

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Derechos sociales, políticas de inclusión e inmigración

Diversidad y políticas sociales en Barcelona
Ricard Gomà

Ricard Gomà

*Regidor Ponente de Bienestar Social,
Ayuntamiento de Barcelona*

Desde la perspectiva del trabajo que estamos haciendo en la Regiduría de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, en materia de gestión de la diversidad, querría centrarme en la redefinición de las políticas sociales que, en el contexto de una transición muy rápida a la multiculturalidad, se está produciendo en la ciudad.

En primer lugar, me gustaría hacer una breve reflexión de carácter sociológico sobre la realidad actual en Barcelona en materia de inmigración. En segundo lugar, querría hacer una reflexión sobre cuáles son los principales criterios, los principales valores políticos que conforman el paradigma de la inclusión social, que es el modelo que estamos intentando implementar. Para acabar, querría hacer referencia a algunas de las políticas y servicios con los que intentamos llevar a la práctica, con recursos concretos, estos principios.

Reflexionar desde el ámbito municipal implica recordar cuáles son los límites existentes para gestionar cualquier aspecto de la realidad. En la ciudad todos los fenómenos sociales están presentes: la inmigración, la multiculturalidad, etc. Pero es evidente que la inmensa mayoría de los factores causales y explicativos de estos fenómenos tienen un alcance de carácter claramente supramunicipal, que van más allá de la capacidad y posibilidad de control por parte de la ciudad y del gobierno local. Del mismo modo, las principales herramientas de abordaje político de estas realidades no están en manos del gobierno local, sino de los gobiernos de ámbito territorial superior, como el nacional, el estatal o el europeo. Pese a estos límites, creo que es absolutamente indispensable que las ciudades, los gobiernos locales, tengan capacidad para diseñar modelos de inclusión social, capacidad para incorporar la gestión de la diversidad en este modelo y los recursos necesarios para llevarlo a la práctica.

En el caso de Barcelona, diría que hay tres elementos que son, probablemente, los que mejor caracterizan la realidad de la inmigración en la ciudad. El primer elemento que hay que tener en cuenta es que en Barcelona la transición de ser una ciudad homogénea a una ciudad heterogénea en términos étnico-culturales se ha producido muy rápidamente. Hace escasamente cinco años, es decir, a comienzos del siglo XXI, Barcelona tenía una tasa de inmigración de un 3% o un 4% y hoy estamos por encima del 15%. En un período, por lo tanto, de cinco o

seis años, la población recién llegada a la ciudad se ha multiplicado por cinco. La tasa de cerca del 15% de población inmigrada no es extraordinaria en comparación con otras ciudades europeas del tamaño de Barcelona. Lo que sí que es excepcional, en todo caso, es el período de tiempo tan corto en que se ha producido esta transición.

Una segunda característica la podemos encontrar en las pautas de asentamiento territorial de la población inmigrada. En el caso de Barcelona, podemos observar que el asentamiento ha tendido a producirse de una manera relativamente equilibrada en el conjunto de distritos. Hasta hace cuatro o cinco años, de los 10 distritos de Barcelona había uno, Ciutat Vella, que era “el” distrito de la inmigración, en singular. Era el distrito “especializado” al ser el espacio de acogida de la población inmigrante de la ciudad. Una especialización que, me permito abrir un pequeño paréntesis, tiene una tradición histórica, ya que Ciutat Vella fue el espacio de acogida de las primeras olas inmigratorias que, procedentes del sur del Estado español, tuvieron lugar a finales del siglo XIX y principios del siglo XX y volvió a serlo durante los años del *desarrollismo*. Lo fue también durante la década de los noventa, con los primeros colectivos de población inmigrante procedentes de los países del Sur. En estos últimos cuatro o cinco años se ha producido, sin embargo, una diversificación en las pautas de asentamiento territorial de la población inmigrante en Barcelona, de manera que Ciutat Vella continúa siendo el distrito con un porcentaje más elevado de población recién llegada (cerca del 35%), pero los nueve distritos restantes de la ciudad se sitúan cerca del promedio de la ciudad, entre el 12% y el 18%. Por lo tanto, ya no existe ningún distrito de la ciudad que no haya participado de una manera relevante, como escenario urbano, de la multiculturalidad. Seguramente no podía ser de otra manera, porque Barcelona es una ciudad muy densa y muy pequeña bajo el punto de vista territorial. Con una extensión de 90 km² (Madrid, por ejemplo, tiene un término municipal de 600 km²), era evidente que la recepción del 15% de población inmigrada se tenía que hacer en el tejido urbano construido, no se podía construir un nuevo tejido urbano. Y creo que lo más importante es que el conjunto del tejido urbano construido ha participado en este proceso. Otro aspecto diferente, que apunto pero que no desarrollaré aquí, es que en el marco de cada uno de los distritos de la ciudad, las condiciones concretas de acceso a la vivienda y de habitabilidad de la población inmigrante presentan una pauta importante de desigualdad social en relación con los sectores autóctonos o sectores de renta media de la población. Es decir, existe una fractura étnico-cultural en el acceso a la vivienda en la ciudad, y que esta fractura se produce, de manera proporcional, en el conjunto de distritos de la ciudad.

La tercera característica sería la diversificación de perfiles de esta población inmigrada, tanto desde el punto de vista del origen como de los niveles de formación y de cualificaciones laborales y profesionales. Por origen, la primera inmigración extracomunitaria en Barcelona fue fundamentalmente norteafricana, si bien durante los últimos años se ha producido una enorme diversificación. La inmigración procedente de los países de América Latina es actualmente mayoritaria (ha superado al colectivo norteafricano), pero convive con colectivos muy importantes procedentes de la Europa del Este, los países asiáticos o el África subsahariana. También hay una importante diversificación si tenemos en cuenta los niveles formativos y las cualificaciones laborales y profesiona-

les de las personas que llegan a la ciudad. Si en un primer momento la inmigración extracomunitaria presentaba un perfil de formación muy bajo y con muy poca cualificación profesional y laboral, actualmente ya no es así. Incluso si la comparamos con el conjunto de la población autóctona, observaremos que los niveles de formación de la población recién llegada son incluso superiores a la media de la población autóctona. También es cierto que si hacemos la comparación según las franjas de edad, continúan siendo, de media, unas cualificaciones inferiores. Pero, en todo caso, sí que llegan personas y unidades familiares con unos niveles de cualificación profesional y laborales importantes.

Después de estas pinceladas sobre las características de la inmigración en la ciudad, quisiera hacer referencia a las políticas públicas de la multiculturalidad en Barcelona distinguiendo tres fases. Durante los años noventa en Barcelona se comenzaron a poner en marcha determinados recursos, servicios, programas y acciones directamente vinculados a la realidad de las personas recién llegadas. Pero mientras el número de personas recién llegadas aún era bajo y su impacto sobre el conjunto de la ciudad estaba territorialmente localizado en Ciutat Vella, creo que ninguno de estos servicios o acciones tenía la voluntad de convertirse en una verdadera política pública, estructurada, de carácter municipal. Desde 1989 en Barcelona funcionaba el SAIER, un servicio específico para la población inmigrada pero que no formaba parte de un planteamiento estructural de política pública municipal. De hecho, hasta el mandato municipal de 1999-2003, no se expresó una verdadera voluntad política de estructurar un modelo y, de hecho, fue durante el período 2002-2003 cuando se aprobó el primer Plan Municipal de Inmigración. El primero, y por ahora único, Plan Municipal de Inmigración se elaboró con el consenso de todas las fuerzas políticas con representación en el Ayuntamiento y que no deja de ser un instrumento marco, es decir, un plan con poco contenido programático, que después se debe desarrollar, desde diferentes ámbitos del Ayuntamiento, con políticas públicas concretas. En todo caso, lo que sí que queda claro es que hablamos de un Plan con vocación de transversalidad, que quiere impactar en el conjunto de ámbitos de la política pública municipal y que quiere conseguir que los gestores de políticas municipales contemplen la necesidad de gestionar esta diversidad.

Desde Bienestar Social, ámbito del que soy responsable político durante el mandato 2003-2007, hemos trabajado a partir del modelo del paradigma de la inclusión social. Este paradigma se caracteriza porque identifica cuatro criterios, cuatro valores, que son los que después tienen que ir impregnando el conjunto de políticas que se van diseñando. El primer criterio es el de la igualdad, que en una ciudad con desigualdades implica redistribución social y territorial de recursos. Es cierto que desde el gobierno municipal se tiene poca capacidad de redistribución –los grandes instrumentos públicos de redistribución no están en manos de los ayuntamientos– pero la redistribución sí es un valor que se puede aplicar en determinadas políticas públicas. En Barcelona, tenemos un instrumento para medir las desigualdades sociales que permite clasificar los distritos de la ciudad según su nivel de desigualdades sociales. Así, la voluntad redistributiva implicará proyectar un volumen superior de recursos en aquellos barrios y en aquellos territorios que se sitúan en las posiciones más desfavorecidas en este índice sintético de desigualdades sociales.

El segundo criterio es la autonomía personal. El conjunto de las políticas sociales tienen como objetivo que las personas puedan desarrollar, en condiciones de máxima libertad, sus propios proyectos de vida. No es, por lo tanto, objetivo de las políticas sociales generar relaciones de dependencia ni atar las vidas de las personas a los recursos de atención social de manera crónica sino que, al contrario, las políticas de Bienestar Social tienen que ser entendidas como verdaderas palancas hacia la autonomía de las personas. Un tercer criterio es el reconocimiento de las diferencias, que tiene un impacto directo en las políticas de la multiculturalidad. Es preciso dejar muy claro que el reconocimiento de la diferencia es un valor que debe entenderse y procesar políticamente en positivo. La diferencia no es lo contrario de la igualdad, sino que lo contrario de la igualdad es la desigualdad. Hay que combatir la desigualdad, mientras que hay que reconocer, respetar, valorar y acomodar la diferencia. Finalmente, un cuarto criterio se encuentra en el fortalecimiento de las relaciones de comunidad, y hace referencia a la generación de vínculos. Se trata del establecimiento de redes de comunidad, de manera que esta autonomía personal a la que me refería anteriormente encuentre oportunidades de vinculación a través del capital social de la ciudad, de su tejido comunitario, vecinal, asociativo, etc.

Estos cuatro valores, cuatro criterios, del paradigma de la inclusión social se concretan en el Plan Municipal para la Inclusión Social, aprobado a principios de 2005. La cuestión fundamental es cómo se articula este paradigma de la inclusión social en políticas y servicios dirigidos al colectivo de personas recién llegadas, y en la relación de estas personas con el conjunto de la ciudadanía de Barcelona. Se trata, por lo tanto, de proyectar el paradigma de la inclusión social en las políticas de atención a las personas con discapacidades o en las políticas de atención a las personas sin techo y, de la misma manera, proyectarlo en la gestión de la diversidad étnica y cultural de Barcelona.

Sin ánimo de ser exhaustivo, y desde el ámbito de Bienestar Social, señalaría tres aspectos clave de aplicación del paradigma de inclusión social en materia de políticas de inmigración. El primer aspecto son las redes comunitarias y territoriales de acogida. En Barcelona, en todos los barrios y distritos de la ciudad, hay, en mayor o menor medida, un tejido social articulado y vertebrado. Barcelona siempre ha sido una ciudad con un capital social muy rico, que ha pasado por altibajos pero que siempre ha estado presente. Tal y como comentaba con anterioridad Rosa Aparicio, en el proceso de integración de las personas recién llegadas son muy importantes los elementos de inclusión relacional y la participación en las pautas de la vida cotidiana. Es importante la utilización normalizada de los espacios públicos, la participación en el ciclo de celebraciones y fiestas de cultura popular y tradicional, las pautas de apoyo y de ayuda mutua en relaciones de buena vecindad, etc. En este sentido, ninguna de las políticas públicas municipales tienen que sustituir estas redes de acogida, sino que el objetivo es reforzarlas, apoyarlas. Por otra parte, cada territorio de la ciudad construye su propio modelo y, por lo tanto, no hay una receta única sino que hay diferentes experiencias. En el distrito de Nou Barris, por ejemplo, existe la red "Nou Barris Acoge", una experiencia muy interesante a la que tanto la regiduría de Bienestar Social como otras regidurías del Ayuntamiento, han apoyado y reforzado. En el barrio del Poble Sec, por otra parte, se ha elaborado un plan

comunitario de carácter integral que ha convertido la interculturalidad en su eje vertebrador, y al cual apoyamos desde la regiduría. Para acabar con los ejemplos, en Horta-Guinardó hay un programa de distrito, más institucional por lo tanto, que bajo el título “Nuevos vecinos y vecinas”, tiene como objetivo hacer políticas de acogida desde la proximidad. Todas estas iniciativas se articulan bajo este primer aspecto de apoyo a las redes de acogida desde la proximidad.

Un segundo aspecto clave es conseguir una atención normalizada de la población inmigrante en la red básica de servicios sociales municipales de atención primaria. Éste es un punto clave para nosotros, ya que otras ciudades españolas y europeas han optado por el modelo de la segmentación, por la creación de una red de atención social primaria específica para la población inmigrada. En Barcelona, no sólo no hemos optado por este modelo, sino que éste nos parece inadecuado. Nuestra opción es dotar con las herramientas y capacidades necesarias a los servicios sociales de atención primaria para que puedan gestionar la multiculturalidad. Es lo que llamamos bienestar intercultural. Evidentemente, eso es tan fácil de decir como difícil de hacer, sobre todo porque en este país tenemos un Estado del bienestar donde los servicios sociales no están del todo universalizados. El acceso a una escuela financiada con fondos públicos y la red sanitaria pública se entienden como un derecho de ciudadanía, pero no pasa lo mismo con el acceso a la mayoría de las prestaciones sociales. Esta situación genera muchas tensiones al sistema y es preciso, por lo tanto, reivindicar que el carácter universal de los servicios sociales es absolutamente fundamental a medio y largo plazo, porque es preciso que los servicios sociales puedan continuar gestionando de manera sostenida las tensiones que genera la presión asistencial a personas recién llegadas. Mientras no se produzca esta universalización, desde el Ayuntamiento hemos optado por reforzar esta red de atención social primaria, de manera que el criterio de atención al usuario esté en función de sus necesidades y no de su origen. Se trata de que el origen no sea percibido por nadie como un agravio o como una discriminación. Y pese a que no sea sencillo, es el criterio que orienta nuestras actuaciones.

Un tercer aspecto recoge la necesidad de tener en cuenta, a pesar de que, como hemos dicho, trabajamos por unas prestaciones sociales comunes, que nuestros servicios sociales necesitan servicios específicos de apoyo en la tarea de atender la diversidad. En este sentido, somos flexibles y entendemos que, en la ciudad, son necesarios algunos servicios específicos de atención a la población inmigrada y que al mismo tiempo apoyen la red de servicios sociales municipales. De estos servicios específicos destacaría principalmente dos. El primero es el SAIER, el Servicio de Atención a Inmigrantes Extranjeros y Refugiados de la ciudad. Es un servicio importante que comenzó a funcionar a finales de los años ochenta, y que durante estos veinte años se ha ido consolidando como una plataforma integrada de servicios. El SAIER ofrece tanto atención social y cobertura de necesidades básicas como apoyo a la tramitación de permisos de residencia y trabajo, defensa jurídica, atención específica a la población solicitante de asilo y refugio o procesos personalizados de inserción laboral entre otros. Y toda esta actividad la lleva a cabo desde una perspectiva plural, mediante un convenio con el Ayuntamiento y cinco entidades emblemáticas en el ámbito del conocimiento y la prestación de servicios a la población inmigrada como son

Cruz Roja, el Colegio de Abogados de Barcelona, CITE (vinculado a CCOO), AMIGO (vinculado a UGT) y ACSAR, que presta atención específica a la población demandante de asilo y refugiada. En la medida en que representa una concepción integral de la plataforma de servicios, el SAIER se ha consolidado como un verdadero punto de referencia para las personas recién llegadas a la ciudad –durante el último año, 1 de cada 3 recién llegados requirieron los servicios del SAIER– y que requieren de algún elemento de apoyo. Un segundo servicio es el de mediación intercultural, un servicio de ciudad que no está concebido tanto para proporcionar atenciones específicas como para construir relaciones positivas de convivencia intercultural en la ciudad. Su objetivo es, pues, promover esta convivencia intercultural y gestionar las tensiones interculturales mediante la mediación. Es un servicio que funciona en tres dimensiones diferentes: una primera de carácter más interpersonal es el apoyo que los mediadores dan a los trabajadores sociales en el ámbito de la educación primaria; una segunda de carácter vecinal que intenta mediar en aquellas situaciones conflictivas de convivencia; y una tercera que sería la mediación comunitaria, cuando las tensiones se dan en el espacio público, en el tejido social. De esta manera, se puede hacer mediación tanto en el escenario comercial como en el marco del diálogo interreligioso, o bien en las relaciones entre población autóctona y recién llegada o entre población gitana y población no gitana. Un servicio, en definitiva, que haría de puente entre aquellos otros servicios específicos de atención y las redes sociales de acogida.

Para finalizar, me gustaría señalar que este repaso de las acciones y políticas que llevamos a cabo desde el Ayuntamiento está hecho desde la máxima modestia, porque somos conscientes de los límites que tenemos. Pero consideramos que estos límites no nos tienen que llevar a la inacción. Al contrario, creemos que siguiendo unos criterios y valores determinados y con la voluntad de convertirlos en políticas concretas, también podemos hacer una aportación a este modelo de ciudad inclusiva, diversa y solidaria que nos gustaría ir construyendo.