

Un acostament a la transversalitat de la cultura en les polítiques municipals d'immigració

Fundació CIDOB

1. Introducció

Aquest és el resultat d'un treball de camp i prospectiva relatiu a la transversalitat de la cultura en les polítiques d'immigració en l'àmbit local, referit en particular a tres municipis: Terrassa, Manlleu i Ulldecona. L'estudi se centra en les polítiques de gestió del fet migratori, un fenomen que presenta a Catalunya un perfil conceptual, temporal i espacial propi molt dinàmic, i aquest fet obliga a plantejar orientacions que s'adaptin a aquesta realitat canviant.

Per aquest motiu, es parteix del coneixement i de l'anàlisi de les diverses accions i estratègies, així com de les no-accions i estratègies, desenvolupades fins ara a escala local. En aquest sentit, es recullen tant els documents (plans d'immigració, guies d'acollida, etc.) com les pràctiques polítiques que, en una mostra municipal donada, s'estan desenvolupant fins ara, i s'analiza el seu impacte, amb l'ànim d'incentivar i provocar un treball de reflexió col·lectiva.

2. Marc teòric

Segons va expressar René Maheu, director general de la UNESCO, durant la Conferència intergovernamental sobre els aspectes institucionals, administratius i financers de les polítiques culturals l'any 1970, "el centre de gravetat del desenvolupament s'ha desplaçat d'allò econòmic a allò social, i hem arribat a un punt en què aquesta comença a abordar allò cultural". El "triangle del desenvolupament sostenible" (economia, medi ambient i inclusió social) va ser desenvolupat durant els anys vuitanta a partir de l'informe Brundtland, i és encara un model d'anàlisi i instrucció pública en estratègies locals, nacionals i globals. Tanmateix, el profund procés de transformació social cau-

sat per la globalització econòmica, social, cultural i jurídica fa necessària la creació d'un nou quadre operatiu. Jon Hawkes expressa la necessitat de crear unes bases conceptuals susceptibles de convertir la cultura en el quart eix de les nostres polítiques locals. El sector de la cultura, per tant, ha començat a assumir una nova funció a més de la producció de serveis culturals: s'integra i interactua amb el turisme, modela la societat del coneixement, millora la qualitat de vida i la creació d'ocupació i influeix en la regeneració urbana o la inclusió social. L'economia, el desenvolupament, la pluralitat, la integració, la proximitat i la diversitat són elements constitutius d'una política cultural en el seu sentit més ampli, que es veu com un conjunt homogeni.

2.1. Sobre cultura

El 1871, Sir Edgard Tylor definia la cultura com "aquest conjunt complex que recobra el coneixement, la creença, l'art, la moral, el dret, el costum i tota altra capacitat i costum adquirit per l'home com a membre d'una societat". Nombrosos erudits, de Franz Boas a Max Weber passant per Claude Lévi Strauss i Clifford Geertz també han efectuat variacions sobre aquest tema. Totes aquestes definicions es troben resumides en la definició de la UNESCO: la cultura, en el seu sentit més ampli, es pot considerar el "conjunt de trets distintius, espirituals i materials, intel·lectuals i afectius que caracteritzen una societat o un grup social. Això engloba, a més de les arts i les lletres, les maneres de viure, els drets fonamentals de l'ésser humà, els sistemes de valors, les tradicions i les creences" (Mèxic, 1982).

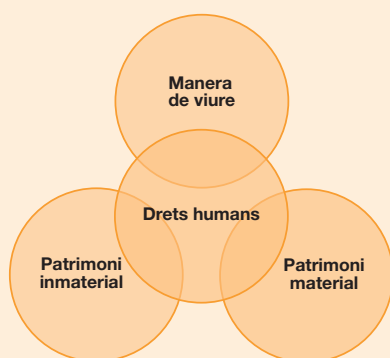
Partint d'aquesta base, de manera instrumental, es poden considerar tres enfocaments principals de la cultura:

- La cultura com a manera o estil de vida (quotidianitat)
- La cultura com a sistema de valors, pràctiques, codis, tradicions i creences (patrimoni immaterial)

- La cultura des del punt de vista de l'artesania, l'art i la producció artística i del patrimoni immoble (patrimoni material).

Segons Bourdieu, en un nivell microsocial la cultura pot definir-se com “la capacitat d’engendrar productes, comportaments, pensaments, percepcions, expressions, un conjunt d’accions socialment situades que tenen per límit les condicions de la pròpia condició històrica”. En un nivell mesosocial—el de la institució, el de la societat organitzacional—la cultura se situaria en el pla del patrimoni material. Aquest nivell condiona la producció dels objectes culturals mobles i immobles, així com l’existència de museus o espais que els preserven i exposen.

Gràfic 1. Esferes de la cultura



Aquesta idea troncal permet entendre millor la relació entre “cultura”, “gestió de la diversitat” i “integració”. Una capacitat necessària ja que, en paraules de Kymlicka, “les societats modernes han de plantar cara cada vegada més a grups minoritaris que exigeixen el reconeixement de la seva identitat i l’acomodació de les seves diferències culturals”, situació que sovint es defineix com “el repte del multiculturalisme”.

El terme multiculturalisme abasta formes molt diferents de pluralisme cultural, cadascuna de les quals planteja els seus propis reptes. Per això, Kymlicka¹ opta pel que anomena el concepte de cultura societal, «una cultura que proporciona als seus membres unes formes de vida significatives a través de tot el ventall d’activitats humanes, inclosa la vida social, educativa, religiosa, recreativa i econòmica, i que abasta les esferes pública i privada», que segons el parer d’aquest autor «no només comprenen memòries o valors compartits, sinó també institucions i pràctiques comunes». Ara bé, per tal que no hi hagi malentesos, segons Bhikhu Parekh² hem d’evitar:

1. Creure que la cultura és un tot integrat i orgànic, ignorar la diversitat interna i les tensions que aquesta pot arribar a generar, ja que amb aquesta concepció holística deixem de banda el fet diferencial, que és l’arrel de la nostra societat multicultural.
2. Considerar les cultures unitats autosuficients, amb el seu esperit propi i el seu propi *ethos*. Les diferents cultures no són inconfusibles, ja que comparteixen trets comuns.
3. La visió estàtica de les cultures. Oblidar que les societats humanes i els valors que les conformen evolucionen.
4. Considerar la cultura una expressió única i orgànica d’un esperit, ànima o caràcter nacional, etnicitzar la cultura.
5. Mantenir una postura excessivament conservadora i rígida davant la cultura, i evitar-ne les reformes.
6. Pensar en la cultura com un agent col·lectiu que dicta, requereix o s’expressa a si mateix en un cos concret de creences i pràctiques, seguint la seva pròpia lògica interna i les pròpies lleis, la qual cosa implicaria caure en un determinisme cultural que oblida la capacitat de decisió de l’individu.
7. Dissociar la cultura de l’estructura política i econòmica de la societat, atès que en forma part.

2.2. Sobre transversalitat

La transversalitat és un concepte i una eina organitzativa. La seva funció és aportar capacitat d’actuació per afrontar determinades qüestions que l’estructura organitzativa clàssica no és capaç de resoldre. Ens referim, fonamentalment, a dos tipus de situacions cada vegada més prioritàries en l’acció pública:³

- L’aparició de polítiques públiques que no depenen d’una sola part de l’estructura orgànica vertical, sinó que impliquen tota l’organització o una part significativa d’aquesta: la igualtat de gènere, la participació ciutadana, la sostenibilitat, la gestió de la diversitat, etc.
- La necessitat de disposar d’una visió integrada de determinats segments de població considerats prioritàris des del punt de vista de l’acció pública: joves, dones, gent gran, persones amb disminucions i immigrants. Pertoca, doncs, a la gestió de polítiques dirigides a col·lectius que són en situació de debilitat o de discriminació.

Les polítiques transversals han de dotar-se dels instruments adequats per aconseguir que l’acció pública sigui coherent en la seva actuació. En el cas de les polítiques transversals d’immigració cal demanar-se:

- Asseguren, aquestes polítiques d’immigració, el dret de participació i de creació cultural, i impedeixen que es generin discriminacions lligades a l’origen dels individus?
- Aporten, les actuacions concretes d’aquestes polítiques d’immigració, elements que s’inscriuen en una lògica de promoció de la cultura, considerada aquesta a través de totes les seves dimensions?

- Passen, aquests dos objectius, a ser objectius addicionals en tots els sectors d'actuació i en totes les activitats particulars que desenvolupen aquestes polítiques d'immigració?

3. Marc metodològic

L'àmbit dels municipis representa la unitat politicoadministrativa més propera als ciutadans. Per tant, gaudeixen d'una major facilitat per desenvolupar xarxes d'informació i utilitzar instruments de gestió en termes d'un pla de desenvolupament concertat. L'estudi presenta una mostra experimental no representativa de tres municipis —Terrassa, Manlleu i Uldecona— seleccionats en funció d'uns factors diferencials que ens permetran entreveure diverses realitats:

- L'entorn geogràfic
- Les dimensions de les poblacions
- El percentatge de població estrangera
- Les diferents especialitzacions productives

La investigació *ad hoc*, a càrrec de tres investigadors (un per municipi), es va organitzar al voltant de dues fases complementàries:

- Una fase documental, que ha consistit en la recollida i anàlisi dels plans d'immigració i d'acollida dels municipis seleccionats.
- Una fase de treball de camp (entrevistes de caràcter semiestructurat, presencials o per escrit, mixtes i sense quotes d'edat) a responsables i tècnics municipals en cada població de l'estudi.

4. Els tres casos analitzats

4.1. Terrassa

A Terrassa destaquen tres aspectes relacionats directament amb la cultura: la importància de la convivència i d'una societat cohesionada parant una atenció especial a possibles focus de conflictes, l'impuls del coneixement de la cultura de la població autòctona als nousvinguts, i la transversalitat en els àmbits administratiu i social del fenomen migratori.

Per tal d'integrar els col·lectius amb més dificultats el **Pla de Barris del Districte II de Terrassa** descriu un seguit d'eixos transversals per a les actuacions en què es parla de la cultura explícitament:

- La igualtat de gènere per potenciar el paper cohesionador de les dones.
- La promoció de l'activitat econòmica a partir dels nuclis actuals d'atracció d'activitat de restauració i comercial.

- La cultura com a element cohesionador i integrador per generar una nova identitat en el territori.
- La cobertura de les carències socials que poden comportar focus i tendències de marginació a la zona.

Els elements culturals de la societat d'acollida impregnen totes les accions i els programes dirigits al nouvingut. No només es fa de forma inconscient, sinó de forma conscient per tal d'evitar possibles tensions amb la societat d'acollida, com també perquè l'immigrant conegui les oportunitats i els drets que té. S'organitzen cursos per a persones que ja han passat aquest primer moment, dirigits d'alguna forma a pal·liar la possible falta d'integració en certs grups.

Es presta una atenció especial, tenint en compte el temps de crisi, al tema de l'ocupació i la seva escassetat. En aquest sentit, s'han impulsat unes polítiques dirigides als immigrants com ara:

- La tornada al seu país amb la creació d'una empresa.
- La tornada al seu país amb la rendibilització de l'atur.
- L'ajuda a trobar feina en el conjunt de l'Estat espanyol.

Actualment, un altre tema important és l'ús de l'espai públic i la necessitat de desenvolupar mecanismes que identifiquin els focus de conflicte potencials. Per això, s'han encarregat dos estudis a la Universitat Autònoma de Barcelona: l'un destinat a conèixer les xarxes socials que es teixeixen al voltant dels centres religiosos, i l'altre per aprofundir en la prevenció dels conflictes derivats de la instal·lació de centres religiosos, amb l'objectiu de proposar una tipologia per a la gestió i resolució de conflictes.

També en el Pla de Barris del Districte II adquireixen importància tant els elements culturals com el fenomen migratori en l'àmbit de la planificació de l'espai públic. Actualment cal destacar que des del punt de vista de la quotidianitat els dos aspectes als quals es para més atenció són els usos de l'espai públic i la convivència en les comunitats de veïns.

Finalment, podem assenyalar els dos aspectes que condicionen el model d'integració i la concepció d'elements culturals: una major maduresa en el procés de fluxos migratoris i la situació de crisi actual.

4.2. Manlleu

Els elements que se subratllen per a la gestió de la convivència són la intervenció social, la inserció laboral, la comunicació i informació, l'educació, la participació i l'autoritat. En el **Pla de Gestió de la Diversitat de Manlleu**, en la descripció de la construcció d'una societat diversa es distingeixen dos nivells de relació:

1. El nivell normatiu: es refereix a tots aquells àmbits susceptibles de ser regulats per llei.

2. El nivell d'interrelació, que fa referència a totes aquelles situacions quotidianes de difícil o impossible regulació, però que són la font principal de conflicte.

Quant a la formació, com a element relacionat amb el sistema de valors, codis i tradicions, en el pla es destaca el coneixement de la llengua i la cultura catalanes, la potenciació dels serveis i recursos que ofereix la ciutat, el coneixement dels drets i deures dels ciutadans i el coneixement i respecte entre els ciutadans nous i la societat d'acollida. El model s'ajusta a les concepcions comunament acceptades:

- polítiques específiques en el moment de l'arribada de la població estrangera, polítiques d'acollida; i
- gestió global de la diversitat dins d'un model de diàleg intercultural.

Es constata la importància de dos elements clau: la transversalitat i la participació dels col·lectius d'estrangers i les seves associacions.

La relativa manca d'operativitat d'indicadors específics sobre la població estrangera en relació amb les activitats programades dificulta el coneixement de la realitat i l'eficàcia del model, i unida a l'escàs i fluctuant grau d'associacionisme en el col·lectiu, representa un risc per a l'aplicació i el desenvolupament del model.

4.3. Ulldecona

El municipi d'Ulldecona no genera documents relatius al fenomen migratori, ni l'Ajuntament dedica cap àrea a aquesta qüestió. Tanmateix, la cultura —considerada com a estil de vida, patrimoni material i patrimoni immaterial— és objecte d'una gestió realment transversal en totes les polítiques o accions del municipi que tenen a veure amb la gestió del fenomen migratori. Les polítiques o accions que poden dependre orgànicament —en una planificació original— de l'Ajuntament o de l'àrea de «cultura, festes i relacions amb el barri», passen a ser objectius addicionals en gairebé tots els sectors de govern i en totes les seves activitats particulars.

Això és possible en part gràcies a les dimensions reduïdes del municipi. Aquestes dimensions permeten que els tècnics de l'Ajuntament facin un gran treball de comunicació, en accedir a un coneixement gairebé individual de la població, dels seus possibles problemes i necessitats. Les dimensions del municipi, d'altra banda, també permeten que es dugui a terme un procés d'impregnació mútua entre veïns (al·lòctons i autòctons). Aquest procés d'impregnació, que es duu a terme en tots dos sentits, sembla que ve dels mecanismes d'homogeneïtzació o de generalització, que sempre comporten un risc que els sociòlegs anomenen “profecia d'autorealització”. Així, s'impedeix que els immigrants, per mitjà d'elements comuns com l'origen, el llenguatge verbal i no verbal, entre altres, es confinin en un estat de segregació voluntària i que els

autòctons desenvolupin recels. D'aquesta forma, els problemes relacionats que es poden viure de forma quotidiana no semblen causats per cap mena de desajust etnicocultural.

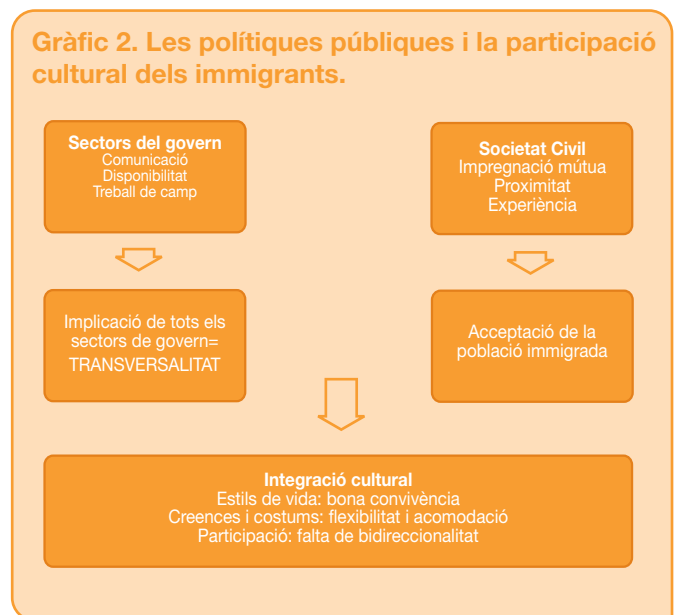
Per tant, podríem dir que, pel que fa a la cultura quant a estil de vida i quotidianitat, el model d'integració social que promou el municipi d'Ulldecona sembla desembocar en una bona convivència gràcies a tres factors determinants:

- Les dimensions del municipi (proximitat, “impregnació” mútua, coneixement individual de la població).
- La gran feina de camp que s'està duent a terme (comunicació, coneixement dels problemes i preocupacions, adequació de la demanda i de l'oferta).
- L'experiència del municipi quant a la presència d'immigrants

Però Ulldecona creix ràpidament a causa de la immigració, i aquest fet comença a dificultar seriosament el treball de camp. Així, és possible que, en el futur, el municipi d'Ulldecona hagi de generar i posar l'accent en polítiques públiques que prevegin de manera específica el fenomen migratori i unes eines de control i seguiment adaptades.

Finalment, quant al dret a la participació cultural dels immigrants, assenyalem una certa dificultat per traslladar a escala local el principi de bidireccionalitat que preconitzen les polítiques públiques.

Gràfic 2. Les polítiques públiques i la participació cultural dels immigrants.



5. Per a la reflexió

En els tres municipis estudiats la immigració com a fenomen s'emmarca dins la gestió de la diversitat en un sentit ampli, i reflecteix per tant el principi de transversalitat. Particularment en relació amb el fenomen migratori, en els tres municipis es fixen com a finalitats promocionar i facilitar el contacte entre els ciutadans, establir canals de comunicació entre la societat d'acollida i els nouvinguts que puguin evitar la creació d'estereotips i promoure la creació o la regeneració d'un teixit urbà susceptible de propiciar espais de confiança, reconeixement mutu, debat, aprenentatge i intercanvi. Amb tot, l'operativitat instrumental en cadascun dels municipis adquireix certes variacions, potser per diferents plantejaments conceptuals, i sobretot per les característiques organitzatives i les demandes de gestió en cadascun.

En el cas de **Terrassa**, el fet migratori es considera un fenomen bilateral que altera i modifica la manera de viure tant de la població autòctona com de la nouvinguda. En aquest sentit, es considera que les esferes i els serveis públics de la ciutat s'han d'adaptar a tots nivells a unes realitats canviants. Tanmateix, els elements, accions o programes culturals que intervenen en el tractament del fenomen migratori s'originen de manera gairebé exclusiva des dels òrgans de gestió de la immigració i no de Cultura. En aquest sentit, es desenvolupen de manera preferencial un seguit de programes i accions que actuen sobre els elements culturals que es refereixen a valors o costums, tant de la població autòctona com de la vinguda de fora. Aquesta opció estratègica potser ens permet entendre millor per què no es desenvolupen més accions dirigides a la cultura des del punt de vista material, quant a creació i a producció artística.

A **Manlleu**, en una relació orgànica directa amb l'Ajuntament, hi ha un Pla de Recepció i Acollida i un Pla de Gestió de la Diversitat, amb una articulació anual per mitjà de plans operatius. D'altra banda, de manera general, el model d'integració del municipi s'ajusta a escala local als principals requisits formulats per part de les polítiques públiques supralocals: polítiques d'acollida / polítiques d'acomodació / polítiques d'igualtat.

Amb tot, s'insisteix molt a no programar específicament per a i pel col·lectiu de ciutadans estrangers, sinó que interactuen en la programació general que es dissenya per a tota la ciutadania, a més d'oferir els espais municipals per a activitats pròpies, coordinats sempre des de l'òrgan de gestió del Pla de Gestió de la Diversitat, que depèn directament de l'Ajuntament.

Amb el municipi d'**Ulldecona**, ens trobem enfront d'un model d'integració social, o ciutadana, que sembla privilegiar una certa uniformització de les poblacions. Per això, no hi ha plans o documents relatius a la gestió del fet migratori ni tampoc departament, àrea ni lloc de tècnic d'im-

migració. La integració dels immigrants, en aquest sentit, sense ocupar cap àrea en particular, passa a ser un objectiu addicional gairebé en tots els sectors de govern.

Aquest model d'integració social, però, és poc propici al principi de bidireccionalitat. Per tant es troben en el municipi accions culturals programades des de l'Ajuntament o l'Àrea de Cultura, Festes i Relacions amb el Barri que tendeixen a implicar els col·lectius en la vida cultural del municipi, com la festa religiosa de les flors, tot i que hi ha la necessitat d'establir polítiques proactives per a la creació de les pròpies associacions socials i culturals.

En els tres municipis hi ha estructures específiques per a la gestió de la diversitat que tracten el fenomen migratori, estructures dins d'òrgans generals o que en depenguin, com pot ser l'Ajuntament. Es pot donar la situació que per part d'òrgans o departaments encarregats de la gestió del fenomen migratori o gestió de la diversitat s'estiguin generant activitats aparentment més pròpies dels departaments titulars de cultura. Contemplat des de la lògica organitzativa que tenen els diferents municipis, podria pensar-se en una certa disfunció en la gestió d'aquestes polítiques públiques en matèria de cultura. Referent a això, convé destacar les qüestions següents:

1. Aquestes actuacions són coherents amb el plantejament i l'opció del model de gestió de la diversitat pel qual s'ha optat en els municipis.
2. Aquestes suposades disfuncionalitats són determinades, fins i tot podríem dir «contaminades», per decisions organitzatives i d'organigrama dels municipis respectius. És un problema general de la nostra administració pública a tots els nivells, que tant necessita reformes orgàniques més coherents per assegurar la transversalitat tan predicada.
3. Al marge de decisions de més importància, sí que es considera convenient que els departaments responsabilitzats de la gestió cultural, tal com apareixen en els organigrames municipals respectius, estiguin almenys ja no solament coordinats amb els òrgans responsables de la gestió de la immigració o de la diversitat, sinó orgànicament entrelaçats.

Unes qüestions fonamentals que cal tenir en compte són les derivades de l'organització política i les estructures gestores comunament establertes en tots els nivells de les administracions públiques, que en general es continuen caracteritzant per forts components piramidals. Parlant en termes de departament, es distingeix entre àmbits competencials més generals, com l'Ajuntament, i departaments concrets d'immigració i cultura, i s'assignen normalment a aquest últim unes competències relatives a un contingut patrimonial. Però això, amb una vocació i voluntat política transversal, el que fa, tant pels problemes conceptuals exposats com per les opcions organitzatives adoptades, és que els límits pràctics de les diferents polí-

tiques i actuacions sempre estiguin subjectes a la contro-
vèrsia. I que el seu estudi aplicat resulti complex d'abordar.

Així mateix, es constata la **necessitat d'implementar l'o-
perativitat i efectivitat d'indicadors** específics respecte
de la població estrangera en relació amb les activitats pro-
gramades, encara que la realitat, novament, és variable en
cadascun dels municipis en tant que constitueixen l'eina
imprescindible per al coneixement de la realitat i eficàcia
dels models triats.

Finalment, com a requisit fonamental en l'aplicació del
model, i la seva programació i gestió, creiem que és im-
portant incidir en tot el que està relacionat amb la **partici-
pació d'organitzacions i col·lectius compromesos
amb el fenomen de la immigració**, constituïts per im-

migrants, tot i que no únicament. En els municipis d'a-
quest estudi, aquest aspecte es dona de manera desigual:
en alguns casos no hi ha aquestes organitzacions, i en uns
altres és fluctuant o es produeix de manera desigual se-
gons les pròpies vicissituds de consolidació. Tot això ex-
igiria una implementació decidida i una cura especial, no ja
perquè sempre representa un risc de dèficit democràtic en
el sistema general de participació, sinó perquè en el tema
que ens ocupa constitueix un risc seriós, en cas que falti,
de dependre gairebé exclusivament de la voluntat i sensi-
bilitat del gestor, cosa que és un risc no desitjat en el des-
envolupament del model.

1. KYMLICKA, Will (2006). Pàgina 112.
2. PAREKH, Bhikhu (2005). Pàgina 124.
3. SERRA, Albert (2004). Pàgina 1.

Bibliografia:

KYMLICKA, Will (2006). *Ciudadania multicultural*. Bar-
celona: Paidós.

PAREKH, Bhikhu (2005). *Repensando el multicultural-
lismo*. Madrid: Istmo.

SERRA, Albert (2004). «La Transversalitat en la Gestió
de les Polítiques Públiques». Barcelona: Centre per a
la Innovació Local del Gabinet d'Estudis de la Presi-
dència, Diputació de Barcelona. Pàgina 1.

SUBIRATS, Joan (2005). «Catorze punts essencials
sobre avaluació de polítiques públiques amb especial
referència al cas de les polítiques socials». *Ekonomiaz*,
núm. 60, vol. I 3r quadrimestre.

Font: Resum executiu de l'estudi encarregat pel Ga-
binet Tècnic del Departament de Cultura i Mitjans de
Comunicació "Un acostament a la transversalitat de la
cultura en les polítiques municipals d'immigració", ela-
borat per la Fundació CIDOB. Desembre 2008.

Edita: OPE - Gabinet Tècnic

ISSN: 2013-455X