmo de los recursos municipales,
  - diversidad: nuevos hábitos y costumbres de la ciudadanía,
  - arrastre de déficits estructurales (crecimiento urbanístico desordenado).

2. Es necesario establecer una primera fase de acomodación de la población recién llegada y, posteriormente, garantizar el acceso en igualdad de condiciones a los servicios y recursos públicos:
  - estrategias normalizadoras (evitar en la medida de lo posible actuaciones específicas),
  - mantener la cantidad y la calidad de los servicios,
  - adaptación a la nueva diversidad de la población usuaria de los servicios.
3. Es necesario buscar formas de trabajo basadas en la interdepartamentalidad (entre áreas municipales y con el resto de administraciones públicas). También:
  - trabajo en red con las entidades,
  - formación del personal municipal (atención a la ciudadanía, realidad de la inmigración, etc.).
4. Necesidad de planificación urbanística del territorio y en especial de la vivienda, ante problemas como:
  - amontonamiento (pisos patera),
  - problemas de convivencia en las escaleras,
  - dificultad de conseguir alquiler por parte de algunos inmigrantes.
5. Es necesario incrementar las competencias municipales y, en general, la autoridad del Ayuntamiento.

## Sesión C: La gestión de la convivencia: modelos e instrumentos

### Objetivos de la sesión

Las políticas de inmigración son pluridireccionales y para abordarlas es necesario elaborar diferentes estrategias dirigidas a objetivos diversos: acogida, integración y convivencia, calidad de los servicios públicos, igualdad de oportunidades. Es necesario tener presente el importante trabajo que se está desarrollando desde el ámbito local como administración de proximidad y el papel destacado que puede tener la sociedad civil.

La mesa de debate se centra en las políticas municipales orientadas a favorecer la integración y la convivencia del conjunto de la ciudadanía.

### Conclusiones

1. Antecedentes: el crecimiento de la diversidad en las ciudades afecta a los niveles de convivencia (uso del espacio público, ruido, suciedad) que se suman a los déficits heredados:
  - Esto hace necesario el desarrollo de políticas en las cuales el sujeto de la acción pública sea el conjunto de la ciudadanía y no sólo la población inmigrada.

2. El trabajo con la población recién llegada (políticas de acogida) es necesario, pero cada vez es más importante trabajar con el conjunto de la población:
  - Sensibilización de la población autóctona (explicar la realidad de la inmigración, que no es un hecho coyuntural, sino un cambio social estructural, valorar las aportaciones positivas).
  - Asegurar la calidad de vida de todas las personas.
  - Garantizar una adecuada planificación del territorio y del parque de viviendas: evitar la degradación de los espacios urbanos con dificultades (experiencia interesante de Gandia: convenio de colaboración entre el Ayuntamiento y el Colegio de Administradores de Fincas para mejorar las comunidades de vecinos).
  - Velar por el uso adecuado del espacio público y vecinal.
  - Es necesario el cumplimiento de las normas de empadronamiento, la gestión de actividades locales, la ocupación de viviendas etc.
3. Es necesario trabajar la convivencia:
  - Asumir que somos una sociedad diversa (cultural, lingüística, religiosa, etc.).
  - Asegurar los derechos de todas las personas.
  - Ir más allá de la tolerancia (aprender a convivir juntos).
  - Tener presente las percepciones subjetivas de la población autóctona.
4. Papel central de la mediación ciudadana:
  - Objetivo: prevención de conflictos, armonizar las diferencias, incrementar la sensación de seguridad.
  - No culturizar el conflicto (normalización en el tratamiento del conflicto).
  - Formación del personal especializado.
  - Papel central de la Policía local (como policía de proximidad).
5. Otros temas importantes a considerar:
  - Es necesario aumentar la implicación de la sociedad civil reforzando las entidades que trabajan en los barrios (por ejemplo, el convenio de la Diputación de Barcelona con la Fundación ACSAR).
  - El nuevo Estatuto de Cataluña implica un avance en las competencias municipales (que deberán estar acompañadas de los correspondientes recursos).
  - Es necesario un acuerdo entre los diferentes niveles de la administración y entre los partidos políticos.
  - Importancia del papel de los medios de comunicación.

## **Sesión D: La organización municipal: planes, transversalidad, cooperación interadministrativa y participación social**

### **Aspectos generales**

- Representantes de las ciudades de Belfast (Irlanda del Norte), Getafe y Sant Boi de Llobregat presentaron sus diferentes actuaciones y planes municipales en materia de inmigración:
  - Belfast: Plan Directivo de Buenas Relaciones,
  - Getafe: Plan Local de Inmigración 2004-2007,

– Sant Boi de Llobregat: Programa Municipal Transversal de Nueva Ciudadanía.

- Los rasgos comunes de los diferentes planes municipales destinados a la mejora de las políticas municipales son: el liderazgo político, la transversalidad, la integralidad y la participación.
- Los planes de estos gobiernos locales están destinados a crear espacios de convivencia, entendimiento y participación, fomentar la integración y la igualdad y buscan plantear la inmigración como una oportunidad para la sociedad de acogida.

**Ponencia de Domi Álvarez**, *Subdirectora del Plan Local de Inmigración, Ayuntamiento de Getafe*

- El Plan Local de Inmigración Getafe 2004-2007 no está ligado a un departamento específico sino que depende del primer teniente de alcalde. Marca las directrices de la política de integración municipal y está destinado tanto a la población inmigrante como a la autóctona.
- En el Plan están integrados tanto delegaciones municipales como diversas entidades sociales (asociaciones de inmigrantes y de vecinos, sindicatos etc.). La participación es uno de los elementos clave del mismo.
- Las líneas de actuación del Plan son la adaptación de los servicios municipales al hecho migratorio, la convivencia e interculturalidad, la prevención y atención de las situaciones de vulnerabilidad, la participación social y la investigación y observación.

**Ponencia de Hazel Francey**, *Responsable de Integración y Convivencia, Ayuntamiento de Belfast*

- Belfast representa un caso muy particular en materia de convivencia intercultural al ser una ciudad históricamente marcada por la segregación, la división y la hostilidad entre diferentes grupos sociales (católicos vs. protestantes y republicanos vs. unionistas). La desconfianza y/o hostilidad entre diferentes grupos sociales tristemente se transmite también al fenómeno, relativamente nuevo en Belfast, de la inmigración.
- Basándose en su historia, uno de los objetivos declarados del Estado de Irlanda del Norte es la construcción de una *sociedad compartida* (*shared society*) y la promoción de la *igualdad* y las *buenas relaciones*. Tanto la política estatal como la municipal está enfocada a reducir los costes de las divisiones culturales, combatir ideas discriminatorias, eliminar el sectarismo, promover el diálogo y construir espacios mixtos de convivencia.
- El Plan Directivo de Buenas Relaciones del Ayuntamiento de Belfast está integrado por los diferentes grupos políticos y entes sociales (iglesias, empresas, grupos de minorías) y ofrece información, asesoramiento y formación. El Ayuntamiento considera que una política de igualdad pero separación (un *apartheid positivo*) no es sostenible ni constructivo.

**Ponencia de Ramon Mora**, *Jefe del Área de Acción Ciudadana, Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat*

- En Sant Boi de Llobregat la premisa de la política municipal es el desarrollo de un sistema de servicios locales, para los cuales se estima necesario la participación de la ciudadanía y los diferentes actores sociales.

- La política municipal incluye la creación de un Departamento de Programas Transversales y el establecimiento de unos espacios operativos compartidos tanto por las diferentes instituciones municipales como por los servicios locales.
- Los ejes de actuación del Programa Municipal Transversal de Nueva Ciudadanía son la recepción y acogida, la educación por la diversidad, la promoción social, la convivencia y el civismo y la proyección de la nueva ciudadanía.