

## Monogràfic sobre codesenvolupament

Un acercamiento multifocal al codesarrollo en España Carlos Gómez Gil	5
Codesarrollo y asociaciones de inmigrantes en Baleares Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP)	24
Codesarrollo: Migración y Desarrollo Mustafà Boul'Harrak	34
Immigració. Progrés, Evolució, cap a on? (codesenvolupament) Gabriel Pérez Alzina i l'equip de "Codesenvolupament i Migracions" de Càritas	39
La Fundació Pagesos Solidaris i el codesenvolupament Rut Suárez Garcés	48

## Altres continguts

Treball Comunitari i fet migratori: El Pla municipal d'interculturalitat i per a la convivència del municipi de Manacor Miquel Àngel Oliver Perelló	55
El desarrollo social intercomunitario como un medio para la ciudadanía y la integración Carlos Vecina Merchant	71
Desigualtats socials en salut Elena Cabeza, Guillem Artigues i Gabriel Tortella	81
Ètica, principis i valors en la pràctica del treball social Fernanda Caro Blanco i Magdalena Ochogavia Mayol	89
Calidad y derechos en tiempos de crisis FEAPS	98
Efectos de la directiva 2006/123/CE sobre el Sector Servicios Sociales José María Bezares	104
Normativa	111





# Revista d'Afers Socials



## ***Monogràfic sobre codesenvolupament***

Un acercamiento multifocal al codesarrollo en España <b>Carlos Gómez Gil</b> .....	5
Codesarrollo y asociaciones de inmigrantes en Baleares <b>Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP)</b> .....	24
Codesarrollo: Migración y Desarrollo <b>Mustafà Boul'Harrak</b> .....	34
Immigració. Progrés, Evolució, cap a on? (codesenvolupament) <b>Gabriel Pérez Alzina i l'equip de "Codesenvolupament i Migracions" de Càritas</b> .....	39
La Fundació Pagesos Solidaris i el codesenvolupament <b>Rut Suárez Garcés</b> .....	48

## ***Altres continguts***

Treball Comunitari i fet migratori: El Pla municipal d'interculturalitat i per a la convivència del municipi de Manacor <b>Miquel Àngel Oliver Perelló</b> .....	55
El desarrollo social intercomunitario como un medio para la ciudadanía y la integración <b>Carlos Vecina Merchante</b> .....	71
Desigualtats socials en salut <b>Elena Cabeza, Guillem Artigues i Gabriel Tortella</b> .....	81
Ètica, principis i valors a la pràctica del treball social <b>Fernanda Caro Blanco i Magdalena Ochogavia Mayol</b> .....	89
Calidad y derechos en tiempos de crisis <b>FEAPS</b> .....	98
Efectos de la directiva 2006/123/CE sobre el Sector Servicios Sociales <b>José María Bezares</b> .....	104
Normativa .....	111

4 REVISTA D'AFERS SOCIALS **Monogràfic sobre**

# Un acercamiento multifocal al codesarrollo en España

## Reflexiones y lecciones desde la investigación y sus prácticas

---

I Carlos Gómez Gil

### **Palabras clave**

---

Codesarrollo, transnacionalidad, migraciones y desarrollo, desarrollo local, inmigrantes.

### **Abstract**

---

En muy pocos años, el codesarrollo se ha situado como un elemento fundamental en los debates, preocupaciones y aspiraciones de muchos, posicionándose como un espacio novedoso, atractivo y repleto de potencialidades desde el cual poder generar un nuevo impulso en las políticas de inmigración y cooperación al desarrollo. Ahora bien, pocas materias son tan plásticas, ambiguas e imprecisas como lo es el codesarrollo, hasta el punto que se puede afirmar que es tanto lo que ofrece como lo que esconde, siendo capaz de acoger dinámicas muy relevantes, pero también de justificar políticas enormemente inte-

resadas y contradictorias. Vamos a tratar de reflexionar de forma multifocal en el origen, la evolución y la conformación de las prácticas del codesarrollo en nuestro país, tanto desde la investigación como desde las lecciones derivadas de sus prácticas y experiencias, en el marco de los cambios que la crisis sistémica está generando a diferentes niveles.

Los movimientos migratorios contemporáneos son un fenómeno mundial que alimenta un mercado de trabajo a escala internacional, al tiempo que canaliza y nutre dinámicas de desarrollo e intercambios múltiples que operan en la globalización. Así las cosas, desde hace décadas se ha venido generando un debate no resuelto sobre las relaciones entre las migraciones y el desarrollo, siendo escasa la literatura científica generada, hasta el punto que en este momento se puede afirmar que los procesos de desarrollo son mucho más complejos de lo que habitual-

---

mente se afirma, al tiempo que sus relaciones con las migraciones son poco conocidas y están escasamente estudiadas.

Sin embargo, se han ido depositando sobre el imaginario colectivo un conjunto de afirmaciones aparentemente irrefutables que han impregnado los fundamentos sobre los cuales se ha tratado de justificar el codesarrollo, muchos de los cuales carecen de evidencias empíricas o incluso han sido desmentidos por diferentes estudios e investigaciones. Sirva como ejemplo la creencia extendida de que las migraciones son una respuesta a la falta de desarrollo, una válvula de escape a las carencias económicas y de crecimiento de los países pobres, algo refutado por algunos estudios como los del profesor Tapinos, quien ha señalado de forma reiterada cómo no son las divergencias entre niveles de vida las que ocasionan la aparición de una corriente migratoria, ni los más desfavorecidos los que parten<sup>1</sup>. Muy al contrario, los inicios de procesos de desarrollo incipiente originan rupturas en los equilibrios demográficos, económicos y sociales que alimentan nuevas migraciones, como sucede actualmente en algunos países de nuestra periferia.

Atendiendo a las prácticas históricas de la cooperación al desarrollo, existe la certeza de que la ayuda, en sus dinámicas actuales, se muestra incapaz de revertir la situación de pobreza y dependencia de los países receptores, que tampoco encuentran en sus poblaciones la confianza necesaria para esperar de ella un impacto real sobre sus situaciones de pobreza y abandono. Por el contrario, entre la población de muchos de esos países se generaliza la percepción de que la emigración es la solución más adecuada para mejorar sus condiciones de vida en la medida en que las migraciones plantean respuestas a muy corto plazo, mientras que los procesos de desarrollo exigen de

cambios y transformaciones que necesitan de muchos años, incluso de décadas. Por ello, junto al derecho a emigrar, aplicación directa del derecho a la libre circulación de las personas reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, debe plantearse el derecho al desarrollo como elemento básico para entender que las migraciones no son la única solución a los problemas de estas naciones empobrecidas.

Y España ha tratado de incorporar las políticas de codesarrollo en los años recientes coincidiendo con la simultaneidad de dos procesos relevantes. Por un lado, la emergencia de unas migraciones muy importantes que han acudido con fuerza a nuestro país, especialmente desde finales de los años 90, habiendo generado transformaciones en planos muy amplios de una extraordinaria profundidad. Pero al mismo tiempo, se producía una cierta madurez en las políticas de cooperación al desarrollo junto a una necesidad de reactualizar prácticas y estrategias que permitieran renovar lenguajes, suscitando también una mayor rentabilidad política y social en las actuaciones financiadas. Todo ello facilitó que el codesarrollo se fuera abriendo paso en los años 2004 y 2005 en España, sin que existieran prácticas ni experiencias contrastadas o sin que tampoco se hubiera producido un debate previo sobre el mismo, al tiempo que existía una notable escasez de trabajos analíticos y reflexivos que lleva a que, incluso en estos momentos, el concepto sea utilizado para definir un abanico de prácticas tan amplias como contradictorias, y en algunos casos incluso cuestionables. De esta forma, el codesarrollo ha venido alimentando prácticas e iniciativas contrapuestas, entre las que podemos encontrar los deseos de frenar las migraciones justificando que su aplicación produciría desarrollo y por tanto fijaría a las poblaciones en sus comunidades de residencia, como un

---

1 Tapinos, George, 2000, pp. 48.



---

nuevo instrumento para controlar y reordenar las migraciones, como elemento para reactualizar el lenguaje de las acciones de cooperación al desarrollo, y especialmente entendido como una herramienta que sirviera también para orientar inversiones derivadas de las rentas producidas por los propios inmigrantes en sus zonas de origen, sin olvidar un tema recurrente como es el retorno. Sin embargo, no podemos ignorar que el codesarrollo se propone en España en momentos de un crecimiento económico virtuoso, en un marco económico y social expansivo, cuando las migraciones crecían y se pensaba que iban a seguir haciéndolo en el futuro, algo muy distinto a la situación actual.

Ahora bien, en el caso de la escasa y joven política española de codesarrollo se han ignorado las experiencias de otros países al tiempo que se han despreciado las dinámicas y prácticas espontáneas que los propios inmigrantes vienen poniendo en marcha desde hace décadas, tejiendo potentes redes de solidaridad desde la privacidad de sus relaciones y los compromisos históricos que mantienen con sus comunidades y familias. Tres elementos esenciales en el codesarrollo como son el respeto, la reciprocidad y el compromiso han estado presentes en aquellas actuaciones destacadas que se han llevado a cabo históricamente desde las propias comunidades migrantes, algo que no debiera ser olvidado en la práctica española promovida y financiada desde diferentes administraciones públicas y entidades bancarias que se han tratado de apuntar con tanto oportunismo como interés a un codesarrollo incipiente.

### **Los orígenes del codesarrollo y el fracaso del retorno**

---

Los orígenes de las políticas de codesarrollo en Europa se sitúan en los años 70, en sectores próximos a la izquierda francesa, ante el

propósito de explorar nuevas formas de cooperación internacional y como eje que pudiera vertebrar una política de retorno que diera solución a la concentración de sin papeles en el país, especialmente en sus capitales. De hecho, las iniciativas pioneras en este campo se centran en los acuerdos de retorno con inmigrantes argelinos, senegaleses y malienses residentes en Francia, junto a los programas de ayudas al retorno circular que se acompañaron con posterioridad. Si bien Sami Naïr a finales de los 90 del siglo pasado intentó desplegar un importante esfuerzo teórico en torno al codesarrollo, el propósito de centrar estas políticas al servicio de un mayor control de los flujos migratorios evitando así su crecimiento, junto a los reiterados intentos de aprovecharlo para promover programas de retorno de inmigrantes que nunca cuajaron, condujeron a una progresiva desvalorización de estas iniciativas, llegando a derivar hacia los inmigrantes la responsabilidad del desarrollo, al señalar que *“ninguna forma de ayuda puede sustituir a la acción misma del inmigrante”*, algo más que cuestionable, teórica y empíricamente.

Países como Reino Unido, Bélgica e Italia han tratado también, con distinta fortuna, de desplegar iniciativas de codesarrollo, si bien los éxitos que se han dado deben entenderse más como el fruto de experiencias puntuales que como el éxito de una visión estratégica de conjunto. Hasta el punto que en estos momentos existe una cierta confusión en países europeos con una larga trayectoria en este campo, en la medida en que sus políticas han venido fracasando de forma estrepitosa, se encuentran inmersos en una involución migratoria con enfoques profundamente restrictivos, al tiempo que han experimentado notables frenos en sus políticas de cooperación para el desarrollo. En todo caso, el recorrido que ha tenido en otros países europeos la política de codesarrollo no ha sido muy relevante hasta fechas recientes, y a nivel teórico no

---

ha dado respuesta al reto de crear alternativas de desarrollo local en el marco de la globalización cambiante, ni a los procesos de inclusión-exclusión que los inmigrantes protagonizan en los países de acogida.

No es por tanto sorprendente que haya sido recientemente, a finales de 2005<sup>2</sup>, cuando se empieza a impulsar en Europa una nueva política migratoria comunitaria en el marco del *Enfoque Global de las Migraciones*, comenzándose a plantear la posibilidad de promover instrumentos que permitan vincular las migraciones al desarrollo en el marco de una política de codesarrollo común, que más allá de declaraciones y buenas intenciones, no ha sido capaz de articular propuestas de envergadura, salvo las iniciativas promovidas por el Gobierno español en el marco de las remesas. Todavía al hilo del reciente *Pacto Europeo de Inmigración y Asilo*<sup>3</sup>, aprobado en octubre de 2008 se vuelve a hablar de migraciones y desarrollo sin que ello tome cuerpo en acciones concretas, que nuevamente se pospone para que sea la presidencia sueca de mayo de 2009 quien las impulse.

### **La incorporación reciente y difusa de España**

---

Si bien el codesarrollo aparece mencionado en España por vez primera en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de extranjería,<sup>4</sup> así como en el fallido Plan Greco<sup>5</sup> (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración), del año 2002, más allá de su

simple mención, nunca se llegó a poner en marcha iniciativa alguna desde estos instrumentos. Fue finalmente en el 2º Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008, cuando el codesarrollo aparece identificado con claridad como una línea estratégica de actuación por medio de un capítulo específico dedicado al efecto. Por tanto, fue a partir de 2005 cuando desde la Secretaría de Estado de Cooperación se inicia un trabajo sostenido en la materia, que cristaliza con el llamado "*Documento de Consenso sobre Codesarrollo*", manteniéndose una línea de intervención sumamente cautelosa que ha tratado, por un lado, de explorar algunas iniciativas piloto en tres países prioritarios desde la perspectiva de las migraciones y el desarrollo, al tiempo que intentaba definir los instrumentos más apropiados por medio de una visión operativa específica. Esta cautela con la que se ha venido actuando hasta la fecha partía de la premisa cierta de que el codesarrollo no estaba suficientemente definido y maduro, desconociéndose las herramientas de intervención más adecuadas, al tiempo que no se querían distorsionar otros programas relevantes de la cooperación española con oportunismos. En la misma línea, se ha tratado de implicar a las organizaciones de inmigrantes, explorando las potencialidades de las remesas como factor de desarrollo y de los microcréditos como refuerzo instrumental de la capacidad inversora privada de los inmigrantes, intentando vincular acciones con países en los que fuera posible establecer programas de desarrollo locales vinculados con sus emigrados, junto a una implicación creciente del parlamento en la toma de acuerdos políticos globales.

---

2 Acuerdo de Consejo Europeo de diciembre de 2005

3 Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de octubre de 2008, puntos 18 y 19.

4 L.O. 4/2000 de 11 de enero sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social.

5 Punto 1.4 del Plan Greco (2002-2004).

---

Es cierto que en estos momentos existen ya algunas experiencias relevantes en algunos países, si bien, la opinión generalizada es que la dificultad de delimitación conceptual e instrumental del codesarrollo y la multiplicidad de factores que inciden en su ejecución, obligan a actuar con mucha mayor cautela, si cabe. Sin embargo, el cambio de ciclo económico y el avance de la crisis sistémica que afecta a los mercados globales, ha llevado a España (al igual que en otros países de nuestro entorno) a una profunda involución en materia migratoria intentando promover el retorno de los inmigrantes en condiciones sumamente cuestionables<sup>6</sup>, para lo cual se intenta utilizar, al igual que ya se hizo en su día en Europa de forma fracasada, el codesarrollo como coartada. En medio de este escenario extraordinariamente recesivo que tendrá repercusiones sin duda también en las políticas de cooperación tradicionales, habrá que ver cómo afecta a un codesarrollo que en España no ha sido capaz de sedimentarse en tan corto espacio de tiempo.

Al mismo tiempo, desde algunas comunidades autónomas y capitales de provincias se han venido impulsando actuaciones en este campo tan amplias y diversas como contradictorias en los años recientes. Se puede afirmar, por tanto, que no hay un modelo único y unívoco en el campo del codesarrollo en España, en la medida en que cada administración está recorriendo su propio camino, empujado por intereses y fuerzas a veces nada prosaicas que no están ayudando a contextualizar correctamente este incipiente campo de trabajo, que sigue moviéndose con demasiada frecuencia entre la precariedad y el oportunismo. Tampoco podemos dejar de mencionar el mismo oportunismo con que algunas ONG se han apuntado al codesarro-

llo desde una extraordinaria falta de rigor técnico, analítico y profesional, desplegando intervenciones en algunos países tan deficientes como alejadas de cualquier elemento básico esencial para el codesarrollo.

### **La dificultad de una definición precisa del término**

---

Posiblemente, la demostración más evidente de que estamos ante un concepto impreciso, vago y voluble como pocos, venga de la mano de la dificultad para llegar a una definición precisa, unívoca y ampliamente reconocida sobre el codesarrollo. De esta forma, las definiciones que hasta la fecha se han elaborado oscilan, entre la visión Naïf y blanda sobre la materia, hasta la perspectiva interesada y aprovechada que algunos tratan de hacer para situar esta herramienta de trabajo, una vez más, y todo el potencial que pueda tener como emergente instrumento de desarrollo, al servicio de sus intereses. Así, podemos encontrar un abanico tan amplio de definiciones como extensas son las posiciones que se adoptan ante el codesarrollo, derivadas en no pocas ocasiones de un conocimiento un tanto laxo sobre la materia. También es llamativa la disparidad de criterios que se observan desde la propia academia, desde ámbitos universitarios e investigadores, subrayando la extraordinaria dificultad para delimitar este concepto tan resbaladizo como es el codesarrollo y todo lo que encierra, situándose así como un término tan difícil de precisar como plástico en su empleo.

Como algunos autores han señalado, el concepto se ha ido abriendo paso sin realizarse el más mínimo esfuerzo por definirlo y aco-

---

6 Real Decreto Ley 4/2008 de 19 de septiembre sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, y dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes emitido el 25 de septiembre de 2008.

---

tarlo, incluyendo en el mismo numerosas intervenciones e iniciativas, en ocasiones contrapuestas y contradictorias. En no pocas ocasiones, se ha desplegado una literatura propia de las novelas fantásticas, situando en términos equidistantes a países, gobiernos, estados, inmigrantes, asociaciones y organizaciones internacionales, habiéndose sumado con particular entusiasmo a este dudoso retrato a numerosos agentes interesados, tanto en los países donde salen de forma penosa los inmigrantes, como de los países donde viven en no pocas ocasiones en condiciones de marginalidad y exclusión, para obtener beneficios de los dineros y las iniciativas que tratan de justificarse alrededor del codesarrollo, llegando a sostener ideas tan peregrinas como la de "la cooperación entre iguales", o la "teoría del beneficio mutuo". Con todo ello, la utilización interesada del término se mezcla con el voluntarismo, los intentos de conceptualización con su utilización instrumental, y la nada sencilla labor de teorización de algo tan extremadamente complejo como es el codesarrollo se confunde con el pensamiento blando y políticamente correcto, cuando no con su instrumentalización pura y dura. A pesar de lo cual intentaremos establecer las coordenadas básicas del codesarrollo, que a mi juicio debe situarse alrededor de los siguientes ejes, entendidos como mínimo común denominador.

A la luz de mis investigaciones y estudios, considero que el codesarrollo serían las ***"acciones que se llevan a cabo en el espacio transnacional, en las que intervienen de forma directa los propios inmigrantes en la identificación, materialización y/o ejecución de estas actuaciones, junto con otras entidades o instituciones, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida y el desarrollo económico y social de las poblaciones destinatarias, estableciéndose una relación horizontal entre comunidades del país emisor y receptor como un complemento de la acción."***

Hablamos por tanto de unas prácticas de codesarrollo determinadas por la necesidad de una dimensión transnacional en las actuaciones, en las que deben estar directamente comprometidos los inmigrantes y sus asociaciones, ya sea en la identificación de necesidades, en su diseño o en la propia ejecución de las actuaciones, que deben tener un propósito inequívoco de mejora de las condiciones de desarrollo económico y social de las poblaciones destinatarias y de sus condiciones de vida, a través de unas relaciones distintas entre las comunidades que intervienen en las iniciativas, tanto en países emisores como receptores, por medio de una horizontalidad, respeto y corresponsabilidad en las actuaciones. Este es el mínimo común denominador que debe presentar el codesarrollo para que podamos identificarlo como tal.

### ***Las dificultades para comprender las relaciones entre las migraciones y el desarrollo***

---

Lo cierto es que no se acaba de comprender bien las relaciones entre las migraciones y el desarrollo, lo que explica muchos de los fracasos a los que asistimos en el campo del codesarrollo. El desarrollo es esencialmente una construcción intelectual de carácter histórica, económica, social y política que durante décadas ha tratado de dar respuesta a las necesidades e intereses de los países occidentales. Ello explica por qué, durante mucho tiempo, estas políticas han servido bien poco para mejorar las condiciones de vida y la convivencia en los países pobres, mientras que por el contrario, han sido utilizadas de forma predominante como privilegiados vehículos para favorecer intereses comerciales, estratégicos, empresariales o defensivos: así, mientras crecían los indicadores económicos, aumentaban hasta dimensiones gigantescas la miseria, la pobreza, el hambre y la malnutrición en numerosas poblaciones.

---

Los procesos de desarrollo son, mucho más complejos de lo que habitualmente nos explican, y sus relaciones con las migraciones son todavía poco conocidas. Para muchos, las migraciones son la respuesta inmediata a la falta de desarrollo, una válvula de escape ante las carencias económicas y de crecimiento de los países. Sin embargo, no son las divergencias entre los niveles de vida las que ocasionan la aparición de una corriente migratoria, ni son los más desfavorecidos los que parten, como con frecuencia se escucha. Por el contrario, los inicios de un desarrollo incipiente pueden llevar consigo la ruptura de los equilibrios demográficos, económicos y sociales, facilitando con ello las migraciones, sin olvidar el efecto de atracción que ejercen las demandas de mano de obra en las economías industrializadas de los países avanzados. En nuestra economía capitalista es el mercado el que determina, a través de la oferta y la demanda de mano de obra, los procesos migratorios entre los países de origen y de destino, como un mecanismo regulador más de un mercado laboral cada vez más precario. También son el mercado y sus dinámicas sistémicas quienes determinan los procesos de empobrecimiento o enriquecimiento acelerados que se viven en muchas naciones. Sostenere que el desarrollo de un país es una suma de microproyectos generadores de autoempleo capaces de suministrar ingresos para el mantenimiento de las familias y fijar así a los habitantes en sus lugares de residencia, como a menudo se hace desde el codesarrollo, implica un desconocimiento profundo de los mecanismos que mueven la economía mundial, las inversiones, las finanzas y los sistemas productivos en una sociedad globalizada como la nuestra.

Por ello, resulta esencial comprender que las migraciones actuales se enmarcan en unos procesos tan complejos como devastadores, en un periodo de incremento asimétrico de intercambios comerciales, con una movilidad creciente de los movimientos de capital y una

internacionalización de los procesos de producción y de propiedad del dinero, todo lo cual, lejos de detener los procesos migratorios, los ha mantenido e incluso estimulado en determinadas zonas. Desde todos los puntos de vista, lo que buscan en la migración quienes salen de sus países no lo encuentran en las alternativas de desarrollo y cooperación que proponen los países occidentales. Así las cosas, es necesario pensar en términos de desarrollo mucho más amplios, que aseguren condiciones de vida a los inmigrantes, derechos, participación pública, respeto, dignidad, protección, acceso a un mínimo bienestar para ellos y sus familias, todo lo cual va más allá de lo coyuntural y se sitúa en plazos temporales dilatados. No es únicamente la ausencia de trabajo lo que genera migraciones, sino otros elementos menos tangibles pero tanto o más relevantes, vinculados a esa ausencia de perspectivas vitales, como la existencia y el reconocimiento de derechos, o el disfrute de libertades y de un trato igualitario basado en leyes universales; y en todo ello, las dinámicas familiares son mucho más importantes de lo que hasta ahora se ha considerado. Se entiende con ello que el trabajo o la obtención de mayores ingresos, no puede separarse del reconocimiento de derechos sociales, derechos laborales, acceso a la sanidad, protección legal, igualdad de trato, libertad en el sentido amplio de la palabra, junto con una cierta capacidad para decidir sobre su vida y la de su familia.

Tenemos así que empezar a comprender que emigrar es una decisión personal tomada generalmente con el respaldo y el apoyo familiar, mientras que quedarse implica confiar en los dirigentes políticos, en los gobiernos y en la economía de un país con la esperanza de que puedan garantizar la vida y el sustento de uno mismo y de sus allegados. Nadie emigra pensando que va a empeorar su situación, sino que lo hace con la perspectiva, si bien incierta, de mejorar su bienestar y el de los suyos en otro lugar, y

---

mientras esa percepción no cambie de forma sustancial mediante hechos constatables, poco se podrá hacer para detener las migraciones. Y el codesarrollo debe actuar respetuosamente, considerando todos estos elementos, dejando de creer que si ofrecemos una ocupación provisional capaz de generar unos ingresos mínimos suficientes tan sólo para asegurar una frágil subsistencia, podemos dar por cumplido nuestro objetivo de desarrollo.

Por todo ello, para encauzar adecuadamente las acciones de codesarrollo que emprendamos no se pueden entender las migraciones de acuerdo con patrones exclusivamente económicos, ni según nuestro esquema de una economía funcional y desarrollista. Y ésta es la razón por la que muchas de las propuestas que se están haciendo sobre el codesarrollo están abocadas al fracaso: porque consideran únicamente la dimensión instrumental del trabajo que tratan de proporcionar al inmigrante o retornado, sin caer en la cuenta de que es un medio en un conjunto de otros elementos imprescindibles para un buen desarrollo. Y muchos de ellos trascienden al propio inmigrante, e incluso hoy en día a los Estados mismos. Necesitamos reformular los ejes alrededor de los cuales debemos trabajar este codesarrollo, con humildad, respeto y un conocimiento de las dinámicas sociales, económicas y políticas en las que están inmersas las naciones en la globalización actual. Y éste tiene que ser el punto de partida para evitar que buena parte de las propuestas de codesarrollo que se hagan sigan trasladando visiones y planteamientos etnocéntricos. Por supuesto, sin olvidar que el desarrollo y la cooperación deben llevarse a cabo en los países pobres, como un imperativo moral y un compromiso humano, con independencia de que existan migraciones, acuerdos migratorios o procesos de retorno de los inmigrantes, sin condicionarlos a nuestros intereses o a nuestras políticas internas.

## **La cooperación descentralizada y el codesarrollo**

---

Buena parte de las migraciones se originan desde zonas concretas y se dirigen hacia otras regiones y ciudades donde se instalan. Deben entenderse, por tanto, como respuestas comunitarias a problemas de supervivencia y de condiciones de vida sobre colectividades muy amplias que interactúan en los espacios locales. De hecho, en aquellos países donde las migraciones son más importantes, éstas no afectan de forma homogénea al conjunto del país, sino que se concentran en regiones muy determinadas como consecuencia de una combinación de factores, entre los que podemos señalar los niveles de pobreza, factores demográficos, facilidad para emprender largos desplazamientos, existencia de personas que han tenido éxito en migraciones anteriores, grado de desestructuración social de las comunidades de origen, ingobernabilidad y corrupción de los gobiernos locales, ausencia de expectativas, crisis económicas, falta de inversiones, ausencia de actividades productivas, problemas alimentarios, entre otros. No es todo el país, al unísono, quien emprende la diáspora, sino zonas, aldeas y localidades específicas. Y esa focalización de las migraciones, en origen y destino, a través de las aldeas, comunidades y municipios es fundamental para intervenir de forma adecuada sobre sus capacidades y potencialidades.

La inmigración desempeña, por tanto, nuevos roles en relación con el espacio y de una forma muy particular con el espacio local. Cuando éste no puede dar respuesta a lo que los habitantes necesitan, buscan la manera de obtenerlo desplegando estrategias entre las que se encuentran las migraciones. A todo ello tenemos que añadir los cambios que sobre la percepción del territorio ha generado la globalización y las nuevas tecnologías, en la medida en que la comunidad

---

ya no es exclusivamente el lugar en el que se nace, sino el espacio con el que uno se comunica y se generan intercambios, facilitándolas y estimulándolas en mayor medida.

De esta forma, las migraciones emergentes que en los últimos años han traído hasta España un volumen importante de población inmigrante se han asentado también en regiones y municipios preferentes, no lo han hecho de forma homogénea y por igual en toda España. Las migraciones habrían partido de localidades muy concretas, insertándose de forma preferencial en determinadas ciudades y barrios de España, por lo que los municipios y localidades, los barrios y comunidades, tienen un papel absolutamente esencial sobre los procesos de salida, asentamiento y convivencia de los procesos migratorios, pero también sobre la convivencia y en las relaciones que los inmigrantes construyen y donde se pretende construir codesarrollo. Es por ello por lo que resulta particularmente importante generar, a través de este codesarrollo incipiente, estrategias de construcción de capacidades organizativas y técnicas sobre espacios colectivos que puedan favorecer la mejora de la calidad de vida grupal y la economía solidaria, pudiendo así desactivar el malestar vital de muchas personas y construyendo futuro. Y para todo ello, el espacio local, la dimensión municipalista, las comunidades, aldeas y ciudades, son escenarios extraordinariamente privilegiados para generar iniciativas de convivencia que permitan la acumulación de capacidades económicas capaces de producir cambio en las condiciones de vida, dinámicas de intervención sociopolítica y creación de elementos de gobernanza a pequeña escala.

Son abundantes los ejemplos de ciudades y autonomías que están emprendiendo nuevas vías en la cooperación descentralizada a través del codesarrollo, en un camino que no ha hecho más que iniciarse. Y uno de los efectos inmediatos de todo ello es la ampliación de

los horizontes en los que se encontraba encajonada una parte de la cooperación descentralizada, vinculando así a nuevos colectivos emergentes que en los años más recientes han cobrado fuerza en pueblos y ciudades, incorporando de forma activa a los destinatarios de las actuaciones previstas en las comunidades del Sur. Con ello se están explorando nuevos espacios de participación activa en diferentes escalones, como ayuntamientos, colectividades, comunidades, asociaciones, familias, aldeas y municipalidades, generándose así dinámicas novedosas y muy efectivas desde la perspectiva del desarrollo que conllevan en muchos casos nuevas alianzas, compromisos novedosos.

Los inmigrantes construyen mezquitas en sus lugares de origen, pero se pide que en ellas también se abran escuelas; se financian dispensarios médicos, donde se atienden patologías prevalentes y a grupos sociales prioritarios; se instalan sistemas de riego y cooperativas agrícolas, pero que a cambio tienen que ser cuidados y mantenidos por sus usuarios; se abren nuevas vías de financiación, que son controlados por las propias comunidades; se instalan pozos y sistemas de potabilización, que son cuidados y atendidos por las mujeres; se incorporan servicios y recursos específicos para mujeres, niños, ancianos, que hasta hace poco estaban desatendidos; en definitiva, se crea una nueva dinámica organizativa en las que se abren estrategias de desarrollo novedosas con una capacidad muy efectiva para luchar contra la pobreza.

Ahora bien, para todo ello es esencial el respeto y el reconocimiento del inmigrante como sujeto de derechos, superándose así los procesos de exclusión que todavía se dan en algunos lugares, para lo cual, es necesario que los ayuntamientos asuman progresivamente más competencias en materia de política migratoria en la medida en que son, a fin de cuentas, quienes reciben de forma directa las migraciones y están suministrando

los dispositivos básicos para la convivencia. Esto pasa por contar con mayor disponibilidad, capacidad y formación -además de recursos, lógicamente-, superando así la barrera que numerosas localidades han puesto hacia los inmigrantes y que les lleva a ver con distancia —cuando no con recelo o incluso con desprecio— todo lo relacionado con ellos, como si de invasores se tratara.

Las entidades locales deben tener, entre sus competencias, el diseño de los programas de atención, intervención, integración y codesarrollo, incorporando para ello las políticas migratorias dentro de las acciones municipales, como ya hicieron cientos de ayuntamientos en la década de los noventa con las políticas de cooperación descentralizada en aquel entonces. Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Comunidades Autónomas deben establecer así planes de acción junto con los inmigrantes asentados en sus localidades, estableciendo e intensificando las relaciones con los gobiernos y comunidades de procedencia a través de un diseño planificado desde la perspectiva del desarrollo local. Se trata de combinar con ello la dimensión comunitaria y la asociativa, por medio de cauces estables y permanentes.

Y en la medida en que en numerosos barrios y ciudades empiezan a surgir experiencias de autoorganización en los inmigrantes de un cierto interés, su vinculación con los espacios locales a través de asociaciones, ayuntamientos, instituciones públicas, entidades económicas y vecinales, puede también permitir establecer nuevas alianzas ciudadanas de desarrollo y estrategias que refuercen los vínculos con las regiones y comunidades de procedencia. Tengamos en cuenta los impactos que ello produce en los comportamientos y compromisos de los inmigrantes, obligados a formar redes asociativas estables con una mínima estructura participativa, ocupando espacios cada vez mayores ante instituciones públicas de todo tipo. Y uno de los espacios en los que

esas alianzas emergentes pueden encontrar un valioso potencial es precisamente el de la extensión de experiencias de gobernanza en torno al municipalismo, la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Pero a los inmigrantes no se les puede pedir que intervengan en esa dimensión comunitaria e institucional inherente al codesarrollo, sin contar con un reconocimiento político e institucional previo, sin eliminar los espacios de exclusión, marginación y vulnerabilidad que se ceban en ellos tan frecuentemente y que subsisten en no pocas ciudades y municipios. Este es un paso previo y absolutamente fundamental dentro de una estrategia de intervención más amplia que pasaría por actuar, entre otros, en los siguientes aspectos:

- **Apoyar los procesos de consolidación social de las comunidades de inmigrantes en barrios y ciudades**, pues desde la precariedad extrema difícilmente podremos avanzar en los compromisos que exigen las acciones de codesarrollo.
- **Favorecer el compromiso social creciente** tanto dentro como fuera de las asociaciones de inmigrantes, que les permita unir esfuerzos y sistematizar áreas de intervención desde el conocimiento que tienen de sus países, comunidades, aldeas y pueblos, identificando de esta forma los posibles espacios de desarrollo local.
- **Proporcionar a los inmigrantes un mayor conocimiento especializado en cuestiones de economía, desarrollo, sociedad y política en las comunidades receptoras y emisoras, tanto a nivel de países como a nivel global, por medio de procesos de formación específicos** que proporcionen también recursos técnicos y herramientas metodológicas adecuadas.



- **Implicar a sectores económicos y sociales locales** con las comunidades de inmigrantes que llevan a cabo iniciativas de codesarrollo en cualquiera de sus escalas, mejorando, potenciando y enriqueciendo las acciones desde la escala local de las intervenciones.
- **Potenciar dinámicas locales transversales** capaces de implicar a diferentes áreas institucionales, sectores profesionales, concejalías, grupos de solidaridad local, que enriquezcan las actuaciones y eviten visiones particularistas y clientelares.
- **Evitar los falsos paternalismos así como el realce de trasnochados indigenismos** que se empeñan en ofrecer una visión angelical y desvirtuada de la inmigración que nada ayudan a la comprensión de un fenómeno tan complejo.
- **No confundir el codesarrollo con las actuaciones de cooperación tradicionales, con las políticas asistenciales de inmigración, o con otras medidas clientelares**, que empiezan a proliferar en algunos ayuntamientos y comunidades autónomas.

Los municipios y comunidades del Sur han demostrado que pueden convertirse en espacios apropiados para la convocatoria y movilización de la sociedad local y la creación de escenarios alternativos para el ejercicio de la democracia, a partir de fórmulas muy variadas como los sistemas de planificación colectiva, los presupuestos participativos, las emisiones institucionales permanentes, los parlamentos locales, las asambleas cantonales, las parroquias, etc. Pero todo ello exige la participación activa, e incluso la complicidad de los propios destinatarios, en la medida en que muchas de estas iniciativas afectan a cuestiones clave de sus vidas y de sus familias.

Sin embargo, no podemos ignorar que el codesarrollo se propone en España en momentos de un crecimiento económico virtuoso, en un marco económico y social expansivo, cuando las migraciones crecían y se pensaba que iban a seguir haciéndolo en el futuro, algo muy distinto a la situación actual. Todo ello está afectando a las políticas de cooperación y también al codesarrollo mismo, en la medida en que han cambiado un número importante de sus componentes esenciales, sin tiempo para haber consolidado modelos, prácticas y experiencias contrastadas.

Las políticas de codesarrollo en las entidades locales deben trascender el corto plazo, las tentaciones de inmediatez y el deseo de mostrar resultados publicitarios, si pretenden generar transformaciones sustanciales en los distintos ámbitos determinantes de las relaciones humanas: colectividades y regiones, gobiernos locales y regionales, asociaciones y organizaciones comunitarias, Estados e instituciones. Es en el largo plazo en el que debemos comprender el codesarrollo, interviniendo en un reparto más equitativo de las riquezas mundiales, a través de la búsqueda de espacios de innovación en campos como la participación grupal, la creación de entidades asociativas novedosas, el fortalecimiento de redes de apoyo mutuo, la puesta en marcha de nuevas formas de economía social, la gestión de la diversidad cultural, así como los foros interreligiosos y multiconfesionales, entre otras muchas posibilidades.

### ***Lecciones para las políticas de cooperación derivadas de experiencias de codesarrollo que se están ejecutando***

A la luz del panorama por el que se van adentrando las políticas de codesarrollo en nuestro país, bueno es que formulemos algunas propuestas, emanadas de las experien-

---

cias, en algún caso contradictorias, que van abriéndose paso, entre las que podríamos destacar:

- Los proyectos que lleven la denominación de codesarrollo deben contener imperativamente un conjunto de componentes básicos que traten de vincular en su diseño, ejecución y formalización las migraciones y el desarrollo. Y ello debe obedecer a estudios previos que posteriormente se integren en la intervención, donde los inmigrantes participen de forma activa.
- Los proyectos de codesarrollo deberán centrarse en regiones bien identificadas, donde sea posible hacer eficaz la relación y el compromiso de los inmigrantes con sus zonas de origen. A su vez deberán tener bien definidos sus objetivos concretos, evitando metas ajenas o no compatibles con los objetivos de lucha contra la pobreza que debe estar presente en las actuaciones, en consonancia con otros objetivos contenidos en los ODM.
- Las acciones que se lleven a cabo en los países de origen de los inmigrantes deberán insertarse en programas de desarrollo local. Para ello es necesario contar con contrapartes serias y fiables, con experiencia en el campo del desarrollo local, con las que puedan colaborar las organizaciones de inmigrantes o de sus familias.
- Para garantizar la participación activa de los inmigrantes en proyectos de codesarrollo es necesario facilitar la capacitación y el fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes que así lo deseen en las ciudades donde están asentados, posibilitando el establecimiento de relaciones horizontales de carácter transnacional con sus comunidades de origen.
- Aunque en una primera fase la responsa-

bilidad del proyecto recaiga sobre la ONG financiada, la presencia de las organizaciones de inmigrantes en los proyectos debe contemplarse como una forma de sensibilización y de aprendizaje, pero no como población beneficiaria pasiva, sino como ejecutores directos, si bien inicialmente en un segundo nivel de responsabilidad. Al mismo tiempo, la presencia y el seguimiento del donante en las acciones de cooperación en general, pero con mayor motivo en intervenciones piloto de la importancia económica y social en las intervenciones debe ser periódico y exhaustivo.

- A corto y medio plazo no es aconsejable la financiación de proyectos de codesarrollo en base a la inversión productiva de las remesas dada la complejidad de las intervenciones. Todo ello puede acompañarse por medio de la aprehensión de experiencias y buenas prácticas en la materia.
- Posiblemente la devaluación que algunos de los proyectos financiados en los últimos años estén generando sobre la arquitectura del codesarrollo merezca una reflexión serena y desapasionada para sacar las conclusiones oportunas en el ámbito de la cooperación española, y particularmente en la cooperación descentralizada.

### **Algunas consideraciones finales**

---

En España, las políticas de codesarrollo son aún incipientes, con todo lo positivo y negativo que ello implica. Por un lado, existe una enorme potencialidad todavía sin explorar. Esto nos permite generar modelos propios, a partir de las experiencias de otros países, para articular propuestas que tengan en

---

cuenta nuestra realidad migratoria y se vinculen con los espacios emergentes de cooperación, como sucede en el municipalismo. Sin embargo, esta juventud está siendo aprovechada con indisimulado oportunismo para eludir una vez más nuestros compromisos en materia de cooperación internacional, desviando recursos y prioridades hacia intereses de distinta naturaleza de los países receptores de inmigrantes.

Hace falta una reflexión serena sobre las metas del desarrollo en el espacio complejo de una globalización cada vez más confusa y sobre nuestras responsabilidades como país donante, que van mucho más allá de unas acciones en materia de cooperación internacional notablemente insuficientes para procurar una mejora sustancial en las condiciones de vida de amplias capas de la población. Al mismo tiempo, debemos evitar la transmisión de una cultura unívoca y unas referencias económicas y culturales dominantes en muchas de las iniciativas que se llevan a cabo, o el despliegue de una política migratoria represiva y de simple control de fronteras, que ignore que las migraciones contemporáneas son y serán un fenómeno real, consustancial a la globalización misma.

Viendo únicamente el codesarrollo desde nuestros particulares intereses, estaremos olvidando muchas de las transformaciones que están generando las migraciones. Así, numerosos inmigrantes altamente cualificados están participando en dinámicas espontáneas de cooperación incipientes, al tiempo que las remesas individuales están interviniendo también como grandes redes de seguridad social y bienestar básico muy por encima de las grandes políticas nacionales. No podemos, por tanto, avanzar en el codesarrollo sólo desde una posición unilateral como países de origen, ignorando que en muchos países emisores genera enormes recelos e incomprensiones, tanto en las estructuras de poder y gobierno como entre

la propia población civil. Si en nuestro país, por ejemplo, existe tanta confusión e imprecisión sobre el codesarrollo, ¿cómo no van a existir recelos y hasta rechazos hacia estas nuevas políticas en los países emisores?

Ahora bien, la fuerza y la potencia del codesarrollo están precisamente en su enorme capacidad espontánea surgida de la mano de la sociedad civil, así como en la generación de extraordinarias transformaciones mediante actuaciones de un enorme calado, donde la ayuda avanza hacia una mayor descentralización en los países de destino, al tiempo que se produce un creciente compromiso de los propios inmigrantes. También se genera una selección de acciones con regiones más dinámicas y con mayor presión migratoria, al tiempo que también se empiezan a tomar en consideración las condiciones económicas y laborales de los países de origen como elementos singulares a partir de los cuales se pueden planificar actuaciones desde los países del Norte. En el mismo sentido, cobran mayor fuerza las acciones de formación e información sobre los inmigrantes, tanto en origen como en destino, al tiempo que avanza la idea de que las políticas y actuaciones emprendidas tienen que contar con una gran flexibilidad para ir incorporando un escenario cada vez más cambiante y en continua transformación.

Las políticas de codesarrollo deben trascender el corto plazo, las tentaciones de inmediatez y el deseo de mostrar resultados publicitarios, si pretenden generar transformaciones sustanciales en los distintos ámbitos determinantes de las relaciones humanas: colectividades y regiones, gobiernos locales y regionales, asociaciones y organizaciones comunitarias, Estados e instituciones. Es en el largo plazo en el que debemos comprender el codesarrollo, interviniendo en un reparto más equitativo de las riquezas mundiales, a través de la búsqueda de espacios de innovación en campos como la participación

grupales, la creación de entidades asociativas, el fortalecimiento de redes de apoyo mutuo, la puesta en marcha de nuevas formas de economía social, la gestión de la diversidad cultural, así como los foros interreligiosos y multiconfesionales.

Esperemos que en España se comprenda esta exigencia de trascender los numerosos oportunismos que están acechando las incipientes prácticas de codesarrollo y se entiendan tam-

bién las enormes potencialidades que se abren en muchos campos. El marco económico recesivo que estamos atravesando y sus repercusiones sociales negativas sobre la población inmigrante en particular deberá llevar a extremar las precauciones sobre la coherencia y el rigor de las iniciativas que se financien desde la cooperación en el campo del codesarrollo, en la medida en que los costes y riesgos de apoyar iniciativas malogradas pueden ser muy importantes.

### **Bibliografía:**

ABAD MÁRQUES, LUIS; (2005), "Inmigración y cooperación al desarrollo", VV.AA. en "Codesarrollo: Migraciones y Desarrollo Mundial", CIDEAL, Madrid.

AUBARELL, GEMMA; OLIVÁN, HELENA Y ARAGALL, XABIER (2003), "Inmigración y codesarrollo en España", en Gemma Aubarell (Ed.), "Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación al territorio", Editorial Icaria, Barcelona.

BORJAS G.J. and HILTON, L. (1996), "Immigration and the Welfare State: Inmigrant participation in Means-tested entitlement programmes", Quaterly Journal of Economics. Vol. 111, nº 2.

BUENDÍA, FERNANDO (2004), "Globalización, destrucción de las pequeñas economías campesinas y urbanas y migración", Ponencia en el Foro Binacional de Migraciones, Bogotá.

CÁMARA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS PAÍSES BAJOS, (2004), "Policy Memorandum", Development and Migration, julio, AVT04/BZ76203.

CARLING, JORGEN (2005), "Migrant remittances and development cooperation, Report of Internacional Peace Reasearch Institute, Oslo

CASTILLO, MANUEL ANGEL (2003). "Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales", Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. División de Población. Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile.

COGNEAU, D Y TAPINOS, G (1995), "Libre-échange, répartition du revenu, et migrations au Maroc", Revue d'Economic du Développement, nº 1.

COMITÉ DE DESARROLLO INTERNACIONAL DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES DEL REINO UNIDO, (2004), "Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction", Sixth Reporto of Session 2003-2004, Volumen I, London.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2004), Boletín Oficial de las Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie B, Proposiciones de Ley, 122/000018, Vinculación de la política de cooperación internacional para el desarrollo con la política de inmigración, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, (2006), "Conclusiones de la Presidencia", Bruselas, 30 de enero, (01.02), (OR. en), 15914/1/05, REV 1, Bruselas.

CONDAMINES, CHARLES (1998), "La ilusión de un codesarrollo sin medios", Le Monde Diplomatique, Edición Española, nº 30, marzo.

CRESPO UBERO, RAFAEL (2002), "Una visión intercultural de las condiciones, condicionantes y riesgos en torno al desarrollo", 1as Jornadas sobre Inmigración y Cooperación. Hacia el Codesarrollo", Bilbao, mimeo.

DAUM, CHRISTOPHE, (1998), "Desarrollo de los países de origen y los flujos migratorios: una separación necesaria", revista Hommes et Migration, nº 1214, julio-agosto.

(2002), "Liens entre migrations et développement: des points de repère", en Migrations Société, Vol. 12, nº 67, París.

(2004), "Migrantes, protagonistas del desarrollo: una mediación en dos espacios", MUGAK, nº 27-28, abril-septiembre, San Sebastián.

DE LA VILLA DE LA SERNA, SONSOLES, (2006), "El Consejo Europeo de Bruselas. Enfoque global de la migración", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 62, septiembre, Madrid.

DE LUCAS, JAVIER (2001), "Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes", CIDOB, Barcelona.

DE MUYNCK, KATRIEN, (2006), "El caso francés: la primera política oficial de codesarrollo", CIDEAL, [www.codesarrollo-cideal.org/images/codesarrollo/VD\\_articulo\\_Katrien\\_Francia.pdf](http://www.codesarrollo-cideal.org/images/codesarrollo/VD_articulo_Katrien_Francia.pdf), Madrid.

EUROPEAN COMMISSION, (2000), "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament On a Community Integration Policy, COM (2000) 757 final, Brussels.

(2002), "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries, COM (2002) 703 final. Brussels.

(2003), "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament On Inmigration, integration and employment, COM (2003) 336 final, June 3, EC, Brussels.

(2004), "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. First Annual Report on Migration and Integration, COM (2004) 508 final. Brussels.

GLOBAL COMISIÓN ON INTERNACIONAL MIGRATION, (2005), "Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar", Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Suiza.

GÓMEZ GIL, CARLOS, (2001a), "La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?", Cuadernos Bakeaz, nº 46 / Ayuntamiento de Vitoria, Bilbao.

(2001): "La inmigración como una mercancía más del proceso de Globalización", en Cuadernos de Africa y América Latina, número 38, Madrid, julio.

(2003a), "Oportunidades perdidas. El Estado de la Ayuda al Desarrollo en España", Bakeaz, Bilbao.

(2003b), "La inmigración en Alicante y algunas de sus paradojas. Algunas preguntas y respuestas sobre la situación de los inmigrantes", Universidad de Alicante, Colección Los Libros de la Sede, nº 1, Alicante.

(2004). "Informe sobre las remesas de divisas enviadas por los inmigrantes en Alicante", Universidad de Alicante. Seminario Permanente de Inmigración. Documento informativo.

(2005), "Las mujeres inmigrantes como víctimas añadidas de discriminación y exclusión", Noticias Obreras, nº 1.435, octubre.

(2005b), "Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada", Cuadernos BAKEAZ, nº 72, Bilbao.

(2006a), "Otras miradas sobre la inmigración" (Coord), Universidad de Alicante, los libros de la Sede, nº 7, Alicante.

(2006b), "África, en sangre viva", Revista Pueblos, nº 23, septiembre, Madrid.

(2008a), "Potencialidades y limitaciones del codesarrollo", Bakeaz, serie general, nº 18, Bilbao.

(2008b), "Manual para una mejor intervención en el codesarrollo", Bakeaz / Gobierno Vasco, Bilbao.

(2009), "La fábula del codesarrollo y sus efectos sobre la inmigración", en "La igualdad en los derechos: claves en la integración", Javiel de Lucas y Ángeles Solanes, (Ed.), Dykinson, Madrid.

IDDRI, (2006), "Migration and Development", High-level European workshop, Institut du développement et des relations durable internationales, París, march.

INSTITUTO ALEMÁN DE DESARROLLO, (2002), "Improving coherence between Development Policy and Other Policies, the case of Germany", documento informativo, 1/2002.

INTERNACIONAL MIGRATION POLICY PROGRAMME, IMP, (2006), "Meeting the challenges of migration. Progress since the ICPD", IMP - United Nations Population Fund, Geneva.

(2003), "La migración en un mundo desarrollado", octogésima sexta reunión, MC/INF/268

(2004b), "Migration trends in selected EU application countries", Vol. 5, IOM, Geneva.

(2005), "World Migration. Cost and benefits of international migration", Vol. 3, World Migration Report Series, IOM, Geneva.

(2005b), "La participación de las diásporas en el desarrollo de los países de origen y de destino", documento de trabajo, Taller sobre Migración y Desarrollo, febrero, Ginebra.

(2005c), "Establecimiento de asociaciones para cuestiones de migración y desarrollo: trabajar conjuntamente para encauzar los beneficios y desafíos que la migración plantea al desarrollo", documento de trabajo, taller sobre Migración y Desarrollo, febrero, Ginebra.

(2006), "Glosario sobre Migraciones", Ginebra.

(2006), "La migración internacional y el desarrollo. Perspectivas y experiencias de la OIM", abril, Ginebra.

LACOMBA, JOAN, (2004), "Migraciones y desarrollo en Marruecos", Los libros de la Catarata / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, nº 190, Madrid.

LACROIX, THOMAS, (2003), "La politique européenne de codéveloppement à travers l'exemple des organisations de solidarité internationales marocaines", bilan des travaux effectués au CEDEM (Centre de recherche sur l'Ethnicité et les Migrations), París.

MARÍN SÁNCHEZ, ISABEL (2004), "¿Hacia qué desarrollo?. Reflexiones desde un contexto de emigración y cooperación al desarrollo en el norte de marruecos", revista MUGAK, nº 27-28, abril-septiembre.

NACIONES UNIDAS, (1998), "Informe del Simposio Técnico sobre Migración Internacional y Desarrollo del Equipo Técnico de Tareas del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) sobre Servicios Sociales Básicos para Todos", Informe del Secretario General, E/CN.9/1999/3, Consejo Económico y Social.

(2003), "Violencia contra las mujeres migratorias", Informe del Secretario General, A/58/161, Quincuagésimo periodo de sesiones, Tema 112 de la lista preliminar, julio.

(2003), "Migración internacional y desarrollo", Informe del Secretario General, A/58/98, Asamblea General, Tema 95 c) de la lista preliminar, julio.

(2005), "Seguimiento de los programas de población, con especial referencia a la migración internacional y el desarrollo", Informe del Secretario General, E/CN.9/2006/4, Comisión de Población y Desarrollo, Tema 3 del programa provisional, diciembre.

(2006), "Resumen del Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo", Naciones Unidas, Nota de la Presidenta de la Asamblea General, Tema 55 b) de programa, Globalización e interdependencia: migración internacional y desarrollo, A/61/515, octubre

NAÏR, SAMIR, (1997), "Informe de balance y de orientación sobre la política de codesarrollo ligada a los flujos migratorios. Informe de etapa", Misión Interministerial sobre Inmigración y Codesarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, Francia.

NAÏR, SAMIR; DE LUCAS, JAVIER (1998), "Desplazamientos en el mundo. Inmigración y temáticas de identidad", Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, IMSERSO, nº 3, Madrid.

OCDE, (2003), "Policy Coherente: Vital for global development" Policy Brief, julio, París.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2004) "Trends in International Migrations", Sopemi 2003, OECD, París.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, (2004), "Comercio y Migraciones: tender puentes para garantizar la movilidad laboral mundial", Servicio de Publicaciones, París.

(2005), "Money Laundering & Terrorist Financing Typologies 2004-2005", Financial Action Task Force, FATF-GAFI, OCDE, junio.

PAGESOS SOLIDARIS, (2005), "Codesarrollo: Migraciones internacionales y desarrollo local", Pagesos Solidarís, Barcelona.

PARLAMENTO EUROPEO, (2005), "Informe sobre el planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica", Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Documento Final, A6-0286/2005, Bruselas.

(2006), "Informe sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea", Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Documento de Sesión, Final A6-0190/2006, Bruselas.

RAMÓN CHORNET, CONSUELO (2004), "El vínculo entre estrategias de codesarrollo y políticas de inmigración en el Mediterráneo", ponencia en la conferencia "Migracions i cooperació pel desenvolupament a la Mediterrània", Barcelona, junio.

ROIG VILA, MARTA, (2002), "Un análisis de las tendencias de la migración mundial", Naciones Unidas, División de Población, Nueva York.

SENADO DE BÉLGICA, (2004), "Forces d'avenir", informe elaborado en nombre de la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa por Jean Cornill, 22 de julio, Bruselas.

STALKER, METER, (2004), "Emigrar no es una ganga", Intermón Oxfam, Dossier para entender el mundo, nº 26, Barcelona.

Tapinos, George, (1973), La coopération internationale peut-elle constituer une alternative à l'émigration de travailleurs ?, en Migrations Internationales : le tournant, OCDE, Paris.

(1974), "L'economie des migrations internationales", Fondation Nationale des Sciences Politiques, FNSP / Armand Colin, Paris.

(1992), "Europa. Entre la inmigración y la cooperación al desarrollo", Fundación Paulino Torras Doménech, Cuadernos Itinera, Barcelona.

(2000), "Mundialización, integración regional, migraciones internacionales", Revista Internacional de Ciencias Sociales, nº 165, Paris.

TERRÓN, ANA (2004), "Migraciones y relaciones con países terceros. España", Fundación CIDOB, Serie Migraciones, Barcelona.

VITORINO, ANTONIO (2004), "The future of the European Union Agenda on Asylum, Migration and Borders", SPEECH/04/435 given at Conference of the European Policy Center and King Baudouin Foundation, Brusells.

WEILL, PATRICK (2002), "Towards a Coherent Policy of Co-Development", International Migration, Vol. 40. University of Paris.

WITHOL DE WENDER, CATHERINE (1999), "Post-Amsterdam Migration Policy and European Citizenship", en European Journal of Migration and Law, Brill Academic Publishers, Vol. 1, nº 1, Enero, London.

WORLD BANK, (1998), "Assessing Aid: What works, Doesn't, and Why?" World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.

(2004), "Challenges and Oportunities of International Migration for the EU, its Member States, Neighbouring Countries and Regions: A policy Note", Social Discussion Paper Series N° 0411, Social Protection Unit, Human Development Network, Washington D.C.



---

**Carlos Gómez Gil**, es Doctor en Sociología y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, Premio Extraordinario de Doctorado, Profesor del Departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante y Director del Observatorio Permanente de la Inmigración de esta universidad, es investigador de BAKEAZ, siendo profesor colaborador en diferentes universidades españolas en Máster y Cursos de Postgrado de Cooperación Internacional e Inmigración. Forma parte del IDHIL (Alto Instituto de Estudios de la Acción Internacional de las ciudades y gobiernos locales), vinculado al PNUD. Colaborador y asesor en diferentes instituciones públicas y organizaciones sociales en estas cuestiones, es autor de cerca de dos centenares de artículos y más de una treintena de publicacio-

nes, habiendo realizado investigaciones para diferentes universidades e instituciones españolas e internacionales. Colaborador activo en diferentes medios de comunicación, forma parte del consejo editorial de varias revistas de pensamiento y ha publicado recientemente diferentes investigaciones y estudios sobre codesarrollo, entre los que destacan *"Potencialidades y limitaciones del codesarrollo"*, BAKEAZ, Bilbao, 2008, *"Manual para un mejor intervención en codesarrollo"*, BAKEAZ / Gobierno Vasco, Bilbao, 2008, o *"La fábula del desarrollo y sus efectos sobre la inmigración. Del codesarrollo a los Objetivos del Milenio"*, en *"La igualdad en los derechos: claves en la integración"*, (Javiel de Lucas y Ángeles Solanes, Ed.) Dykinson, 2009 **cgomezgil@ua.es**

# Codesarrollo y asociaciones

## de inmigrantes en Baleares

---

I Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP)

### Introducción

---

¿Qué es el codesarrollo? Las respuestas a esta pregunta son múltiples y no siempre concordantes, y van desde la ayuda al retorno hasta la integración de los y las inmigrantes en la sociedad de acogida, pasando por el control de la migración o la canalización de las remesas en proyectos productivos o con fines sociales. Parece que cada país, gobierno o institución, tenga una definición diferente de este concepto nacido de la pluma del francés Sami Naïr en los años 90, concepto que goza de una popularidad relativamente reciente en España y cuyo principio de fondo es establecer un vínculo positivo entre las migraciones y el desarrollo.

No obstante, en la práctica, varias instituciones nacionales y autonómicas han comenzado a introducir el ámbito del codesarrollo en sus actuaciones, como es el caso de Baleares desde el año 2007. Los proyectos implementados han ido esbozando las prácticas del codesarrollo que, a su vez, van alimentando la reflexión teórica sobre el tema. En este sentido, nos ha parecido importante desde ACPP hacer un esfuerzo para la integración,

en esta reflexión, de la voz de los que consideramos como actores primordiales del codesarrollo: las asociaciones de inmigrantes.

A estos efectos, la delegación de Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP) en Baleares ha realizado y publicado en 2009 un estudio prospectivo sobre las capacidades, la disponibilidad y el interés de las asociaciones de inmigrantes de Mallorca para implementar proyectos de codesarrollo. Este estudio denominado "Informe de investigación. Prospección del tejido asociativo inmigrante en Mallorca en relación al codesarrollo", ha sido realizado con el apoyo de la asociación de sociólogos "La Radial" y con financiación de la Agència de Cooperació Internacional de les Illes Balears (ACIB).

El estudio ha contado con la participación de 10 asociaciones de inmigrantes de la isla de Mallorca de origen colombiano, boliviano, ecuatoriano, marroquí, argelino, senegalés y maliense, mediante entrevistas semi-abiertas y talleres. Sus conclusiones, que presentamos a continuación de manera resumida, no pretenden ser definitivas ni abarcar toda la diversidad y riqueza del mundo asociativo de la isla. No obstante, permiten esclarecer y

---

exponer de manera organizada algunas características de dicho mundo, y ponerlas en perspectiva con las prácticas y teorías actuales del codesarrollo ofreciendo claves para la reflexión futura sobre el tema en nuestra comunidad autónoma.

## **Codesarrollo: en busca de una definición**

---

Antes de entrar en las conclusiones del estudio realizado en Baleares, cabe realizar un rápido recorrido por las distintas definiciones que abarca la palabra “codesarrollo” y por las problemáticas que existen en torno a ella. La noción de codesarrollo es, hoy en día, un concepto inacabado que varía enormemente según los diferentes contextos en los que se ha puesto en práctica desde que Sami Naïr lo definió en 1997 como “una propuesta para integrar inmigración y desarrollo de forma que ambos países, el de envío y el de acogida, puedan beneficiarse de los flujos migratorios”<sup>1</sup>.

De manera sintética podemos, siguiendo la clasificación realizada por Rafael Grasa<sup>2</sup>, identificar cuatro visiones principales del codesarrollo. Hay que resaltar que estas visiones han convivido muchas veces en los planes estratégicos de varios países europeos y no son incompatibles entre sí:

1. *Políticas basadas en la participación activa del/de la inmigrante como agente de desarrollo del país de origen a partir de los flujos migratorios:* mediante remesas, retorno voluntario (con la perspectiva de

iniciar una actividad económica que pueda generar desarrollo), o mediante la participación en asociaciones que impulsen iniciativas de desarrollo a partir del fenómeno migratorio.

2. *Políticas de control de flujos migratorios basadas en las necesidades del mercado laboral en el país de acogida,* que se suelen complementar con políticas de ayuda al desarrollo de los países de origen.
3. *Actuaciones que pretenden fomentar las inversiones empresariales en los países emisores a través de la formación profesional de migrantes en origen o en el país de acogida (con la idea de contar con personal concedor de ambas realidades).*
4. *Políticas que se focalizan en la dimensión intercultural, orientadas a buscar un beneficio mutuo por parte de los países de origen y de acogida y en la capacidad de las diferentes culturas implicadas para convivir:* esta visión suele incorporar programas de reagrupamiento familiar, iniciativas de inserción socio-laboral y de integración e inclusión de los inmigrantes como actores activos y decisivos en los procesos de desarrollo.

Respecto a la aplicación del concepto en España y a las estrategias diseñadas, se crea, en el 2005, un Grupo de Trabajo que reúne a las coordinadoras españolas de ONGD, asociaciones de defensa de los DDHH, representantes de organizaciones empresariales y de la economía social y sindicatos de diversas Secretarías de Estado (Inmigración y Emigración, Economía,

---

<sup>1</sup> La definición sigue de la siguiente manera: “Es decir, es una forma de relación consensuada entre dos países de forma que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de envío”. Cf. *Informe de Balance y Orientación de la política de Codesarrollo en relación con los flujos migratorios* Sami Naïr, encargado de la misión interministerial sobre Migración y Codesarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores, 10/12/97.

<sup>2</sup> Rafael Grasa, Borrador del “Llibre Verd del Codesenvolupament: document per al debat en el marc de l’elaboració de l’Estratègia de codesenvolupament de la Cooperació Catalana”, junio 2008.

Cooperación Internacional, etc.). Este grupo elaboró el “Documento de Consenso sobre Codesarrollo” que sirve de referencia para las políticas en este sector. En el documento, las posiciones defendidas constituyeron un avance respecto a los antecedentes al considerar el proceso migratorio como un derecho de la persona, esforzándose para dejar claro que no se debe vincular únicamente el codesarrollo al retorno de los inmigrantes.

En el Plan Estratégico de la Cooperación Española 2009-2012, los objetivos expuestos siguen teniendo un carácter muy general (ver Cuadro 1) pudiendo dejar espacio a varias interpretaciones. Sus líneas de acción van desde el apoyo a los servicios nacionales y locales de información y gestión de las migraciones hasta la protección social y de los derechos del migrante, y el intento para paliar los efectos negativos de la fuga de cerebros en los países de origen.

#### CUADRO 1:

### Objetivos del Plan Estratégico de la Cooperación Española 2009-2012 respecto a codesarrollo:

- **Objetivo Específico 1 (OE1).** Apoyar a los países de origen y tránsito en el establecimiento de marcos y mecanismos públicos para la gestión y la información de las migraciones, que maximicen los efectos positivos y minimicen las consecuencias negativas de la migración sobre el desarrollo, asegurando el respeto y la promoción de los derechos humanos.
- **Objetivo Específico 2 (OE2):** Promover espacios para el diálogo, la coordinación y articulación de la acción conjunta sobre migraciones y desarrollo entre sector público, sector privado, asociaciones de migrantes y organizaciones de la sociedad civil, tanto en los países de origen como en España, con especial atención a la creación de alianzas transnacionales e iniciativas endógenas para la puesta en marcha de iniciativas de codesarrollo.
- **Objetivo Específico 3 (OE3):** Fomentar en los países de origen la formación destinada a la creación y mejora de las capacidades profesionales, para el fomento de capacidades y oportunidades, orientado a la inserción efectiva en el mercado laboral, en coordinación, en especial, con la política sectorial de promoción del tejido económico y empresarial.
- **Objetivo Específico 4 (OE4):** Impulsar la coherencia y las contribuciones positivas que las políticas públicas del Estado español no específicamente de AOD pueden tener sobre los objetivos de desarrollo en los países de origen y tránsito de la migración.
- **Objetivo Específico 5 (OE5):** Generar y gestionar conocimiento y mejorar la capacidad disponible en el capital humano de la Cooperación Española para identificar, analizar e impulsar ámbitos de actuación e iniciativas concretas en el marco de migración y desarrollo, así como apoyar el conocimiento generado en los países de origen y las asociaciones de inmigrantes presentes en nuestro territorio.

A pesar de esta indefinición teórica y práctica, el concepto de codesarrollo o el vínculo entre migraciones y desarrollo son, sin duda, de gran actualidad. Así, el último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre desarrollo humano tiene por título "Superando barreras: movilidad y desarrollo humano" y, sin utilizar la palabra "codesarrollo", estudia las relaciones entre desarrollo humano y migraciones en el mundo.

A modo de conclusión, podemos decir entonces que el concepto de codesarrollo se encuentra todavía en una fase experimental, pero que representa un enfoque interesante para la comprensión de las migraciones y de sus efectos, buscando cómo potenciar los aspectos positivos de este fenómeno y cómo minimizar los negativos. Representa un nuevo campo abierto para el estudio, tanto de las relaciones internacionales como de las políticas de cooperación o del respeto de los derechos humanos.

#### CUADRO 2:

### La estrategia de ACPD en codesarrollo:

Los Derechos Humanos y la Participación Ciudadana son el fundamento a partir del cual dentro de ACPD estamos construyendo el concepto y las prácticas asociadas al codesarrollo.

Para ACPD el concepto de codesarrollo está íntimamente ligado a los movimientos migratorios y fomenta sus efectos positivos. Supone una forma de entender las relaciones entre países ricos y países pobres, entre el Norte y el Sur, entre países de envío y de destino, en términos de igualdad; ambas sociedades, de origen y destino, reconocen y admiten la necesidad del "otro" para co-desarrollarse.

Consideramos que el codesarrollo es una herramienta para promover el desarrollo humano y como tal un instrumento de solidaridad internacional cuyos objetivos y acciones son aquí y allí, dentro del marco de la interculturalidad y con la persona migrante como vínculo. Esta herramienta favorece la participación activa de las personas migrantes en el desarrollo de sus comunidades de origen y destino.

Las líneas de trabajo que ACPD está llevando a cabo en el ámbito del codesarrollo son las siguientes:

- Fomentar el respeto y cumplimiento de los Derechos Humanos de todas las personas.
- Fortalecer a la sociedad civil organizada del Norte y del Sur, y juntos, aprovechando las migraciones, buscar formas de luchar contra las causas de la pobreza.
- Promover la creación de redes transnacionales entre la sociedad civil del Norte y del Sur.
- Promover la participación ciudadana de modo que todos y todas seamos agentes de transformación social y vectores de desarrollo social, económico y cultural en España, Europa y en los países de origen de las migraciones.

- Promover la convivencia y la lucha contra las discriminaciones y racismo en la sociedad civil.
- Sensibilización e información sobre codesarrollo dirigida a la sociedad civil tanto en el Norte como en el Sur.
- Fomento de la migración regular como elemento generador de desarrollo (campañas informativas y sensibilización).
- Investigación/estudios sobre las migraciones y el asociacionismo migrante.

## **Contexto de las Islas Baleares**

Volviendo ahora al contexto específico de las Islas Baleares, según las últimas estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración la comunidad autónoma tiene, a fecha de diciembre 2009, una población inmigrante con certificado de registro o tarjeta de residencia de 202.365 personas entre las cuales un total de 97.695 personas (48% del total) proceden de la Europa Comunitaria, especialmente de Alemania, Italia, Reino Unido y Rumanía. En segundo lugar, la procedencia de extranjeros más numerosa es la iberoamericana con 54.724 personas (27% del total) de las que las nacionalidades más numerosas son la ecuatoriana con 15.394 personas, la colombiana con 10.628 personas, la argentina con 8.992 y la boliviana con 3.547 personas. En tercer lugar, encontramos a los extranjeros de origen africano alcanzando un total de 37.142 personas (18% del total) y cuyas nacionalidades más numerosas son la marroquí (27.588 personas) seguida muy de lejos por la nacionalidad senegalesa (2.567 personas) y la nigeriana (2.426 personas).

A estos datos se tienen que sumar además los inmigrantes no registrados y sin tarjeta de residencia que no aparecen en estas estadísticas, generalmente de origen africano o latinoamericano. Según los datos del padrón a 1 de enero de 2009 – para cuya inscripción no es necesaria la residencia legal – hay 237.562 extranjeros/as empadronados/as en las Islas

Baleares, es decir, un 21,68% del total de la población empadronada (1.095.426 de personas).

Esta comunidad de origen extranjero conforma un número muy extenso de asociaciones de inmigrantes que integran diversidad de propósitos, niveles de experiencia, tipo de organización, grado de inserción en su comunidad, amplitud de acción y países de origen. Además, algunas asociaciones tienen una duración de vida muy corta y, si se crean muchas asociaciones de inmigrantes al año, pocas son las que tienen una real incidencia. Dada esta inestabilidad y por falta de conocimiento al respecto son, a menudo, las mismas asociaciones las que siempre están solicitadas para actividades y acaban encontrándose saturadas. Conocer mejor este medio tan heteróclito es, entonces, esencial para desarrollar actividades de codesarrollo que cuenten de manera efectiva con la participación de asociaciones de inmigrantes y conocer si este tipo de actuaciones se adaptan de manera adecuada a las necesidades de este colectivo.

De este modo, en el estudio prospectivo que realizamos durante el año 2009, se hizo el análisis de las características generales de una muestra de asociaciones entrevistadas en Mallorca (factores que motivan el asociacionismo, objetivos, organización, funcionamiento, financiación, trayectoria, participación, representatividad, etc.) y de su posicionamiento y conocimiento respecto al concepto de codesarrollo. Las principales carac-

---

terísticas que podemos destacar son las siguientes:

- Las asociaciones de inmigrantes entrevistadas suelen ser de creación muy reciente, generalmente posteriores al año 2000;
- Tienen una base de trabajo básicamente asistencial y cultural en un sentido amplio (ligas de fútbol, actividades folklóricas autóctonas, etc.), funcionando como espacio de encuentro y apoyo para solventar necesidades básicas (asistencia jurídica, contactos con consulados para solicitar documentación, formación, etc.);
- Son asociaciones de carácter principalmente voluntario y organizadas alrededor de uno o más líderes que son, en general, personas más asentadas en el país y que tienden a encargarse de la mayoría de los asuntos de la asociación. A pesar de esto, las asociaciones más antiguas poseen una estructura más “profesionalizada”, es decir, con una o más personas asalariadas que pueden dedicar más tiempo al desarrollo y seguimiento de las actividades de la asociación, favoreciendo la diversificación y estabilidad de su acción.
- Tienen importantes necesidades formativas en relación a aspectos técnicos como la petición de ayudas, subvenciones y presentación de proyectos ante las diferentes administraciones. En este sentido, no parecen haber sido suficientes los cursos que se han ido organizando en la isla en estos últimos años;
- No existe un movimiento unitario por parte de los y las inmigrantes existiendo, por el contrario, una gran fragmentación de asociaciones, incluso para una misma nacionalidad (a la excepción de algunas como por ejemplo las asociaciones de malienses, reagrupadas en una federación);

- La mayoría desconocían el término “codesarrollo” antes de participar en la encuesta y, aunque demuestran interés por mejorar la situación de su país de origen, carecen de las capacidades técnicas y logísticas para implementar tales proyectos y sus prioridades se centran en acciones locales en la isla.

### **Principales retos a los cuales se enfrentan las asociaciones de inmigrantes en Baleares en la práctica del codesarrollo**

---

A partir de las características identificadas, se han determinado una serie de factores imprescindibles para que una asociación de inmigrantes pueda participar en proyectos de codesarrollo y que constituyen los principales retos a los cuales se enfrentan estas asociaciones a la hora de implicarse en este ámbito:

#### **• El factor tiempo:**

La integración personal y laboral – el arraigo – es un requisito para tener la estabilidad necesaria para la realización de proyectos de codesarrollo (en el caso de las asociaciones) o para que los y las inmigrantes, de manera individual, tengan tiempo y energía para dedicarse a acciones de codesarrollo.

*“El tema del codesarrollo aquí para el inmigrante es muy difícil, la implicación es muy difícil porque el tema de la cooperación tiene un componente de voluntariado y tiempo de las personas y la gente está en el tema del trabajo, de la necesidad que tiene, en las familias somos muchos y realmente no tenemos ingresos suficientes, y un hombre que esta solo aquí, o una mujer... es trabajar para enviarle dinero a su familia, entonces la gente que se mete en temas de*

---

*cooperación son los que tienen un trabajo que le permite unos ingresos y pueden dedicar un tiempo.”<sup>3</sup>*

Este factor es difícilmente controlable aunque sí se puede, por una parte, promover políticas que ayuden a dar respuestas satisfactorias a los problemas a los cuales se enfrentan los inmigrantes y, por otra, fomentar su implicación en asociaciones y espacios de participación ciudadana (asociaciones de vecinos, de jóvenes, de ocio, etc.).

• **Factor organizativo:**

El carácter eminentemente voluntario de las asociaciones y su funcionamiento asambleario dan buenos resultados en actividades de autoayuda, culturales o de ocio. Sin embargo, resulta insuficiente para el cumplimiento de aspectos técnicos como la formulación y/o gestión de proyectos de manera autónoma.

*“Aquí todos los que somos trabajamos para la asociación de modo voluntario, desde yo que soy el presidente hasta todos los miembros que nos ayudan a realizar las actividades... todos voluntarios... y bueno es difícil, falta tiempo... todos tenemos que trabajar claro, estar con la familia...”*

*“Hacer proyectos es muy difícil, es necesario mucho tiempo y saber, además sin cobrar...”<sup>4</sup>*

Las asociaciones que no han realizado ya proyectos de codesarrollo carecen además de proyección internacional (socio local, delegaciones, etc.), lo cual hace imposible que

implementen proyectos en su país de origen en buenas condiciones.

En este caso, se trata también de una realidad difícil de cambiar a corto plazo. No quiere decir que las asociaciones de inmigrantes no puedan implicarse en acciones de codesarrollo, pero sí que tienen que adaptar sus acciones en función de sus fortalezas (buena capacidad de movilización, credibilidad en su comunidad, etc.) y debilidades (falta de tiempo, de formación específica y de personal).

• **Factor formativo:**

La falta de conocimientos y capacidades dentro de las diferentes asociaciones, tanto para la realización de gestiones burocráticas con las administraciones, como para el diseño de cualquier tipo de proyecto relacionado con codesarrollo u otros temas, es uno de los principales problemas con los que se enfrentan las asociaciones.

*“Por ejemplo, nosotros tenemos proyectos, bueno, tenemos ideas de proyectos de formación ... de castellano y otras más específicas, pero todavía no hemos podido concretar, son propuestas bonitas, pero para aplicar, no es fácil, no es fácil”*

*“En nuestro país hay problemas de agua, escuela y salud. Entonces estos son los grandes proyectos que tenemos... pero a este nivel... de momento... no hemos conseguido, porque a este nivel hay que tener subvenciones o algún tipo de ayuda, si no solamente la cotización a la asociación no da para hacerlo... y nos*

---

3 Cita de un miembro de una asociación de inmigrantes, extracto del *Informe de investigación: prospección del tejido asociativo inmigrante en Mallorca en relación al codesarrollo*, Asamblea de Cooperación per la Pau/Asociación La Radial, 2009.

4 Citas de miembros de asociaciones de inmigrante extractas del *Informe de investigación: prospección del tejido asociativo inmigrante en Mallorca en relación al codesarrollo*, Asamblea de Cooperación per la Pau/Asociación La Radial, 2009.



---

*llega la carta del gobierno para solicitar pero si no tenemos las cosas bien preparadas... Son muy difíciles, complicados, papeles, etc.*<sup>5</sup>

Una vía de solución a este problema sería a través de la formación, una oportunidad que ya existe en algunos casos pero que no siempre parece responder plenamente a las necesidades de las asociaciones. Así, se observa una diferencia importante entre la teoría y la realidad y las dificultades propias de cada convocatoria o cada formulario, dificultades que son complicadas de abordar en una formación puntual ya que surgen en el propio momento de la formulación. Otra forma, quizás más eficaz, de fortalecerse sería a través de la colaboración práctica con otras asociaciones más experimentadas o a través de la creación, al menos durante el periodo en el que las convocatorias están en vigor, de un servicio de asesoramiento para ayudar a resolver dudas antes de la presentación del proyecto.

## **Perspectivas y propuestas**

---

A partir de estas conclusiones, ¿cuáles son las perspectivas del codesarrollo en las Islas Baleares? A primera vista, el panorama para la realización de proyectos en este ámbito es poco alentador. Pocas asociaciones de inmigrantes tienen capacidad y/o interés en realizar proyectos de codesarrollo tal y como se suelen entender en las convocatorias existentes, es decir, proyectos de cooperación al desarrollo donde participen asociaciones de inmigrantes. Además, en razón de las dificultades experimentadas con las primeras experiencias de codesarrollo (poca respuesta a las convocatorias de esta naturale-

za, baja calidad de los proyectos, falta de definición consensuada del tipo de intervenciones que se definen como "de codesarrollo", escasa participación de asociaciones de inmigrantes en el Grupo de Codesarrollo del Consejo de Cooperación de las Islas Baleares, etc.), las instituciones de las Islas Baleares, que habían sido pioneras en introducir el tema en sus convocatorias en el año 2007, se han ido, poco a poco, retirando en parte del ámbito y han adoptado una posición más de observación y expectativa que de promoción activa del tema, limitándose así las posibilidades de financiación y de dinamización de acciones de codesarrollo.

En este contexto, pensamos, no obstante, que sigue siendo interesante explorar este concepto, ya que, como dijimos antes, tiene muchas potencialidades tanto teóricas como prácticas, a pesar de encontrarse en una fase de experimentación que conlleva necesariamente errores y momentos de más o menos actividad.

A partir de las conclusiones del estudio y en la perspectiva de lo que pensamos que tendría que ser o podría ser el codesarrollo, hemos definido una serie de propuestas y líneas de acción para seguir trabajando en el ámbito:

- 1- En primer lugar, promover una definición amplia del codesarrollo que tome en cuenta no sólo sus aspectos internacionales y de cooperación al desarrollo sino también se centre en la participación activa de los inmigrantes en todos los ámbitos de la sociedad de acogida.
- 2- De acuerdo con esta definición ampliada, apoyar y fomentar la implicación de los inmigrantes y de sus asociaciones en los espacios de participación existentes (aso-

---

<sup>5</sup> Citas de miembros de asociaciones de inmigrantes extractas del *Informe de investigación: prospección del tejido asociativo inmigrante en Mallorca en relación al codesarrollo*, Asamblea de Cooperación per la Pau/Asociación La Radial, 2009.

ciaciones de vecinos, de padres y madres, de jóvenes, de mujeres, de ocio y tiempo libre, etc.) y en los espacios de participación ciudadana creados por los municipios, con el fin de favorecer el arraigo y la integración en la sociedad de acogida y potenciar la convivencia y enriquecimiento mutuo.

3- Organizar un trabajo de acompañamiento de las asociaciones existentes que se centre en diferentes ámbitos como:

- Refuerzo de la estructura organizativa.
- Formación en gestión asociativa.
- Conocimiento de la legislación en materia asociativa.

Para favorecer el acercamiento entre ONG, asociaciones "locales" y asociaciones de inmigrantes, este trabajo de acompañamiento tendría que ir dirigido al conjunto del tejido asociativo y ser abierto a todas las asociaciones.

4 Realizar acciones de fortalecimiento del trabajo en red. Se trataría de establecer nexos entre las asociaciones de inmigrantes y el resto de asociaciones. Para ello, sería preciso generar información actualizada sobre las asociaciones y redes existentes, y sobre las ventajas del trabajo conjunto y, así mismo, facilitar el acceso a esta información a todo el tejido asociativo, sea o no inmigrante.

El fortalecimiento de la capacidad para trabajar en red es indispensable para poder afrontar proyectos de codesarrollo. El trabajo en red permite, en efecto, abrir nuevas vías de acceso a recursos que refuerzan tanto las capacidades organizativas como formativas de las asociaciones; igualmente, el trabajo en red facilita el emprendimiento de proyectos conjuntos.

5- Dentro del espacio propio de las asociaciones de inmigrantes, promover la elaboración de un código de buenas prácticas. Este espacio también debe servir para favorecer el fomento de la cultura asociativa y el aprendizaje mutuo.

6- Fortalecer a las entidades e instituciones que impulsan o desean impulsar procesos de codesarrollo a través de formación técnica especializada. Diseño, difusión, ejecución y desarrollo de acciones formativas especializadas y de intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre codesarrollo.

7- Sensibilización de la población en general, y el sector empresarial en particular, sobre el codesarrollo y sobre aspectos relacionados con la convivencia, a través de varios mecanismos:

- Soportes audiovisuales y difusión a través de los medios.
- Charlas realizadas por personas de la sociedad de acogida y de la sociedad de origen.
- Reforzar los espacios de reflexión existentes.

8 – Sensibilización a los inmigrantes sobre cooperación y codesarrollo.

9 – Elaboración de más estudios e investigaciones relacionadas con el Codesarrollo en Mallorca y las Islas Baleares.

## **Reflexión final**

---

En los últimos años, el discurso del codesarrollo se ha esforzado por otorgar un papel principal a los/las inmigrantes, convirtiéndoles en agentes o "vectores" de desarrollo al asumir su protagonismo en la transferencia norte-sur de capitales, conocimientos y com-

---

petencias, que contribuyen a la mejora de las condiciones de vida de sus países de origen. Sin embargo, es una realidad que este papel que se les atribuye, difícilmente puede ser desempeñado sin un contexto favorable a la integración de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida.

Así lo subraya J. de Lucas en "Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes"<sup>5</sup>: "Más allá de su posición asignada en el mercado de trabajo, los inmigrantes difícilmente pueden aspirar a otra forma de integración. Las políticas de los países del Norte hacia los inmigrantes solamente regulan su asimilación al mercado de trabajo, dejando fuera las otras esferas de la sociedad. Así, las personas procedentes de países del Sur, independientemente de que trabajen, paguen todo tipo de impuestos, se relacionen con los demás, y por ende pertenezcan de manera estructural a la comunidad sociopolítica del país, ven negado el pleno reconocimiento de sus derechos de ciudadanía. Entendiendo la ciudadanía no sólo como los derechos humanos fundamentales de carácter civil, sino también los derechos políticos, económicos, sociales y culturales".

Como ya se ha señalado en el punto dedicado a los principales factores que frenan la realización de proyectos de codesarrollo, el arraigo, y la consecución de una ciudadanía plena, son prerequisites indispensables que condicionan cualquier intento de superación de los factores restantes. Este es un elemento que se tendría que tener en mente siempre que se quieran implementar acciones de codesarrollo: no podrá haber efectos positivos derivados de las migraciones en los países de origen de los flujos si no nos concentramos al mismo tiempo en la integración de los migrantes en la sociedad de acogida y en su

sensibilización, al mismo tiempo que en la sensibilización del resto de la ciudadanía de los países del Norte, sobre la importancia de buscar soluciones globales a problemas compartidos cuya resolución nos interesa a todos y a todas.

Aún así, consideramos que, a través del codesarrollo, potenciamos la participación activa de una parte de la población – en este caso los ciudadanos y las ciudadanas de origen extranjero – en el compromiso por el desarrollo en general, aunque especialmente de sus comunidades de origen y destino. Además, el codesarrollo puede ser una vía para la integración puesto que, en muchas ocasiones, supone un cambio en la percepción de los y las inmigrantes como problema hacia la percepción de éstos como personas que se implican, se comprometen y aportan aspectos positivos y enriquecedores a la sociedad de destino y de origen.

---

5 DE LUCAS, J. (2001): "Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 53.

# Codesarrollo:

## Migración & Desarrollo

---

I Mustafà Boul'Harrak

### ***El Codesarrollo, nuevo enfoque a las migraciones.***

---

Tratar el tema del codesarrollo, no es una tarea fácil debido a los múltiples enfoques y utilización política del término. Al hablar del codesarrollo, sin duda nos estamos refiriendo al papel que juegan los movimientos migratorios en el desarrollo económico, social, cultural y humano de los países de partida y de llegada. «Prácticamente ningún país ni ninguna sociedad escapa al fenómeno migratorio bien sea como receptor o como emisor». Así, debemos de tener presente que España ha participado en este fenómeno migratorio como emisor en otras épocas y en los últimos años como receptores de flujos migratorios desde diferentes puntos del mundo, siendo un tema de debate tanto a nivel institucional como de los ciudadanos.

En primer lugar debemos contextualizar el fenómeno migratorio y tratarlo como factor positivo alejándolo del triángulo "migración, delincuencia internacional y terrorismo", que ha fundamentado la política de inmigración de los países receptores. Estas prácticas han fomentado la segregación en lugar de la

integración, la guetización en lugar de la integración y el rechazo en lugar de la convivencia.

El concepto de codesarrollo se define por primera vez en un informe en 1997, elaborado por Sami Naïr el entonces encargado de la Misión Interministerial "Migración /Codesarrollo" dependiente de Ministerio de Asuntos Exteriores francés, como: *" una propuesta para integrar inmigración y desarrollo de forma que ambos países, el de envío y el de acogida, puedan beneficiarse de los flujos migratorios. Es decir, una forma de relación consensuada entre dos países de forma que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en pérdida para el de envío".*

Esta nueva propuesta que sustituye y supera el modelo tradicional de cooperación caracterizado por la verticalidad de las relaciones, sitúa a los inmigrantes en una posición diríamos privilegiada. Convierte al inmigrante en vector de riqueza para las sociedades tanto de origen como de acogida en cuanto a potencial humano y económico así como cultural.

Por ello la orientación de la participación activa y ordenada de los inmigrantes en el desarrollo de sus sociedades de partida debe-

---

ría basarse sobre dos fundamentos importantes; por una parte la integración efectiva de estos colectivos en la sociedad de acogida y por otra parte el cambio de las políticas migratorias desarrolladas por parte de los Gobiernos de los países de procedencia de los inmigrados.

Se considera especialmente relevante en el codesarrollo el papel de las personas inmigradas como agentes activos de desarrollo en sus países de origen, a través, entre otros, de sus aportaciones en forma de remesas económicas. Para optimizar los envíos, es necesario que sean encontradas alternativas que disminuyan los todavía elevados costes de transferencia. También se estima conveniente aprovechar el envío de remesas como medio para promover un mayor acceso a los servicios financieros tanto en el país de envío como en el de recepción.

Igualmente importante para el codesarrollo es el reconocimiento de la contribución al desarrollo de las personas inmigradas en el país de destino por parte de la sociedad de acogida. El papel de los actores, su descentralización y multiplicidad así como la participación de la sociedad civil son características que definen el codesarrollo.

Las entidades locales, en particular los municipios, pueden tener un papel fundamental en el codesarrollo, a través de mecanismos como hermanamientos o convenios bilaterales entre localidades de origen y de destino de la inmigración. También el papel de la empresa es necesario, en especial, en los casos en los que existe una clara dimensión social.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, sería importante que el propio colectivo inmigrante adquiriera un amplio protagonismo en las estrategias de intervención en codesarrollo. Para ello es necesario continuar facilitando la generación de las condiciones adecuadas para el fomento del asociacionismo

inmigrante a través de actividades de formación, asesoramiento, apoyo institucional... etc.

Por otro lado, la relevancia de la participación de las personas inmigradas en las estrategias de codesarrollo no significa que el esfuerzo para el desarrollo de sus países de origen deba recaer en ellas, ni son los que van a resolver las crisis económicas y políticas en que están sumergidos los gobiernos de sus respectivos países, sino que destaca su importante papel, en cuanto a ciudadanas y ciudadanos vinculados a dos mundos que ocupan y dinamizan un espacio transnacional idóneo para el intercambio y el desarrollo mutuo .

Para fundamentar los primeros pasos en el codesarrollo se debe realizar una serie de análisis desde las diferentes aportaciones que recojan las impresiones y valoraciones de todos los agentes implicados sobre el terreno: cooperantes y emigrantes y destinatarios. Se deben tener en cuenta las dificultades que se plantean en el momento de realizar acciones sobre los terrenos cuyas características jurídicas, sociales y culturales se diferencian de los países portadores de las ayudas. Por otra parte se debe analizar desde un amplio abanico que abarque temas como las transferencias monetarias, de productos, cultural, tecnológicas, ideas y habilidades, políticas, la participación institucional y ciudadana.

Por esta razón es clave la orientación de las políticas migratorias y de integración de los inmigrados en los países acogedores para potenciar el codesarrollo e incentivar de forma sólida la participación democrática de los inmigrantes, y de las asociaciones de inmigrantes como actoras básicas del proceso de desarrollo de sus localidades.

Si bien en algunos modelos de políticas de inmigración se ha usado el codesarrollo como una táctica estudiada o como un experimento más, junto a otras medidas, para activar y reforzar los controles de las migraciones hacia

---

los países de la unión europea desviándose del objetivo noble del codesarrollo que es dotar con otro contenido las relaciones norte/sur a través de los movimientos migratorios en la era de la globalización.

## **La inmigración Marroquí en Baleares.**

---

Las Islas Baleares es una de las regiones del Estado español de atracción de la mano de obra Marroquí. Desde los principios de los años setenta (inicio del despliegue del sector turístico), los albañiles y los artesanos marroquíes han empezado a trazar este itinerario de la posterior inmigración Marroquí en la zona. De otra parte la necesidad de mano de obra para el crecimiento económico y las condiciones salariales han proporcionado el aumento paulatino de mano de obra marroquí en las islas y ha sido muy solicitada para el sector agrario y el de la construcción y posteriormente en otros sectores y actividades (hostelería, jardinería y servicio doméstico). En 1996 con La reforma del reglamento de desarrollo de la Ley de Extranjería, se mejoró en gran medida la estabilidad administrativa de un número considerable de inmigrantes no comunitarios y se recogió por primera vez el derecho a la solicitud de reagrupación familiar. Estos dos elementos han influido notoriamente en el cambio de la situación económica y social de la inmigración marroquí en Baleares y en especial de los varones, adultos que hasta entonces vivían solos, hacinados en casas mal equipadas, ejerciendo los trabajos mal pagados y cuyo tiempo libre discurría exclusivamente en las plazas del pueblo intercambiando noticias sobre sus douares (aldeas) y las remesas que enviaban a sus familiares: TRABAJAN AQUÍ Y VIVEN ALLÁ.

La figura del permiso de residencia permanente, la venida de las cónyuges, la presencia de los niños en los Centros escolares y la

apertura de Centros religiosos (mezquitas), son hechos que requieren profundas reflexiones sobre la convivencia, la adaptación, el multiculturalismo y la interculturalidad. La inmigración es un fenómeno real que afecta al desarrollo social, cultural y económico, tanto de las sociedades de partida como de las de destino. Por lo tanto requiere políticas serias y activas que proporcionen una integración real cuyos valores deben basarse en el reconocimiento del derecho a la participación desde la diversidad y el disfrute de la plena ciudadanía tanto en el país dónde se vive como de dónde se viene.

## **Experiencias desde Baleares.**

---

La Asociación de los Inmigrantes Marroquíes en Baleares "Al Magreb" se considera una de las Asociaciones del colectivo marroquí en el Estado Español que ha promovido el concepto de Migración & Desarrollo y en Baleares es la pionera en plantear la necesidad de establecer el vínculo existente entre las migraciones y la cooperación al desarrollo, abriendo por vez primera las vías de cooperación desde Baleares con el norte de África y especialmente con Marruecos, siendo éste el mayor país emisor de la mano de obra a las Islas Baleares (cabe destacar la importancia que ha tenido la mano de obra marroquí en la salvaguarda del sector agrario balear en los años 70, 80 y 90). En este marco se han firmado varios acuerdos y convenios entre Marruecos y España con la finalidad de regular los flujos migratorios hacia el mercado laboral español.

Después de varias reuniones políticas y técnicas con la Conselleria de Bienestar Social del Govern Balear en el año 2000, se ha llegado a la conclusión y el convencimiento de abrir vías de cooperación desde Baleares con los vecinos del Sur "Al Maghreb". Junto a estas iniciativas, también se ha logrado iniciar rela-

ciones entre varias Organizaciones No Gubernamentales marroquíes y la Universidad de les Illes Balears (UIB). Este mismo año la Asociación Al Magreb junto con la Dirección General de Asuntos Sociales del Govern Balear ha organizado las primeras jornadas sobre migración & desarrollo local en las cuales han participado las Comunas Rurales de 3 zonas de donde proceden la mayor parte de los inmigrantes marroquíes residentes en Baleares (Oued LAou /provincia de Tetuan, Ait Kamra / Provincia de Alhucemas y Saka / provincia de Taza). En el año 2001 se realizó la visita del equipo técnico de cooperación del Govern Balear junto con la Asociación "Al Magreb" , durante la cual se celebraron, por una parte, reuniones con los Gobernadores de las Provincias de Alhucemas, Chefchaouen , Tetuán y otras autoridades locales de varias Comunas (Saka, Ferjana /Nador, Ait Kamra/Alhucemas, Bab Taza/Chaouen, Oued Laou/Tetuan) y por otra, con los movimientos asociativos de desarrollo local de estas Provincias. Estas vistas han servido para identificar algunos proyectos de cooperación que

han sido ejecutados posteriormente por la Asociación Al Maghreb y Asociaciones de desarrollo local de Saka, Tazaghine/Ait Kamra y Oued Laou.

Dado que el intercambio y el conocimiento mutuo es uno de los pilares para consolidar esos lazos de cooperación, de solidaridad y de intercambio entre la sociedad civil de las zonas de partida y de acogida de los inmigrantes, en 2002 se han organizado dos encuentros aquí y allá de las organizaciones sociales del Rif y de Baleares con el objetivo de conocer in situ las necesidades de la población y el tejido asociativo de estas zonas. A raíz de estos encuentros surgió la creación de la red de asociaciones "Grup Rif /Balear" y desde entonces la Asociación Al Maghreb junto a otras Organizaciones de las dos orillas siguen convencidas de la necesidad de consolidar la cooperación entre estas zonas con el fin de tratar y analizar los temas comunes, (el medio ambiente, la inmigración, los derechos humanos, la igualdad de género, la democracia, ...etc)





Título del proyecto: Reforestación ambiental y comercial e implementación apícola 2009  
Localización geográfica: Colombia, La Argentina Huila, sector Las Minas

A modo de **conclusión**, se destaca la necesidad de adaptarse a la nueva realidad migratoria y reconocer el papel que pueden jugar los movimientos migratorios en la era de la globalización para transmitir los valores sociales, culturales y económicos desde y hacia las sociedad de dónde vienen y dónde viven.

En las Islas Baleares y a lo largo de estos años (las dos últimas legislaturas) cabe subrayar

que ha habido deficiencias en la gestión del codesarrollo por parte de las Instituciones públicas aunque se ha intentado desde el Govern balear entre 2007 y 2008 asentar las bases de la convocatoria de ayudas económicas y técnicas para incentivar y potenciar las aportaciones y la participación de los inmigrados en el proceso de transformación social, sin los cuales no se puede hablar de codesarrollo.



# Immigració. Progrés, evolució, cap a on? (Codesenvolupament)

**I Gabriel Pérez Alzina i l'equip de "Codesenvolupament i Migracions" de Càritas**

## ***D'on partim***

Aquest comentari sorgeix, des de Càritas de Mallorca, d'una experiència de set o vuit anys de contacte amb el fenomen migratori que vivim a Mallorca. No es tracta, per tant, d'una reflexió merament teòrica, especulativa, sinó d'una descripció més o manco pensada de la resposta que hem intentat donar a una situació absolutament nova des del plantejament del "codesenvolupament" (ja ha sortit la parauleta!).

Encara que no som acabats d'arribar en el tema dels serveis socials i de la immigració (Càritas tingué una incidència significativa i eficaç en el fenomen migratori dels anys seixanta i setanta del segle passat a Mallorca), hem de reconèixer que no vàrem saber preveure el fenomen que ens venia damunt. En un primer moment pensàvem que les respostes socials habituals serien suficients, però prest ens adonàrem que es feia necessari un nou plantejament.

Gràcies al sistema confederal amb què funcionen les Càritas poguérem compartir la preocupació tant amb els Serveis Generals de

Càritas Espanyola, com amb altres Càritas d'Espanya que també vivien una situació semblant a la nostra. I, el més important, poguérem conversar i reflexionar amb les Càritas dels països emissors d'Amèrica i d'Àfrica, que, a la vegada, es deixaven afectar pel fenomen; estaven en actitud de recerca.

## ***Amb qui***

### **Aquí**

Ens trobam, per tant, en una situació que romp i qüestiona les nostres inèrcies. La cultura i la problemàtica dels nouvinguts té molt poc a veure amb el perfil de les persones que habitualment acudeixen als nostres serveis socials.

- Enorme distància en molts sentits.
- Les paraules no signifiquen el mateix. No és suficient utilitzar les mateixes paraules, els continguts que cadascú hi posa sovint no s'assemblen gens. Si a això hi afegim la tendència a dir que "sí a tot" dels qui manco entenen la llengua.

- En els països d'origen no hi ha la xarxa d'atenció que tenim aquí. La majoria dels nouvinguts no coneixen els recursos, ni els d'aquí ni els d'allà; per tant no en senten la necessitat.
- Des del més senzill i quotidià fins a l'organització sociopolítica els resulta molt estrany.
- No són persones en situació de marginalitat en els seus països; ni tan sols provenen de la pobresa extrema. Al contrari, més aviat es tracta de petits artesans o manobres, quan no són persones que han iniciat estudis mitjans o superiors. Es tracta, per tant, de persones que han assumit un risc recolzades en les seves capacitats laborals, econòmiques i culturals, en espera d'un futur obert per a ells i per als seus.
- La majoria cerca realment feina i està en condicions físiques i mentals de fer-ne. Una diferència notable amb les persones d'aquí que vénen d'un fracàs laboral com a conseqüència d'un enfilall de problemàtiques personals o familiars.
- Disposen d'un teixit familiar, i sovint també social (del seu poble, tribu, etc.), ric. Contrasta amb les desestructuracions que acompanyen habitualment els casos típics dels nostres serveis.

## Allà

També els països emissors se senten condicionats per les pròpies inèrcies i per les que es deriven dels esquemes clàssics de la cooperació.

També per a ells es planteja un nou repte davant la insuficiència de les respostes obtingudes fins al moment. Es farà necessari superar la por i arriscar-se a nous camins de reflexió i praxi.

Possiblement, aquí i allà, encara pesen els models de la memòria col·lectiva de les migracions protagonitzades pels padrins o repadrins dels protagonistes actuals. En aquell temps no existien les facilitats de comunicacions que tenim avui, tampoc l'abundància i immediatesa de les informacions. Els països receptors necessitaven mà d'obra, els immigrants eren ben rebuts. En els llocs d'arribada hi havia clubs que recordaven la societat d'origen. Tot era molt més estàtic i sedentari.

## Passes

Davant aquesta realitat, ens donam un temps a fi d'intensificar una anàlisi i una reflexió:

- A. Ens agradi o no, tenim una realitat poblacional absolutament nova; mestissa; basta sortir al carrer. Es tracta d'un col·lectiu humà molt divers en situació de necessitat. Nosaltres en detectam unes, de necessitats i ells, unes altres. En alguns aspectes coincidim uns i altres.
- B. Possibles respostes teòriques. Encara que nosaltres vivim el fenomen com una novetat important, el tema no és nou a molts d'altres llocs. Existeixen diversos plantejaments. Els equips tècnics de Càritas Espanyola coneixen bé el tema i ens proposen el camí del codesenvolupament. Hi ha més reflexió teòrica que institucions o administracions que l'hagin posada en pràctica. Tampoc en els països emissors no hi havia gaire experiències pràctiques. També hi ha maneres de definir el codesenvolupament, molt fermades a ideologies polítiques, que no tenen res a veure amb el que nosaltres volem dur endavant.

- C. Experiències conegudes aprofitables. Les Illes Canàries, Catalunya, Múrcia, Madrid, València, Andalusia, l'Equador, Bolívia oferien experiències que podien convertir-se en elements de referència. Tenim informació, també, dels models europeus de tractament del fenomen migratori (Anglaterra, França, Holanda, Alemanya).
- D. Qui s'hi apunta? Teníem ben clar que tenia molt poques perspectives d'èxit un treball plantejat des de l'exigència jeràrquica de la institució. Sols des de la curolla compartida, des de l'afany i la confiança en trobar noves respostes podíem tirar endavant.
- E. Tot seguit calia crear un equip i iniciar una formació específica. S'hi dedicà un temps abans d'iniciar les activitats i es va continuar mentre es donaven les primeres passes d'actuació en el territori. Es va convidar els treballadors de la institució a apuntar-se al projecte i es cobriren els llocs que quedaven amb noves incorporacions.
- F. Venturosament coincidiren la necessitat de donar una resposta nova a una realitat distinta i la il·lusió d'uns treballadors i una institució que acceptaven l'envit.

### ***Acollida – sortir a camí – deixar-se afectar***

Fruit de tot plegat, reflexió, necessitats noves, volum del treball, etc., la institució Càritas opta per fer l'experiència. Per dur-la endavant dissenyam un projecte i cream un equip:

- Un grup format per tècnics de Càritas

Espanyola, de Càritas de Mallorca i de l'Administració pública dissenya un esborrany de projecte. Mentre, a través de Càritas Espanyola, se cerquen a les poblacions d'origen dels immigrants que són aquí (l'Equador, Bolívia, Colòmbia, el Senegal) institucions que vulguin participar-hi. S'hi apunten "Pastoral de Movilidad Humana – Càritas" de Bolívia i Colòmbia, "Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio" de l'Equador i, més tard, "Càritas Senegal". Si en una primera etapa el disseny tenia més procedència europea, a partir del segon any hi ha un protagonisme més gran dels països andins. Se celebra una trobada d'avaluació i programació a Quito i s'enriqueix el projecte inicial amb les aportacions de cada part des de les experiències viscu-

- Es fa una convidada a l'interior de la institució (Càritas) perquè els professionals interessats puguin apuntar-se al projecte; tres ho fan. Atenent al disseny inicial del projecte se cerquen les persones necessàries per completar l'equip.
- Després d'una preparació intensiva vàrem habilitar un local distint al de l'Atenció Primària (per rompre amb la dinàmica demanda-recurs) i vàrem accentuar dues coses:
  - Casa oberta. Des de les nou del dematí fins a les vuit del vespre podien venir i sabien que hi trobarien qualcú amb qui poder parlar, endemés dels serveis d'informació, orientació laboral i jurídica, tallers de capacitació, cursos, etc.
  - Sortir a camí. Informar-nos sobre els dies i els llocs on es trobaven els immigrants (normalment pistes esportives, els dissabtes i els diumenges) i fer-nos-hi presents.

---

## Canvi de mentalitat

---

El que queda clar des del començament és que no es tracta d'un canvi d'activitats o d'un canvi d'intensitat, sinó d'un canvi de mentalitat. De posar en qüestió alguns dogmes de la nostra feina, trencar inèrcies i acceptar fer el camí amb manco seguretats; sense tenir-ho tot fermat i sabut.

El canvi de mentalitat no vol dir que tot s'hagi de fer distint; moltes coses s'han de seguir fent com abans, però amb una altra perspectiva. És clar que també se n'han de fer de noves.

La nova visió comporta la capacitat de qüestionar dogmes de la nostra feina. Fer preguntes al que sempre s'ha fet.

Assumir la parcialitat. També aquí es tracta d'iniciar, afavorir i acompanyar processos. Tenint en compte, una vegada més, que aquests conceptes són nostres, europeus, i tenen un significat molt divers segons sigui la cultura i l'experiència des d'on s'escolten.

Com en tota relació vertaderament humana, té una importància cabdal la coherència personal. Altrament correm el perill de fer passar els altres per un embut del qual nosaltres ni tan sols en som conscients. Demanam als nouvinguts una capacitat d'associacionisme, de participació, de solidaritat, que els nostres propis conciutadans no tenen (ni tan sols nosaltres mateixos; sense tenir els greus problemes afegits que suposa l'emigració).

---

## El nom de les coses

---

El fet migratori afecta tots els nivells de la vida i la convivència, des dels més casolans fins als més globals i profunds:

- El primer de tot és afinar les eines de comunicació: Paraules, gestos, sons, silencis, mirades. Sovint els continguts són diversos.
- El tema s'agreja quan entram en el tema dels valors. Tenen connotacions absolutament distintes segons quina sigui la cultura de procedència; vist des d'aquí o vist des d'allà:
  - **PERSONA.** Es produeix un fort contrast entre l'enorme accent individual de la comunitat receptora i la cultura molt més col·lectiva dels nouvinguts. Possiblement aquest sigui un dels motius pels quals l'acaramullament en què es veuen obligats a viure aquí no genera molts més conflictes.
  - **FAMÍLIA.** Aquesta paraula, entre la població migrant, abasta un nombre de parentiu molt més ample, una intensitat d'influència en les decisions personals que xoquen amb les reivindicacions individualistes de la nostra societat. La diversitat de models familiars i les distàncies geogràfiques afecten profundament aquesta institució.
  - **DONA.** Tenint en compte l'enorme esforç que ha costat a la dona mallorquina arribar als graus de respecte i autonomia assolits, crida molt l'atenció l'actitud de submissió i resignació que mostren moltes immigrants. Ens resulta difícilment tolerable la passivitat amb què accepten i justifiquen els comportaments masclistes dels homes. També cal dir que moltes dones immigrants valoren molt positivament la situació de la dona aquí, encara que dins ca seva no puguin fruit de la llibertat i l'autonomia que la nostra societat els atorga. Tampoc no volem oblidar el fet que algunes d'aquestes dones, tan submises a les seves llars, es comporten de forma

---

extraordinàriament autoritària amb els vellets que cuiden.

- **NINS.** Sovint contrasta l'aferrament dels nins a les seves mares immigrants amb el comportament de les mares d'aquí, que duen els seus nins a la guarderia o cerquen una immigrant perquè els cuidi. En canvi, a les mares immigrants els sorprèn que les mares mallorquines es mostrin tan protectores del seu "nin" quan aquest ja té vint o vint-i-cinc anys. La intensitat protectora dels primers anys es transforma en emancipació molt més primerenca.
  - **VELLESA.** La veneració i l'estima dels vells que manifesten els immigrants fa més cridanera la situació de tants vells mallorquins que sols reben algun bri de tendresa de la dona immigrant que l'atén.
  - **RELIGIÓ.** Possiblement si parlàssim sols des d'Europa, ni tan sols li dedicariem un paràgraf. Però, si volem esser fidels a l'anàlisi de la realitat, haurem de reconèixer que encara queda pendent molta reflexió i molta anàlisi per descobrir tot el pes que té la religió en les actituds i en els fets d'una gran majoria de la població immigrant. Tant cristians com musulmans exterioritzen amb tota naturalitat les seves creences, senten necessitat d'expressar-les i, especialment els cristians, lamenten la carència d'aquesta vivència entre la comunitat receptora.
  - **CIUTADANIA.** La nostra societat burocratitzada intenta tenir-ho tot regulat, protocol·litzat, enregistrar... Els immigrants viuen amb naturalitat i vivesa un altre tipus de xarxes, d'organització, d'horaris, de comportaments. És clar que, si volen participar mínimament en la societat local i no conver-
- tir-se en gueto, hauran d'assumir normes de comportament sense les quals els serà impossible viure i treballar entre nosaltres: pagar impostos, complir unes normes de convivència ciutadana i veïnal, etc. Però això no lleva la important aportació que fan amb la vivesa de les seves relacions i amb la relativització de molts dels nostres estàndards. Per això té tanta importància i tanta demanda el nostre servei d'assessorament jurídic. No es tracta de supplantar els serveis públics que hi ha al servei dels ciutadans (també dels immigrants) sinó de facilitar-los-en l'accés i la comprensió. També és cert que, per molt que ens omplim la boca amb la paraula ciutadania, les lleis segueixen recordant que no som tots iguals: els immigrants no tenen el descompte en els viatges, no poden votar...
- **INSTITUCIONS PÚBLIQUES. POLÍTICA.** En general els immigrants vénen de països que no són un model de democràcia i on l'Estat no es distingeix per la generositat dels seus serveis al ciutadà. Suposarà temps, informació, experiències positives, perquè puguin creure que poden fiar-se dels serveis públics i de les institucions. Farà falta buidar el contingut de moltes paraules que en els països d'origen van unides a experiències negatives (policia, govern, administració, banc, polític, votació, etc.), i començar el procés de fer-les creïbles i positives. Acompanyar-los en aquest procés també resulta molt important.
  - Cada un d'aquests aspectes afecta l'imaginari personal i col·lectiu, tant dels d'aquí com dels d'allà. Afecta aquí i allà. Des d'ambdós costats podem detectar valors i contravalors que, treballats i compartits, podran ajudar les

---

dues comunitats a millorar. L'impossible és quedar com si el fenomen migratori no hagués existit; el gran repte és que aquest fenomen configuri una societat millor. Una altra vegada, hem de recordar la importància dels mitjans de comunicació per anar creant ciutadania de qualitat.

- Segueix essent un repte la possibilitat d'establir la comunicació habitual entre comunitats d'immigrants que resideixen entre nosaltres amb les comunitats d'origen a fi d'afavorir la comunicació i la reflexió des d'ambdós costats. Dels intents que hem fet fins ara sols ha tingut èxit el dels senegalesos: un grup de senegalesos d'aquí junt amb un grup d'allà han elaborat un còmic on s'informa amb realisme sobre el viatge i la vida de l'immigrant aquí.
- Capítol a part mereix el tema de l'economia; també amb el doble (múltiple) angle de visió, des d'aquí i des d'allà:
  - Primer de tot, hem de tenir present que l'immigrant ve amb la intenció de guanyar doblers, com més i més aviat millor, i enviar-los a la seva família. No podem oblidar l'enlluernament que provoca la societat de consum. Si a nosaltres, fins i tot entre la gent sensibilitzada, ens costa entrar en una nova manera de viure l'economia, no podem demanar a una gent que acaba d'arribar que faci virgueries.
  - Pensam que primer s'hauran de posar d'acord les institucions, sobretot les econòmiques, d'aquí i d'allà.
  - Quan es fa realment desenvolupament? Té res a veure amb el repartiment? Tenim el perill de fer passar per la rasadora de les nostres progra-

macions unes persones i unes institucions que encara porten la il·lusió de viure l'abundor malbaratadora que han vist en els països capitalistes.

- Com es duen el desenvolupament i la justícia? Sempre haurem de viure la tensió de tenir l'esperit despert perquè el desenvolupament no serveixi per emascarar o perpetuar la injustícia.
- I el desenvolupament i la sostenibilitat i l'ecologia? Estam disposats a respectar les seves matèries primeres, a pagar més pels seus productes nets d'afegits químics?
- El comerç, la banca. Les remeses poden convertir-se en un recurs important a favor del creixement i el benestar de les comunitats d'origen, o seguir essent una font més que engreixa les multinacionals. Hem de reconèixer que a Mallorca, abans que esclatàs la crisi econòmica, dues caixes locals varen estar a punt de signar un conveni amb una caixa de l'Equador a fi que les remeses revertissin directament en benefici de les cooperatives d'allà. L'experiència no va arribar a port a causa de la manca d'infraestructura tècnica i humana d'aquell país.
- El comerç just. Segueix essent un recurs a potenciar, enriquint-lo amb nous productes i millorant la comercialització. Un dels reptes és que l'immigrant cregui que el comerç just també és per a ell. Per això el comerç just haurà d'afinar molt més en la comercialització de productes que puguin interessar i atreure l'immigrant.
- Les iniciatives productives. D'aquí i d'allà. Un dels serveis que aquí podem donar és l'assessorament per dur endavant aquestes iniciatives.

- L'economia solidària. Molt unit a l'anterior, fa falta canalitzar recursos al servei de noves experiències d'una economia més respectuosa amb els drets humans i amb el medi ambient. Amb tot, no es poden trasplantar les experiències sense tenir en compte les peculiaritats de cada població i les noves circumstàncies que transformen la realitat.

## **Xarxa, teixit**

Molts dels immigrants que arriben a Mallorca posseeixen un teixit familiar ric en el país de procedència. Sovint, a més del teixit familiar, duen una cultura comunitària, de poble, de tribu, d'ètnia, que entre nosaltres fa temps que es va perdre. Des d'aquí molts d'immigrants encara mantenen aquestes relacions d'allà i les alimenten.

El repte d'aquí és evitar el gueto, que proporciona seguretat i escalf, i donar passes cap a l'encastament en el teixit social local. Sense abandonar els lligams de procedència, però sabent que es veuran afectats per la distància, el pas del temps i les influències de les noves formes d'aquí (escola, costums, festes, relacions socials, relacions afectives, models econòmics, televisió). Per bé i per mal.

### **Elements d'aquest teixit:**

- La feina d'aquí i d'allà.
  - La feina constitueix un element essencial de normalització ciutadana. Primer, trobar la feina que sigui per poder subsistir, ajudar els seus (els d'aquí i respondre a les expectatives i els deutes que es deixaren allà). Sobretot en aquest primer moment és quan ens sembla molt important donar una mà en diversos aspectes:
    - Ajudar a trobar una feina: oferir informació, recollir demandes de feina, preparar els nouvinguts per a les feines que els resultaran més assequibles.
    - Ensenyar a cercar feina. Habilitats.
    - Oferir cursos de capacitació per a les feines que aquí tenen més demanda.
    - Recollir ofertes de feina i destriar les que són clarament explotadores de les que valen la pena.
    - Després, cercar feines més adequades a la capacitació de cadascun i en unes condicions més favorables.
    - Inevitablement es produeix l'intent d'ascens social.
    - Si torna la bonança econòmica, els immigrants s'hauran de plantejar si inverteixen aquí o ho fan al seu país d'origen. Això estarà condicionat en gran part pels lligams que els nouvinguts, els seus fills i els néts hagin anat creant aquí. Tenint en compte l'experiència d'anteriors fluxos migratoris, podem preveure el sorgiment de conflictes intergeneracionals per aquest motiu:
      - Els majors somien tornar, els joves no volen fer-ho; els majors tornen vells i ja no se senten amb forces per tornar, deixant els fills i néts aquí.
      - Els qui tenen els vells allà intenten acostar-los aquí perquè els recursos socials d'aquí són millors. Segueixen produint-se trencaments afectius.
      - Un factor de pes en aquesta pro-

blemàtica és el fet que la dona té més facilitat per trobar feina i accedeix a un àmbit de més llibertat i respecte; per tant, li fa més goig quedar. En canvi l'home té més dificultats per trobar feina i, tant a nivell familiar com social, veu confrontats molts de comportaments masculistes que en els països d'origen es consideren absolutament normals. No és estrany que desitgi retornar als privilegis perduts.

- Les iniciatives productives, d'aquí i d'allà.
- Des d'un plantejament d'economia solidària haurem d'insistir en donar suport a les iniciatives econòmiques d'allà a fi que de cada vegada es vegin manco forçats a l'emigració i s'engresquin en la millora del propi país.
- Farà falta acompanyar i reforçar moltes d'iniciatives d'allà en aquest sentit: remeses, cooperatives agrícoles i de crèdit, microcrèdits, comerç just, formacions específiques, intercanvi de pràctiques.
- Des d'aquí també haurem d'empènyer en la mateixa direcció: fer prendre consciència sobre les remeses. Donar microcrèdits, projectes de cooperació. Comercialitzar aquí els productes de les cooperatives d'allà, encara que no encaixin del tot en l'etiqueta del comerç just
- Les lleis i les obligacions ciutadanes. L'ús dels recursos. Són aprenentatges que els nous vinguts hauran d'aprendre, cadascú al seu nivell. Com serà bo que els països d'origen els donin informació sobre el que trobaran i com poden inserir-se en la nova ciutadania.
- Els temps i els espais lliures. Són ele-

ments l'ús dels quals, junt amb la resta de la població, indica el grau de "normalització" ciutadana. Hi ha espais, esdeveniments, institucions, que la persona immigrant pensa que no són seus, no formen part de la seva situació de ciutadà. Conèixer-los, acostar-s'hi, estimar-los és una condició necessària perquè la ciutadania passi de les paraules als fets. També en aquests processos té importància l'acompanyament.

- Els mitjans de comunicació són un element determinant en la construcció d'un nou imaginari que afavoreixi una ciutadania harmònica i justa. La comunicació entre els mateixos comunicadors, d'aquí i d'allà, facilitar-los la comprensió del codesenvolupament potencia la globalitat del projecte

## **Mestissatge**

Un element també ambivalent de la trobada que ha suposat el fenomen migratori actual és el mestissatge que ja existia a la comunitat receptora. Per un costat la cultura i la identitat local no està massa ben definida i, sobre tot a les ciutats, no és bona d'identificar. Per l'altre, s'hi afegeixen les noves formes de vida i fan molt més grossa la multiplicitat que ja existia.

És inevitable una Mallorca distinta. Entre tots haurem d'arribar a un acord, escolar, social, sanitari, laboral, polític, a fi de poder empènyer tothom en una mateixa direcció i bastir una societat més humana, més justa, benestant.

Per això es fa tan necessari ajudar la població en general a entendre i anar assimilant aquest canvi. Plantejar-lo com un repte positiu, malgrat les ombres que també arrossega.



---

## El temps

---

Aquest és un factor del qual no en podem prescindir a tots els nivells.

Interioritzar un canvi de mentalitat no és cosa d'un dia; ni es tracta d'un procés lineal i ascendent. Les persones, els grups, les institucions, les administracions han d'anar fent passes, experimentar avenços i retrocessos, resoldre contradiccions i escalivades.

Un element, a la vegada ambivalent, és la necessitat de sincronitzar la reflexió i l'acció. No podem estar aturats reflexionant sobre les excel·lències o les dificultats del sistema a fi d'arribar a una conclusió segura i, llavors, començar. Al contrari, cada dia, a cada moment, sorgeixen situacions no previstes que demanen una resposta immediata. El repte és donar-los una resposta en la línia del codesenvolupament que volem engegar.

## Els eixos del projecte de codesenvolupament

---

Des de fa més de sis anys els qui volem treballar en un marc de codesenvolupament ens anam trobant aquí i allà. Els darrers anys s'hi ha incorporat el Senegal. Tant en les trobades com en les comunicacions més habituals intentam anar incorporant-hi les correccions que l'experiència diària ens ensenya.

La darrera formulació del nostre projecte de **codesenvolupament** es podria resumir en aquests termes:

Intentar tenir una visió comuna del fenomen migratori a través de la reflexió i l'anàlisi conjunts des d'aquí i des d'allà.

Afrontar els reptes que se'ne plantegen des

d'ambdós costats. Descobrir i aprofundir les potencialitats.

Des d'aquesta base refermar en xarxa les línies d'intervenció:

1. Ciutadania
2. Desenvolupament productiu
3. Incidència social i política
4. Reforçament integral dels subjectes de la mobilitat

## De qui depèn?

---

La globalització en què estam immersos afecta directament aquest tema. Si els estats, i els altres poders fàctics, no afavoreixen aquesta línia, les passes que es podran fer seran molt minses. Per això serà important emprendre democràticament línies polítiques i econòmiques de codesenvolupament.

Així i tot, l'experiència ens ensenya que moltes petites accions des de baix són capaces d'anar creant una situació nova que, potser de forma molt més lenta però també més profunda, van generant moviments transformadors de la societat.

Sembla que l'ideal és anar generant inèrcies a tots els nivells, personals, grupals, institucionals, polítics, religiosos, econòmics, mediàtics, administratius, aquí i allà.

## Panacea

---

Tant de bo que sapiguem estar tan atents a la realitat que no ens encasellem en un mètode o en una paraula. La vida, l'anàlisi, l'experiència ens obriran noves formes d'actuació i els donarem altres noms.

El repte d'avui i de demà és bastir un món més just, un estatge digne per a tots els humans.

# La Fundació Pagesos Solidaris i el codesenvolupament

**I Rut Suárez Garcés**

*Delegada de la Fundació Pagesos Solidaris a Mallorca*

## **Resum**

En aquest article es pretén donar una visió del treball realitzat per la Fundació Pagesos Solidaris (FPS) en matèria de codesenvolupament.

Treballam en aquest àmbit des del 2001 gràcies a la col·laboració activa dels temporers contractats en origen convertits en agents de codesenvolupament, i a un equip multidisciplinari format per tècnics de Mallorca, del País Valencià, de Catalunya i de Colòmbia.

La delegació colombiana, i el seu equip tècnic distribuït per diverses regions del país, fa que puguem aconseguir que es duguin a terme iniciatives productives familiars i comunitàries proposades i treballades pel nostre objecte d'atenció: els temporers, que venen a ajudar amb la seva força de feina a l'agricultura de Catalunya, del País Valencià i de les Illes Balears.

Els projectes que acompanyam són iniciatives exclusives dels agents de codesenvolupament. Com a mínim, el 40 % del suport econòmic d'aquests projectes prové de les

pròpies remeses de les persones migrades, i la resta és forma de cofinançament públic o privat.

L'article comença amb la visió que tenim de la immigració i els components més importants de la nostra feina que configuren el codesenvolupament en el qual treballam.

## **Visió de la immigració**

Tenim clar que sense ells la tasca dels agricultors seria encara més dura, ja que partim d'un problema que és la manca de personal per dur a terme les tasques de recollida d'hortalissa, de fruita, etc. A més a més el sector agrari no és el més integrat a l'economia de l'illa. Hi ha hagut un increment espectacular del preu del sòl, que ha dificultat l'accés dels professionals de l'agricultura a la terra. La poderosa màquina de la construcció i la nul·la política de regulació urbanística està maltractant els recursos naturals, sense parlar de l'especulació que ha causat la crisi actual de tota la societat, i que posa en joc la satisfacció col·lectiva del dret a l'habitatge.

---

A partir del 2007 la pujada dels preus dels cereals va posar els diversos sectors ramaders al límit de la supervivència. En alguns sectors l'increment del cost de l'aliment per al bestiar s'acostà al 40 %, i a aquesta puja se li van afegir les pugues dels combustibles, de la maquinària, de les reparacions i, en general, de tots els serveis.

La ramaderia mallorquina, i en general tot el sector primari, s'ha vist immersa en la greu crisi de rendibilitat provocada pels increments dels costos de producció i la tendència a la baixa dels preus. Cal assenyalar que el fet insular agreuja totes les circumstàncies que afecten la pagesia: preus més baixos que a la península i costos de producció més elevats.

La situació no es presenta gens fàcil per als agricultors i ramaders. Les dificultats finances se superposen a la greu crisi de costos i preus, en el marc d'una realitat econòmica insular centrada en la construcció i el turisme. A més a més, el fet de no haver abordat mai problemes com els derivats de la insularitat no ajuda el sector agrari.

Tornant al tema de la immigració ens sorprèn que es vulgui frenar o limitar un fenomen que constitueix un dels pilars econòmics de les nostres societats. Sense la presència dels immigrants, els principals sectors econòmics a l'estat espanyol s'enfonsarien:

“Els treballadors immigrants que arriben a Grècia, Itàlia, Portugal i Espanya es troben amb una enorme economia submergida que els ofereix un ampli ventall de feines que no requereixen cap documentació, ni per treballar ni per residir. D'altra banda Espanya és l'únic país del sud d'Europa en el qual, des de finals de

1980, l'opinió pública i l'acció legal han fet campanya conjunta contra la feina informal”<sup>1</sup>.

La Unió de Pagesos pensa que així com s'ha de perseguir i penalitzar la contractació irregular, també cal incentivar la responsabilitat social corporativa dels empresaris i/o de les organitzacions més representatives en la gestió de fluxos tant en origen com en destí. Cal, doncs, que les administracions competents proposin programes que incentivin i ajudin el foment d'estratègies empresarials compromeses com un element de reconeixement social i eficiència empresarial davant tota la societat.

La Unió de Pagesos creu que ha de ser prioritària la contractació dels treballadors interessats que estan a Mallorca, immigrants o no, abans de dur treballadors de països tercers. En aquest sentit la UPM fa un esforç de contractació de treballadors interiors i això és prioritari.

D'altra banda es contracten immigrants en origen, amb un procediment fixat a través del Reglament d'estrangeria i condicionat a la situació de la feina a tot l'Estat i als diferents convenis de col·laboració i/o contractació firmats per l'Estat espanyol amb països tercers. Colòmbia va ser el primer l'any 2000.

L'eficiència d'aquestes contractacions depèn bastant de diversos elements com són la rapidesa de la tramitació dels permisos i la capacitat de les institucions espanyoles al país d'origen, especialment el consolat. A més a més, la combinació de la voluntat del govern del país d'origen per controlar i incidir en el procés per bé o per mal, i del compromís dels empresaris i els seus representants fa molt complicat tot el procés.

---

<sup>1</sup> SOLÉ, CARLOTA (2001) *El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora* (Cood) 1a Edició . Editorial Anthropos. 286 pàgines. (pàg 143).

---

## **Missió del programa de la Fundació Pagesos Solidaris/ Unió Pagesos Mallorca Catalunya i País Valencià**

---

Generar un marc lògic de migració conscient des de la legalitat; atenent a l'impacte produït en la comunitat d'origen així com en la de destí; acollir els treballadors, donar-los suport a partir dels seus interessos, a la tornada al país, amb l'enfortiment del desenvolupament rural sostenible de la comunitat i de les seves famílies mitjançant el codesenvolupament.

El Programa Integral de Fluxos de Treballadors de Temporada inclou els objectius següents:

En primer lloc, organitzar tot el procés d'intermediació necessari a partir de les demandes i de les necessitats dels empresaris agraris com la selecció, la contractació, les autoritzacions, els visats, la logística de viatges i el seguiment laboral, per poder participar en les diferents campanyes agràries de Catalunya, Mallorca i el País Valencià, i procurar sempre que arribin uns dies abans de la collita.

En segon lloc, i a través de la Fundació Pagesos Solidaris, acollir i acompanyar les persones migrades, així com facilitar-los la inserció social a la societat d'acollida gestionant el suport, l'acompanyament i la promoció de la salut i l'atenció personalitzada als treballadors i treballadores per les possibles incidències que sorgeixin durant la campanya, que afavoreixen el coneixement mutu i fomentin la participació a la societat d'acollida, municipi o poble.

I en tercer lloc, mitjançant la FPS, promoció d'iniciatives productives i socials a partir dels temporers que treballen en les campanyes agràries de Catalunya, de Mallorca i del País Valencià per aconseguir així millorar les oportunitats socioeconòmiques en les comunitats d'origen.

Aquest darrer objectiu es realitza amb la metodologia següent:

- Oferir una formació bàsica que portaran a terme prioritàriament els treballadors que participen per primera vegada en la campanya.

Els continguts de formació bàsica en codesenvolupament inclouen:

- El codesenvolupament com una opció per impulsar el desenvolupament de la comunitat.
- Les eines bàsiques per desenvolupar el projecte.
- La introducció al cicle de projectes.
- Cursos de formació en projectes de codesenvolupament segons l'enfocament del marc lògic (EML), dirigits a concretar i formular iniciatives productives i socials sostenibles, ja siguin d'àmbit familiar o individual. En aquest curs participen les persones que, en la formació bàsica anterior, han manifestat la intenció d'emprendre projectes en la comunitat d'origen. En aquest curs es treballen les qüestions següents:
  - La idea d'acció que vol portar a terme la persona immigrada, en principi, conseqüent amb el Pla de Campanya del temporer.
  - Les característiques i les capacitats endògenes del lloc on es desenvoluparà la iniciativa que podran influir en la seva viabilitat.
  - La definició dels objectius, actors, activitats a realitzar, cronograma, recursos i seguiment del projecte.

En el moment que s'han concretat i formulat les iniciatives per desenvolupar en les comu-

---

nitats d'origen (corresponent al segon tipus de formació), el temporer emprenedor es veu capaç d'assumir la responsabilitat individual d'assolir el resultat de les seves accions i de realitzar una planificació a mitjà termini.

- Curs per a projectes comunitaris de desenvolupament. Està dirigit a totes aquelles persones migrants que volen portar a terme un projecte col·lectiu a les comunitats d'origen. Els continguts es reparteixen en tres àmbits: formació tècnica per planificar projectes, formació social (resolució de conflictes, gènere i generació, treball en equip) i experiències pràctiques (visites a iniciatives empresarials artesanals i ecològiques). Els professors són professionals tant interns de la Fundació com externs. La duració del curs és d'unes noranta hores, i inclou tots els tallers que en fan part, i es clausura amb l'assistència a les Jornades de desenvolupament, l'eix temàtic de les quals enguany ha estat les remeses de diners als familiars i la seva utilització.
- Curs per a agents de desenvolupament en origen. Qui ha participat als cursos 2 o 3 és convidat a participar en un curs a la comunitat d'origen, per oferir oportunitats de formació a altres persones de les comunitats implicades en els projectes o plans d'acció. L'objectiu és concretar els plans d'acció i els projectes, i definir el Pla d'Acompanyament amb cada agent de desenvolupament, en coordinació amb la filial colombiana de la Fundació Pagesos Solidaris. Com a resultats, esperam que els agents de desenvolupament que al llarg de la campanya agrícola han fet el curs 2 o 3 rebin formació apropiada a cada necessitat formativa, i que s'asseguri la qualitat dels perfils de projecte i dels plans d'acció.
- Acompanyament en l'elaboració preliminar del Pla d'Empresa:

A partir de la idea inicial, el temporer emprenedor (o grup de temporers en el cas d'iniciatives comunitàries) aconseguirà avaluar-la i presentar-la com a idea de negoci. Aquest serà l'objectiu de l'assessorament específic d'elaboració preliminar del Pla d'Empresa que facilitaràn els assessors d'Unió de Pagesos i els de la FPS.

A partir d'aquesta activitat, s'assignarà un assessor a cadascun dels emprenedors o col·lectius que disposin com a mínim d'un esquema bàsic de Pla d'Empresa. Aquest assessor, en coordinació amb el tècnic d'acollida, vetllarà per atorgar valor a l'estada del temporer emprenedor en termes d'aportació a la idea de negoci.

- Desenvolupament del Pla d'Acompanyament:

Cada assessor haurà previst un pla d'activitats per cobrir les necessitats específiques de la iniciativa en concret, que s'havien identificat ja en el Pla d'Assessoria en origen, o altres de noves que puguin sorgir durant l'estada en campanya:

- Visites a cooperatives o empreses que tinguin relació amb la idea de negoci.
- Facilitació de contactes amb possibles col·laboradors futurs.
- Formació tècnica en aquells àmbits en els quals no existeixi oferta formativa en origen o sigui difícil accedir-hi.
- Assessories específiques.
- Validació dels Plans d'Empresa:

El taller d'elaboració preliminar del Pla d'Empresa que s'haurà portat a terme a Catalunya, València o Mallorca, servirà per traslladar la idea inicial de projecte a un con-

---

cepte de negoci i concretar les possibilitats d'èxit o de fracàs abans d'involucrar-se definitivament en aquesta tasca.

- Desenvolupament dels Plans d'Empresa:

A partir dels Plans d'Empresa que s'hauran validat sobre el context local, s'assignarà un assessor a Colòmbia a cadascuna de les iniciatives de microempresa amb l'objectiu de realitzar l'acompanyament inicial d'aquesta per un període determinat. L'assessor vetllarà per facilitar l'accés als serveis d'empresa, entre altres en:

- Assessorament tècnic als emprenedors, tant en la creació de microempreses, com en la producció, l'accés a mercats financers i de gestió empresarial.
- Entitats microfinanceres.
- Relacions de col·laboració amb empreses, govern local, cambres de comerç, fundacions empresarials, etc.

## **Concepte de codesenvolupament**

---

L'orientació que tenim en matèria de codesenvolupament va íntimament relacionada amb el que anomena Sami Nair "la política de codesenvolupament lligada als fluxos migratoris".

Sami Nair, defineix el codesenvolupament com "una proposta per integrar immigració i desenvolupament de manera que els dos països, el d'origen i el d'acollida, puguin beneficiar-se dels fluxos migratoris. És a dir, és una forma de relació consensuada entre dos països, d'aquesta manera l'aportació dels immi-

grants al país d'acollida no es tradueix en una pèrdua per al país d'origen."

Pagesos Solidaris promou el codesenvolupament circular entre el col·lectiu de persones que migren per treballar uns mesos a l'any a les diferents campanyes agràries de Catalunya, del País Valencià i de Mallorca i que després tornen a la comunitat d'origen; és a dir, que van i venen, circulen entre ambdues societats.

Les accions per posar en pràctica el codesenvolupament s'agrupen en:

- L'acollida i integració dels treballadors
- La cooperació per al desenvolupament
- La sensibilització<sup>2</sup>

El codesenvolupament lligat als fluxos migratoris va unit a pràctiques concretes dels immigrants que estan relacionades amb el seu paper en la vida econòmica i social del seu país: inversions, introducció de pràctiques professionals, socials i culturals noves.

D'altra banda, es fomenta la creació de l'associacionisme amb les intervencions vinculades a l'execució i el seguiment de les activitats planificades als seus projectes. Això genera noves formes de participació política, com per exemple l'afirmació del paper de la dona; les dones dels temporers que venen a fer feina a Mallorca ens comuniquen la seva alegria en poder realitzar un ofici quan el seu marit és a Espanya.

Així doncs, les migracions circulars permeten compartir experiències, valors o coneixements entre el país d'origen i el de destí.

Perquè es pugui aconseguir aquest codesenvolupament és important:

---

<sup>2</sup> <http://www.pagesosolidaris.org>

---

- **El paper dels empresaris o de les seves organitzacions:**

L'empresari té unes necessitats i decideix contractar en origen, per tant ha de jugar un paper actiu en tot el procés, i assumir una part important de responsabilitat.

L'empresari d'aquesta modalitat de contractació deu garantir una activitat laboral, disposar d'un allotjament adequat en condicions dignes i organitzar els viatges dels treballadors d'arribada a Espanya i tornada al seu país d'origen. L'empresari assumirà el cost del viatge d'arribada a Espanya i les despeses que s'ocasionin amb motiu del trasllat d'anada i tornada entre el lloc d'entrada a Espanya i l'allotjament (aproximadament la meitat del viatge).

El conveni col·lectiu és un acord entre els representants dels treballadors i empresaris per fixar les condicions de feina (salari, jornada, prevenció de riscos laborals...).

- **Administració:**

Seguir els processos d'inspecció en tots els sectors productius en contra de les contractacions irregulars d'immigrants i fomentar la responsabilitat social corporativa a les empreses en l'entorn de la immigració amb ajudes per als empresaris que ho facin bé.

- **La selecció:**

És molt important que la selecció al país d'origen es faci en relació amb un perfil determinat, que s'ha de basar principalment en l'experiència de la feina al camp. Penseu per un moment que la persona seleccionada mai no ha fet tasques derivades de l'agricultura i ve amb unes expectatives inicials que li crearan malestar quan no pugui fer front a les demandes de l'empresari; són tasques molt

dures si la persona no està acostumada i li causaran molt de malestar personal en la seva estada a Espanya.

Per aquest motiu la metodologia utilitzada és la següent:

Per una oferta genèrica, en la majoria dels convenis bilaterals signats per l'Estat espanyol, s'estableix que el Servei d'Ocupació del país d'origen faci una preselecció respectant les zones de selecció i els perfils sol·licitats, i en la qual els explicaran als candidats totes les condicions de l'oferta. D'aquesta preselecció la Unió de Pagesos fa la selecció final.

Per una oferta nominal, és la Unió de Pagesos que proposa directament els noms dels seleccionats a partir d'un procés realitzat en origen, i també s'explicaran als candidats totes les condicions de l'oferta.

- **Remeses:**

Arran de diverses investigacions en la matèria se sap que les remeses poden contribuir a millorar la situació del país receptor, però van acompanyades d'una sèrie de costos que podrien perjudicar a llarg termini l'economia del país d'origen dels immigrants.

En el procés de codesenvolupament que realitza la nostra organització tenim molt clar que les remeses són dels temporers; per aquest motiu l'elecció de realitzar projectes de codesenvolupament és optativa. D'altra banda, l'organització cerca cofinançament per cobrir el 60 % dels projectes aprovats.

Tenim clar però que la política pública no ha d'orientar-se únicament a reduir els costos de l'enviament de les remeses, hauria de treballar per cercar mesures de desenvolupament que tinguin en compte reduir la dependència de l'economia del país d'origen dels immigrants a aquest fluxos.

---

L'organització pretén millorar l'autonomia productiva dels temporers i la millora socioeconòmica de les comunitats d'origen, mitjançant el programa de codesenvolupament. També tenim clar que els temporers que no aprofitin aquest programa i no presentin iniciatives utilitzaran aquests doblers per millorar la seva qualitat de vida oferint a la seva família educació, salut i, en definitiva, benestar.



# Treball comunitari i fet migratori:

## El I Pla Municipal d'Interculturalitat i per a la convivència del municipi de Manacor

**I Miquel Àngel Oliver Perelló**

*Treballador social especialitzat en migracions i professor de treball social comunitari (UIB)*

### Resum

L'article "Treball comunitari i fet migratori: el I Pla Municipal d'Interculturalitat i per a la Convivència del Municipi de Manacor", vol donar a conèixer, tot i que sigui de manera resumida, els continguts del I Pla Municipal per a la Convivència aprovat pel plenari de l'Ajuntament de Manacor el passat 8 de març de 2010. Aquest Pla estratègic, posat en marxa a iniciativa de l'Administració local, constitueix un instrument per treballar al voltant del fet migratori al municipi i és el resultat d'un procés de treball dut a terme durant tot l'any 2009. Amb la publicació d'aquest resum del Pla municipal s'aprofita a la vegada per introduir una reflexió al voltant de la intervenció comunitària lligada al treball social i al fet migratori en el context local.

### Paraules clau

Acció comunitària, fet migratori, interculturalitat, convivència, pla municipal

### Índex de continguts

- Introducció: acció comunitària i fet migratori. El perquè de la intervenció comunitària al voltant del fet migratori
- Per què es necessari un pla municipal d'aquestes característiques al municipi de Manacor?
- Anàlisi de la realitat del fet migratori al municipi de Manacor. Diagnòstic de situació
  - Població estrangera al municipi
  - L'opinió de les persones immigrants i de la població autòctona vers el fet migratori al municipi
- Marc ideològic del Pla municipal d'interculturalitat i per a la convivència del municipi de Manacor. Principis
- Marc legislatiu i normatiu. Objectius del Pla municipal

- Àmbits d'actuació
  - Àmbit laboral
  - Àmbit de serveis socials
  - Àmbit educatiu i cultural
  - Àmbit sanitari
  - Àmbit d'habitatge
  - Àmbit de participació social
- Línies de treball al municipi en el marc del Pla
- Direcció i nivells de responsabilitat del Pla. Òrgans de participació
- Seguiment i avaluació
- Pressupost
- Referències bibliogràfiques

### ***Introducció: acció comunitària i fet migratori. El perquè de la intervenció comunitària al voltant del fet migratori***

En l'actualitat als nostres municipis vivim una etapa marcada de manera molt clara per la diversitat. El creixement de les ciutats, els canvis en les estructures familiars i l'explosió de les migracions. Aquest escenari —municipi i diversitat—, es configura com un espai ideal per a l'acció comunitària especialment quan la realitat local descriu la presència d'elements o situacions que poden fer que es donin determinats tipus de conflicte que afecten de manera global la comunitat i que cal abordar de manera conjunta entre tots els agents d'aquesta. Com assenyala Pastor Seller, "la dimensió local és l'àmbit privilegiat, el lloc apropiat per a identificar i atendre les necessitats socials dels membres, la promoció de la coordinació interinstitucional i el disseny de polítiques integrals." Les accions comunitàries, consistents a treballar

perquè la gent participi i s'impliqui en la resolució de problemes al voltant de la realitat que es dona al seu espai més proper, troben la seva raó de ser en l'àmbit relacional i de convivència, on l'objectiu principal és el de crear xarxa, grups per treballar sobre situacions de dificultat i construir un marc comú. I això s'ha de dur a terme al marge d'idealismes i utopies ja que del que es tracta és, no de disposar de solucions màgiques vers els conflictes, sinó de disposar d'espais previstos a fi que quan hi hagi un conflicte, pugui ser també entès com una oportunitat per gestionar-los, per entendre'ls des de diferents punts de vista i fer-hi front.

L'estratègia d'acció comunitària serà la de donar peu a un tipus d'espais que faci possible la transversalitat i la participació de la ciutadania. És el que alguns denominen "l'arquitectura" de l'acció comunitària. D'altra banda, Marchioni, pioner de la introducció del treball social comunitari a Espanya, exposava que, en relació a les limitacions dels treballadors socials per atendre les necessitats des de la intervenció individual "en la realitat de la pràctica professional dels treballadors socials no hi ha espai real per donar resposta a totes les necessitats individuals. Això planteja la necessitat d'una dimensió col·lectiva de la intervenció social, que es troba no totalment, però sí particularment, al nivell comunitari."

En relació amb el fet migratori, si bé és cert que les competències en política d'estrangeria, pel que fa a la regulació dels fluxos migratoris, les autoritzacions de residència i feina, etc., pertanyen a l'administració estatal, les administracions locals són les més adients per promoure polítiques concretes d'integració de les persones immigrants residents al seu territori atès el coneixement que en tenen de les necessitats i problemàtiques i pel fet de ser l'administració més propera al conjunt dels ciutadans. Cal recordar que ja a principi dels anys noranta el

---

Comitè d'Experts sobre les Relacions Intercomunitàries de la Unió Europea va arribar a la conclusió que la integració dels immigrants s'havia tornat necessària perquè la qualitat de vida i la convivència social a Europa mantingués el nivell desitjat.

Què volem dir, però, quan parlem d'integració d'immigrants? Són moltes les reflexions i les discussions que podríem trobar sobre això però no és aquest l'objecte d'aquest article, i si bé certament podem trobar nombroses definicions i punts de vista, ens limitarem en aquest espai a exposar de manera prou clara que, quan parlem d'integració, aquesta qüestió no pot resumir-se en un aspecte individual, és a dir, la integració no pot operar només en els immigrants. Tal com expressa l'esmentat Comitè d'Experts respecte de les polítiques d'integració, aquestes es referiran "a la interacció dels diferents grups o comunitats que componen el conjunt de la societat", a la vegada que recomana als països membres "que les relacions socials en els països d'acollida han de convertir-se en relacions interculturals positives, en les quals s'assumeixi la convivència amb ciutadans de costums diferents", la qual cosa suposa també un canvi d'actituds en les poblacions receptores i no només en els immigrants. Demana, doncs, posar en pràctica noves formes de comportar-se també a les poblacions dels llocs d'acollida, que han d'aprendre i adaptar-se a noves formes de pluralisme. Perquè la integració social de la població immigrant sigui completa requereix que la població autòctona faci un esforç. No és, però, una tasca senzilla. Requereix esforç i voluntat conjunta entre els diferents nivells de l'Administració, els diferents departaments de l'Administració local i la societat civil. Igualment, és necessari el consens de tots els partits polítics amb l'objectiu comú de treballar de manera transversal i amb perspectiva de futur per millorar de forma contínua la convivència entre el conjunt de ciutadans que resideixen al mateix espai.

No obstant això, cal dir que aquestes recomanacions estan encara molt enfora de ser acceptades per bona part dels ciutadans que amb diferents tipus de prejudicis i estereotips veuen els immigrants —arribats en un nombre important i en un curt període de temps, el que dificulta l'acceptació o l'assimilació del canvi que es va produint en l'entorn més proper—, com a una "espècie d'invasors, una amenaça", i en els moments actuals més que mai, pel benestar general. Des del meu punt de vista, no hi ha, però, gaire alternatives. No es tracta de defensar un territori multicultural per preferències d'un o d'un altre tipus, ni de dibuixar una societat com es podria desitjar des d'un model idíl·lic de comunitat en el sentit més utòpic del terme. Es tracta d'acceptar la societat actual tal com és, canviant, dinàmica i multicultural. I ha d'acceptar-se, perquè la immigració no només ha arribat, sinó que ha vingut per quedar-se. Com deia recentment Manuel Pimentel, exministre del govern d'Aznar, "España serà amb immigrants o no serà". I és que certament no hi ha altres sortides. O tenim espais amb immigrant integrats, o amb tots aquells grups d'immigrants que situam als llindars de l'exclusió es donaran conseqüències negatives per al conjunt de la societat. I parl que situam nosaltres —les societats d'acollida—, les persones immigrants als llindars de l'exclusió, perquè al marge de les condicions i de les característiques de les persones immigrants arribades al nostre país, són fonamentalment les condicions d'acollida les que influeixen i determinen de manera decisiva el procés d'integració.

Els francesos parlen de la fàbrica, de la casa i de l'escola com els llocs claus per la integració. Bon punt de partida probablement, però no són aquests precisament els millors moments per veure de manera optimista la consecució de la integració a partir exclusivament d'aquestes variables, atès la situació actual de crisi econòmica, amb les mancances

de feina existents i les dificultats de les persones immigrants, entre d'altres col·lectius, per accedir a habitatges a preus assumibles. El fenomen migratori és un fenomen complex pel nombre de variables presents, les dificultats són nombroses i els professionals que hi intervenen es mouen en un marc també complex atès el discurs permanent que han de fer consistent en moltes d'ocasions en defensar o justificar la feina, explicant que l'objectiu d'aquesta és preveure conflictes i millorar la convivència, i per tant el benestar general. A la vegada, aquests professionals són conscients —i en cas contrari, millor que ho siguin com més prest millor—, que treballen en un camp poc prioritari no ja des de l'àmbit polític en general, sinó des del del benestar social. Al marge de l'esfera de les ideologies, també els distints responsables polítics senten repetidament de bona part de la població autòctona allò de l'excés de les ajudes als immigrants, allò que "s'ajuda més als de fora" i aquesta pressió, que ja comença a estar del tot arrelada, té els seus efectes en els que han de prendre les decisions. Fa encara ben poc, una responsable política d'una administració d'aquesta comunitat expressava "nosaltres des d'aquí també fem coses en relació amb la immigració, però no ho podem dir, el millor és no fer-ne publicitat." Greu error, segons el meu parer. El primer que s'ha de fer és treure el debat sobre la immigració al carrer, sense pors, amb la voluntat d'escoltar què diu la gent, però també amb la determinació d'informar-la —i sobretot, de formar-la—, sobre aquest fet. Alertem sense alarmismes, sobre allò que convé fer, amb plantejaments allunyats del paternalisme, d'altra banda, generalitzat i que de manera poc clara conviu amb actituds de rebuig. Cal dur a terme plantejaments basats en la igualtat, a defensar que tothom compleixi els deures més elementals, a no acceptar que es trenquin els valors fonamentals de la nostra societat, però absolutament compatibles amb el respecte pel codis culturals de la majoria dels ciutadans. La

tasca, com es pot imaginar, és immensa, i no ho farem tot ni evitarem tots els problemes, però quelcom ben important aconseguirem si fem allò que puguem, començant per posar en pràctica tot i que sigui lentament, el que fa poc escoltava dir a algú de manera molt senzilla i clara, "i si, ja que hem de viure junts, per què no ens coneixem?"

### **Per què és necessari un Pla Municipal d'aquestes característiques al municipi de Manacor?**

En el cas de Manacor, la detecció d'una sèrie d'indicadors de risc al municipi ha fet que els tècnics del Departament de Serveis Socials de l'Ajuntament es plantegin la necessitat d'engegar un Pla municipal d'aquestes característiques. De manera resumida, els factors principals que caracteritzen la situació en relació a la immigració a Manacor són els següents:

- ALT PERCENTATGE DE POBLACIÓ ESTRANGERA AL MUNICIPI: 10.023 persones estrangeres el febrer de 2009, que representen un 23,7 % respecte del total de població, i de les quals 6.913 són originàries de països no comunitaris (16,4 % respecte del total de població).
- HETEROGENEÏTAT DEL COL·LECTIU IMMIGRANT: presència de 80 nacionalitats al municipi, i representació destacada de determinats col·lectius com és el cas dels originaris del Marroc, amb 3.333 persones.
- CREIXEMENT ACCELERAT DE DISTINTS COL·LECTIUS ELS DARRERS ANYS, com és el cas dels originaris de Bolívia, que han passat de deu persones registrades al padró de 2005 a 172 persones al padró de 2009; dels originaris del Brasil, que en el mateix període de quatre anys han passat de 40 a 297 membres; o dels originaris del Marroc

que han passat de poc més de 1.700 persones el 2005, a més de 3.300 el 2009, el que suposa un creixement en quatre anys de més de 1.626 persones.

- MANCA DE XARXES DE SUPORT naturals en nombroses famílies immigrants.
- DÈFICITS IDIOMÀTICS importants en determinats col·lectius, nombrosos al municipi.
- Arribada important els darrers anys de joves i famílies a través del REAGRUPAMENT FAMILIAR.
- Aparició de SITUACIONS DE DIFICULTAT EN RELACIÓ A L'HABITATGE (noves problemàtiques i realitats).
- RELACIÓ MOLT DÈBIL ENTRE LA POBLACIÓ AUTÒCTONA I ELS DIFERENTS COL·LECTIUS D'IMMIGRANTS, segregació social.
- Constatació D'ACTITUDS DE REBUIG PER PART DE SECTORS DE LA POBLACIÓ AUTÒCTONA, centrades fonamentalment en un col·lectiu i que exageren en ocasions les diferències exposant-les com a incompatibles per conviure-hi.

### **Anàlisi de la realitat del fet migratori al municipi de Manacor. Diagnòstic de situació<sup>1</sup>**

Seguint Marchioni<sup>2</sup>, el Departament de Serveis Socials ha analitzat la realitat reco-

llint dades de diferents departaments de l'Ajuntament, d'administracions i d'entitats ubicades al municipi. S'ha realitzat a través de l'exploració estadística i analitzant documents relacionats, també a través d'entrevistes semiestructurades a persones autòctones i a persones immigrants, mitjançant reunions amb professionals de serveis relacionats amb el fet migratori i el seu tractament, a través de grups de discussió i en reunions mantingudes amb entitats i associacions del municipi. El treball dut a terme per analitzar la realitat permet obtenir una panoràmica del fet migratori al municipi des de diferents òptiques i en relació amb distints aspectes. A la vegada permet esbrinar la determinació dels agents implicats, definir necessitats concretes i establir de manera més acurada els àmbits d'actuació vers els quals s'ha d'asentar inicialment el Pla.

### **POBLACIÓ ESTRANGERA AL MUNICIPI**

El febrer de 2009 el total de població a Manacor és de 42.206 persones, de les quals, 10.023 són estrangeres (23,7 % respecte del total de població). D'aquests estrangers, 6.913 són originaris de països no comunitaris (16,4 % respecte del total de població). El total de nacionalitats presents al municipi el 2009 és de 80 nacionalitats, dels cinc continents. Entre els diferents col·lectius estrangers hi trobam alguns casos del que es pot denominar immigració recent (com és el cas de la boliviana), i d'altres que constitueixen una immigració consolidada, com és el cas de la immigració marroquina.

1 Resum dels principals aspectes que recull el Pla municipal en l'apartat de l'anàlisi de la realitat al voltant del fet migratori al municipi, dut a terme durant l'any 2009.

2 Marchioni proposa una metodologia que ha de començar per realitzar un diagnòstic que compagina les dades objectives obtingudes pels tècnics amb les aportacions d'altres agents a través de **mètodes d'investigació participativa**. Posteriorment aquest diagnòstic serà discutit per altres grups implicats en el procés per acabar consensuant un diagnòstic comú que permetrà finalment que s'articulin els programes coordinats per aportar respostes integrals als problemes de la gent.

**Taula 1: CREIXEMENT I EVOLUCIÓ DE LA POBLACIÓ AL MUNICIPI**

ANY	2005	2006	2007	2008	2009	4 anys
TOTAL HABITANTS	36.442	37.597	38.900	40.577	42.206	-
DIFERENCIAL ANUAL (increment respecte any anterior)	-	1.155	1.303	1.677	1.629	5.764

Font: Ajuntament de Manacor. Elaboració pròpia.

D'entre la població estrangera d'origen no dels darrers quatre anys, que s'assenyalen a comunitari destaca l'increment important continuació: d'alguns col·lectius concrets en el període

**Taula 2: INCREMENT DELS PRINCIPALS COL·LECTIUS ESTRANGERS AL MUNICIPI**

LLOC ORIGEN	ANY		
	2005	2009	Diferencial (en 4 anys)
BOLÍVIA	10	172	162
BRASIL	40	297	257
XINA	77	183	106
ARGENTINA	303	544	201
COLÒMBIA	309	521	212
EQUADOR	547	734	187
VENEÇUELA	24	92	68
MARROC	1.707	3.333	1.626

Font: Ajuntament de Manacor. Elaboració pròpia.

A causa de la importància que el col·lectiu marroquí té al municipi, es destaca de manera particular la seva evolució anual els darrers quatre anys, i s'assenyala que el creixement d'aquest període representa el 28 % de l'increment total del conjunt de la població al municipi:

**Taula 3: CREIXEMENT DE LA POBLACIÓ MARROQUINA AL MUNICIPI**

ANY	2005	2006	2007	2008	2009	4 anys
TOTAL HABITANTS	1.707	1.976	2.284	2.744	3.333	-
DIFERENCIAL ANUAL (increment respecte any anterior)	-	269	308	460	589	1.626

Font: Ajuntament de Manacor. Elaboració pròpia.

Pel que fa a les característiques demogràfiques dels diferents col·lectius, i de manera resumida, es pot destacar: Les DIFERÈNCIES ENTRE SEXES representen, pel que fa al conjunt de la població del municipi, un percentatge d'homes d'un 51,8 % i un per-

centatge de dones d'un 49,2 %. Les diferències, però, són molt notables en el cas d'alguns col·lectius estrangers com és el cas de la població marroquina, on els homes representen un 61,8 % del total, mentre que les dones representen un 38,2 %. Aquesta situació de clar predomini del sexe masculí sobre el femení, tenint en compte que es tracta d'un col·lectiu que contreu matrimoni gairebé de manera exclusiva entre membres del mateix lloc d'origen, suposa preveure un increment important del número total de membres del col·lectiu a través de processos de desplaçament de les dones des del lloc d'origen per residir aquí amb el cònjuges. Bona part d'aquest increment es produeix a través dels processos de reagrupació familiar del col·lectiu estranger que tenen lloc al municipi. Altres col·lectius estrangers en què hi ha diferències importants entre sexes són els originaris de l'Equador, on els homes representen un 52,7 % del total i les dones, un 47,3 %.

Les DIFERÈNCIES PER GRUPS D'EDAT entre els diferents col·lectius són també d'altra banda notables en alguns casos, ja que mentre que el percentatge de menors de 16 anys i de majors de 65 anys està equilibrat entre els nacionals, i la població entre els 16 i 44 anys representa un percentatge aproximat del 42 %, hi ha col·lectius com el marroquí, l'equatorià i el colombià en el qual els majors de 65 anys no superen en cap cas l'1 % entre el total dels seus membres mentre que en el cas concret del col·lectiu marroquí, un 29 % aproximadament és menor de 16 anys. Entre els membres que tenen entre 16 i 44 anys, del 42 % que representen els nacionals passen a un 61 % en el cas dels marroquins, a un 67 % en el cas dels colombians i a un 74 % si ens referim als equatorians.

### **L'OPINIÓ DE LES PERSONES IMMIGRANTS I DE LA POBLACIÓ AUTÒCTONA VERS EL FET MIGRATORI AL MUNICIPI**

S'han realitzat un total de 161 entrevistes a

persones immigrants de llocs d'origen diferents i a espanyols, tots majors d'edat i residents al municipi de Manacor, amb diferències d'edat i sexe. L'anàlisi de les respostes i de les opinions manifestades permet extreure de manera resumida les conclusions següents:

En relació a les persones immigrants:

- **ES POT PARLAR D'UN COL·LECTIU ESTRANGER ASSENTAT AL TERRITORI I/O AMB VOLUNTAT D'ASSENTAMENT:** amb un percentatge considerable de persones que manifesten portar més de cinc anys al municipi. Un 55 % dels entrevistats manifesta que el seu objectiu és quedar-se a residir definitivament a Manacor.
- **PERCENTATGE SIGNIFICATIU DE PERSONES EN SITUACIÓ IRREGULAR ENTRE EL COL·LECTIU ESTRANGER:** Suposen un 12,8 % de les persones entrevistades, i possiblement en creixement els darrers anys, tot i que és molt difícil determinar un percentatge de persones en situació administrativa irregular. Mentre al municipi es donin sectors laborals on resulti més o menys senzill treballar en l'economia submergida, aquest fet continuarà actuant com un factor d'atracció de població immigrant i de creixement, per tant, de l'arribada d'estrangers en situació irregular.
- **CONSTATACIÓ DE SITUACIONS DE DIFICULTAT EN RELACIÓ AMB L'HABITATGE,** representades majoritàriament per aquelles situacions caracteritzades per persones que tan sols disposen d'una habitació llogada en un habitatge compartit amb d'altres persones sense que existeixin vincles familiars.
- **SITUACIONS DE PRECARIETAT EN RELACIÓ AMB LA FEINA I PES IMPORTANT DE L'ECONOMIA SUBMERGIDA,** amb alguns indicadors negatius que superen els corresponents a la població espanyola. Així, un 24,4 % dels casos té

dificultats o n'ha tingudes per tenir continuïtat en la feina. I el que resulta més significatiu, un 23,3 % dels casos en algun moment ha treballat sense contracte. També és destacable la concentració de la feina dels immigrants en dos sectors d'ocupació: el de la construcció i el d'empleades de la llar, que sumats suposen el 55,8 % de les feines que realitza la població immigrant. En el cas de la construcció, la situació actual de crisi en el sector es tradueix en una incidència molt important entre el col·lectiu immigrant.

- **IMPORTANT PERCENTATGE DE PERSONES AMB ESCASSA DE RELACIONS INTERCULTURALS**, atès que el 45 % dels casos manifesten relacionar-se només amb membres del mateix col·lectiu, tot i que el mateix percentatge de persones manifesten relacionar-se amb espanyols (per motius diferents entre els quals s'inclouen els d'amistat o per raons de veïnatge), però també **ESCÀS PERCENTATGE DE CONFLICTE INTERCULTURAL**, atès que un 85,3 % dels casos manifesta no haver tingut cap tipus de problemàtica en relació a aquest factor al municipi.

Pel que fa a la percepció dels nacionals residents al municipi, les principals afirmacions posen de manifest el següent:

- **VISIBILITAT DEL FET MIGRATORI AL MUNICIPI**: tres de cada quatre persones pensen que hi ha molts d'immigrants residents al municipi.
- **VOLUNTAT DE LIMITACIÓ DE DETERMINATS DRETS EN LES PERSONES IMMIGRANTS**: poc més d'una quarta part dels entrevistats no són partidaris que els immigrants puguin dur els familiars a residir amb ells al municipi, mentre que un percentatge important ho limitaria únicament a la parella i als fills.
- **VIVÈNCIA DEL FET MIGRATORI AL MUNICIPI COM UN PROBLEMA**: Un 86,4 % de les persones entrevistades troba que la immigració

comporta algun aspecte negatiu per a la nostra societat.

- **NIVELL FEBLE DE CONEIXEMENTS I DE RELACIONS AMB LES PERSONES IMMIGRANTS**: Tot i que la majoria de les persones entrevistades afirma conèixer alguna de les cultures del lloc d'origen dels immigrants que viuen a Manacor, gairebé una tercera part dels entrevistats afirma no conèixer-ne cap, i un 18,5 % manifesta no mantenir cap tipus de relació amb persones immigrants.

Tampoc no es poden obviar, per la seva importància, les opinions manifestades per alguns representants d'entitats i d'associacions del municipi que posen de manifest alguns estereotips i un cert desconeixement de la realitat a través de missatges com que "els immigrants tenen preferència davant els espanyols en la matriculació a les escoles", "tenen ajudes que pagam tots" —obviant que també els estrangers contribueixen amb els seus impostos, i que la majoria d'ajuts que s'atorguen van adreçats al conjunt de la població—, "abans no era racista però ara ja sí que ho som", "els únics que creen problemes són els moros, la resta d'estrangers, no", "els moros no són iguals que nosaltres", i que deixen ben clar l'allunyament existent actualment al territori, especialment entre el col·lectiu marroquí i els nacionals.

El conjunt d'elements descrits representen, en qualsevol cas, una situació que constitueix un factor de risc d'alteració de la convivència al municipi i per a la qual no són vàlides solucions a curt termini, actuacions parcials o desenvolupades des d'un sol àmbit. La necessitat del Pla respon a la voluntat de posar sobre la taula les dificultats percebudes per uns i altres (autòctons i immigrants). Pretén aconseguir la integració i la participació d'aquests darrers al municipi i preveure possibles conflictes socials en el marc de la convivència. Es tracta d'un Pla en què els destinataris de les mesures que es contempen són,



---

no tan sols les persones immigrants, sinó el conjunt de la societat local, representada a través d'entitats i associacions.

### **Marc ideològic del Pla Municipal d'Interculturalitat i per a la convivència del municipi de Manacor. Principis**

---

El Pla Municipal d'Interculturalitat i per a la Convivència del Municipi de Manacor adopta els principis d'altres plans estratègics en aquesta matèria com és el cas del Pla Estratègic de Ciutadania i Integració 2007-2010, del Ministeri de Treball i Afers Socials, que fonamenta les seves accions en els principis polítics d'igualtat i no discriminació, de ciutadania, i d'interculturalitat, i hi afegeix, a més, el principi de normalització, amb la qual cosa es prioritza que les persones immigrants utilitzin els mateixos recursos que la població general i el principi de transversalitat, per dur a terme una intervenció integral, fet que exigeix l'actuació coordinada al territori entre els diferents recursos existents.

L'adopció d'aquests principis suposa adquirir la voluntat d'adoptar un enfocament global del fet migratori al municipi de Manacor, entenent que la gestió ha de ser compartida entre administracions i sectors de població, i que s'ha de treballar amb el conjunt de la ciutadania.

A més dels principis esmentats, el Pla Municipal d'Interculturalitat i per a la Convivència del Municipi de Manacor se sustenta en una sèrie d'aspectes que configuren el marc general del qual es vol partir, i que són els següents:

- El Pla està adreçat al conjunt de la població, no està dirigit exclusivament a la població immigrant. Parteix d'unes característiques concretes de la realitat del municipi i dels recursos de què disposa.

- La immigració és entesa com un fet estructural, no és un fet conjuntural. Cal assumir la realitat actual d'un municipi divers (culturalment, lingüísticament, etc.), si bé des d'aquest Pla municipal s'aposta per una immigració ordenada, regular i amb un volum d'arribades assumible per al municipi.
- La integració requereix d'un esforç bidireccional entre la societat acollidora i els que arriben. Es parteix del reconeixement de la importància de la participació de les persones immigrants i del conjunt de la societat civil perquè hi hagi una veritable integració.
- La convivència ha de partir de l'acceptació d'unes normes bàsiques compartides per tots els ciutadans.

### **Marc legislatiu i normatiu. Objectius del pla (Resum)**

---

El Pla s'emmarca, pel que fa al marc legislatiu, en les principals normes que es recullen als diferents nivells: la **NORMATIVA INTERNACIONAL**, **NORMATIVA EUROPEA** I **COMUNITÀRIA** —que destaca, entre d'altres, el paper essencial de les entitats locals per aconseguir l'èxit en les polítiques d'integració pel paper de proveïdors directes de serveis i com a interlocutors amb els diferents agents—, **NORMATIVA ESTATAL** —com el Pla Estratègic de Ciutadania i Integració 2007-2010—, **NORMATIVA AUTONÒMICA** I **NORMATIVA LOCAL**, on s'enumeren les competències pròpies dels municipis i se cita el foment de les polítiques d'acollida de les persones immigrants.

El Pla Municipal de Convivència contempla els seus objectius generals atenent a la situació descrita i a les característiques concretes al voltant del fet migratori al municipi de Manacor, i que de manera resumida són els següents:

- La integració real i efectiva de les persones immigrants que resideixen en el municipi i la convivència normalitzada entre totes les persones.
  - Treballar des del coneixement de les necessitats concretes i particulars del municipi de Manacor, amb perspectiva de futur, consens i compromís polític i tècnic.
  - Treballar des del principi de transversalitat, procurant que les persones immigrants i la població autòctona participin a través de les associacions i entitats del municipi, coordinant les diferents iniciatives.
  - Prevenir possibles conflictes de convivència al municipi, així com situacions d'exclusió entre determinats col·lectius.
  - Convertir el Pla en el document de referència pel que fa a possibles actuacions futures en aquesta matèria al municipi.
  - Planificació d'accions concretes i d'actuacions integrals a curt, mitjà i llarg termini, defugint una visió paternalista cap a les persones immigrants promocionant-ne l'autonomia.
  - Coordinació amb el conjunt d'agents implicats des del lideratge polític i tècnic i mitjançant la creació de comissions, grups de treball i col·laboracions interdepartamentals en les distintes actuacions que es contemplin.
  - Sensibilització vers el fet migratori a través de diferents accions i des de la implicació del conjunt d'agents de la comunitat.
  - Foment de l'associacionisme, oferint suport tècnic i potenciant la participació democràtica dels agents implicats.
- L'elaboració i posada en marxa del Pla s'entén com un instrument necessari per:
- Delimitar el respecte pels codis i les tradicions dels col·lectius estrangers amb el compliment obligatori de normes i lleis per al conjunt de la població.
  - Promoure l'apropament mutu dels diferents grups de població en els diferents espais i la participació de tots els agents en les situacions de dificultat que es presentin en relació al fet migratori, i perquè les diferents cultures visquin adequadament al municipi.
  - Afavorir la comunicació i la participació ciutadana, per impulsar la cohesió social, la convivència i la prevenció de conflictes, unir a la identitat cultural pròpia, la diversitat cultural que acull actualment el municipi.
  - L'ordenament d'actuacions. No es tracta de crear nous serveis que no siguin del tot imprescindibles sinó optimitzar els existents, coordinar-los i adaptar-los a la nova realitat.
  - Analitzar les situacions dels joves i de les famílies que arriben al municipi des del país d'origen, de manera especial en el cas de les dones i dels adolescents. Vetllar perquè no entrin en dinàmiques excloents que, a més, comporten efectes negatius per al conjunt de la comunitat.
- El Pla municipal és concebut com un marc general que defineix la política municipal en relació al fet migratori al municipi, estableix principis i directrius, planteja objectius, i desenvolupa actuacions concretes. Està vinculat a la política social de l'Ajuntament, el seu àmbit d'aplicació és el municipi de Manacor i té una vigència de quatre anys.

## Àmbits d'actuació

Dins aquest apartat del Pla Municipal per a la Convivència es relacionen les sis àrees d'actuació que contempla i que són: l'àmbit laboral, de serveis socials, educatiu i cultural, sanitari, d'habitatge i de participació social. De cada un, el Pla ofereix un diagnòstic general i especifica les problemàtiques presents en l'actualitat en el municipi de Manacor en relació amb l'àmbit concret, els objectius que es pretenen aconseguir, les mesures per dur a terme per fer-ho realitat i els agents que han de participar-hi. En aquest article es destaquen únicament i de manera resumida, els aspectes més importants de cada un dels sis àmbits.

### ÀMBIT LABORAL

Partint del fet que l'ocupació és part fonamental de la participació i la integració de les persones immigrants, l'àmbit laboral contempla els aspectes relatius a la feina en els quals cal intervenir perquè de la condició d'estranger no se'n derivi una major dificultat d'accés al mercat de feina així com tampoc un accés amb condicions diferenciades a la resta de treballadors autòctons. En relació amb aquest darrer fet cal recordar que moltes de les situacions en què els drets i les condicions laborals dels treballadors es veuen rebaixades és en la feina irregular realitzada per les persones immigrants en què no disposen de cap tipus de contracte que els ofereixi unes condicions i garanties mínimes.

Les problemàtiques principals que dificulten la inserció laboral de bona part del col·lectiu immigrant són l'ocupació, en molts casos, de llocs de feina precaris, el baix nivell d'autonomia personal causat pel desconeixement dels recursos formatius i professionals i del mercat laboral, dificultats idiomàtiques significatives en alguns col·lectius estrangers, limitacions per accedir a les ocupacions per

mor de la situació jurídica, i dificultats de conciliació de vida familiar i laboral (pel fet de tractar-se, en el cas dels immigrants, d'una població demogràficament jove, en què destaquen les càrregues familiars no compartides en el cas de les dones).

A través del Pla es pretén fonamentalment potenciar els canals d'informació i d'orientació del municipi en relació a la formació, l'ocupació, la promoció de l'atenció de les dones en les polítiques d'integració de la població estrangera al municipi i fomentar les mesures per compatibilitzar vida familiar i laboral, especialment en aquells casos amb menors xarxes de suport.

### ÀMBIT DE SERVEIS SOCIALS

En relació amb les funcions que serien més pròpies d'aquest àmbit, com són les d'acollida i orientació, cal destacar que alguns grups d'immigrants desconeixen aspectes importants relacionats amb el funcionament dels diferents sistemes de les societats de destí, valors i funcionament dels recursos en general entre les persones immigrades. Cal destacar també les dificultats importants en competència lingüística i les situacions de dificultat relacionades amb el fet de viure tot sol, sense xarxes de suport o amb xarxes molt febles i que comporten sentiments de soledat, aïllament, pèrdua, baixa autoestima, desànim... que requereixen atenció social i psicològica.

A partir d'aquestes problemàtiques, el paper principal dels Serveis Socials de l'Ajuntament de Manacor serà el d'establir un sistema d'acollida per a les persones immigrants novingudes al municipi, potenciar els grups d'acollida, procurar afavorir la comprensió del fenomen migratori entre el conjunt de la ciutadania, fomentar actituds de respecte, col·laborar amb entitats del municipi, associacions de veïnats i de col·lectius immigrants per a l'adequada convivència intercultural.

## ÀMBIT EDUCATIU I CULTURAL

Les principals dificultats en aquest àmbit sorgeixen de la incorporació al sistema educatiu d'alumnes sense escolarització prèvia al país d'origen, dels dèficits importants de coneixement dels idiomes d'acollida dels nins i joves nouvinguts que s'incorporen al sistema educatiu, així com d'adults estrangers, el desconeixement dels òrgans, de dinàmiques i de normes de funcionament dels centres escolars, l'escassa participació de persones immigrants en el òrgans dels centres educatius, i la nul·la interrelació entre les associacions d'immigrants i els diferents òrgans de l'àmbit educatiu (APIMAS, Consell Escolar...).

Davant aquesta realitat caldrà, per tant, facilitar el procés d'escolarització, l'acollida i l'adaptació escolar dels alumnes immigrants, l'apropament de l'escola a les famílies immigrants i promoure entre aquestes la participació en els sistemes educatius del municipi, promoure el coneixement del castellà i del català com a instruments imprescindibles perquè les persones estrangeres s'integrin i potenciar accions que permetin compensar les situacions de desavantatge social, millorar la competència lingüística dels col·lectius amb dificultats, potenciar la coordinació dels professionals de l'ensenyament amb professionals d'altres àmbits i serveis i entre les famílies immigrants, així com l'educació infantil per la incorporació primerenca a les escoles.

## ÀMBIT SANITARI

La competència en matèria d'assistència sanitària de la població és de la Comunitat autònoma. Per tant, tot i no ser aquest cas, l'Ajuntament, l'entitat competent, des de l'àmbit municipal s'entén com el més adient per participar en la posada en marxa i desenvolupament de programes o d'accions preventives adreçades a col·lectius específics o a grups amb els quals es treballi, i en els quals es detecten com a dificultats més importants

les relacionades amb el compliment de les normes de funcionament del sistema sanitari, l'escassa consideració de les pautes sanitàries relacionades amb malalties desconegudes en origen i la pràctica de pautes alimentàries incorrectes amb nadons pertanyents a determinades famílies immigrants.

Des del Pla Municipal per la Convivència es procurarà promoure l'accés de les persones immigrants al sistema sanitari en condicions d'igualtat a la resta de la població, garantir la informació i l'orientació adient per obtenir les prestacions sanitàries, la igualtat de tracte en general, i promoure l'educació per a la salut i la promoció d'estils de vida saludables.

## ÀMBIT D'HABITATGE

L'accés de totes les persones a un habitatge digne és un dret social bàsic del qual no poden quedar excloses les persones immigrants. L'habitatge, juntament amb la feina, és un dels aspectes claus de la integració de les persones al context d'acollida. Atès que el col·lectiu immigrant —juntament amb d'altres grups de població en situació de risc d'exclusió— és un dels que presenta majors dificultats en aquest àmbit, cal garantir l'accés de les persones estrangeres a l'habitatge en igualtat de condicions que la resta de la població, així com evitar la segregació a l'espai de persones immigrants i d'altres col·lectius amb dificultats d'inserció.

Les principals problemàtiques en aquest àmbit fan referència a nombroses situacions en què persones sense vincles familiars comparteixen l'habitatge, generalment per raons econòmiques i també a causa de dificultats per accedir a un contracte de lloguer, l'empadronament de persones que ja no viuen al municipi i no s'han donat de baixa al padró, situacions de persones empadronades en domicilis no coincidents amb el seu vertader lloc de residència i arrendament d'alguns habitatges amb manca de condicions d'habitabilitat.

Des del Pla municipal es pretén fomentar l'actualització de les dades padronals entre les persones immigrants així com vers les normes bàsiques de convivència entre veïnats, vetllar per evitar situacions de manca d'habitabilitat i de sobreocupació dels habitatges i suport amb accions per a la integració en barris amb elevada presència d'immigrants.

## ÀMBIT DE PARTICIPACIÓ SOCIAL

Partint del concepte de ciutadania que implica el reconeixement de totes les persones residents al municipi —estrangeres o no— com a membres de la comunitat, l'objectiu serà el de garantir la igualtat de tothom en l'exercici dels drets, fet que inclou el compliment de les obligacions i normes comunes que afecten per igual tots els ciutadans. La societat receptora ha d'assumir la condició de veïns de les persones immigrants residents en un barri concret que com a membres d'una comunitat estan subjectes a uns drets i a unes obligacions. El barri pot constituir-se com a un nexa de unió entre uns i uns altres des del compartiment d'unes problemàtiques comunes i des de la implicació de tothom en la resolució dels problemes. Aquesta relació entre uns i uns altres cal emmarcar-la en el fet que les actituds d'acollida i el respecte a la diversitat constitueixen la base fonamental per a la convivència.

En l'àmbit de participació social es vol destacar especialment el paper de les associacions entendent que constitueixen el vincle natural de comunicació entre els responsables polítics i el conjunt de la ciutadania i que a través d'aquestes es pot fer arribar als primers les seves necessitats, problemes, reivindicacions i propostes, fer possible l'articulació del teixit associatiu ciutadà, i per tant, possibilitar la constitució d'una societat integradora i participativa.

Actualment es parteix d'un desconeixement mutu entre la població autòctona i la població immigrant en relació als aspectes culturals de l'altre,

de la debilitat actual del moviment associatiu al municipi entre el col·lectiu immigrant i d'una participació escassa de la població immigrant en les activitats culturals al municipi.

En el marc del Pla municipal es procurarà promoure la convivència ciutadana des del coneixement mutu i el respecte per la diversitat, prioritzar la tasca de sensibilització social davant el fet migratori com a aspecte fonamental de la política municipal en aquest àmbit, promoure la participació activa de les persones immigrades al municipi en tots els àmbits com a element clau per generar entre aquestes sentiments d'identificació i pertinença i l'establiment d'un espai comú que possibiliti canals de participació i diàleg per canalitzar demandes i necessitats facilitant els recursos per a la participació social.

Del conjunt dels àmbits relacionats, els principals agents que hi han de participar són:

- DE L'AJUNTAMENT DE MANACOR: Departament de Serveis Socials, especialment el Servei d'Immigrants, Àrea de Desenvolupament Local, Departament de Cultura i Educació, Interior (policia local) i Departament d'Urbanisme.
- D'ALTRES ADMINISTRACIONS: IMAS del Consell de Mallorca, OFIM, PROVIVIENDA; Conselleria de Salut i Consum: Centre de Salut de Manacor.
- D'ENTITATS I ASSOCIACIONS: ONG ubicades al municipi relacionades directament o indirecta amb el fet migratori: Càritas, Creu Roja, IRES, i d'altres que si bé no hi tenen seu, sí que hi intervenen amb els seus programes com és el cas de Metges del Món, Centre d'Educació de Persones Adultes de Llevant, sindicats de treballadors ubicats a Manacor, associacions d'immigrants del municipi, associacions de veïnats de Manacor, APIMAS i mitjans de comunicació local.

## **Línies de treball al municipi en el marc del Pla**

Actualment es contempla en el marc del Pla Municipal de Convivència el desenvolupament de diferents línies d'acció —d'acollida, d'inserció, de convivència i la relativa a gestió i administració del Pla—, que agrupen diverses actuacions (moltes de les quals ja es duen a terme). De manera resumida cal destacar:

- Pel que fa a la LÍNIA D'ACOLLIDA: l'emissió d'informes de reagrupament familiar i d'arrelament, les visites d'acollida a les famílies novingudes, les relatives a l'aprenentatge de les llengües oficials i coneixement de l'entorn, l'acolliment lingüístic a menors i la intermediació escolar, entre d'altres.
- En la línia D'INSERCIÓ: Suport escolar, suport a famílies monoparentals en l'atenció dels infants, projecte "patís oberts" i projecte preventiu per a infants al medi obert.
- En la línia de CONVIVÈNCIA (en la qual veritablement s'intensifica el nivell d'intervenció amb l'aprovació del Pla): intervenció comunitària per a la convivència al municipi amb la participació d'entitats i associacions, tant de població autòctona com de població immigrant.
- La línia de GESTIÓ I ADMINISTRACIÓ DEL PLA: contempla una fase referida a la redacció i elaboració del document que regirà el Pla municipal, i una posterior de gestió, coordinació i supervisió del conjunt d'accions municipals.

## **Direcció i nivells de responsabilitat del Pla. Òrgans de participació**

Pel que fa a la direcció i al funcionament, el Pla Municipal de Convivència distingeix nivells diferents de responsabilitat i òrgans de participació. A nivell de direcció, diferencia entre el nivell tècnic i el nivell polític, i pel que fa als òrgans de participació, assenyalava la creació des del moment posterior a l'aprovació del Pla, d'una COMISSIÓ TÈCNICA PERMANENT formada per professionals de diversos àmbits, i d'un CONSELL MUNICIPAL PER A LA CONVIVÈNCIA INTERCULTURAL que es formarà en una segona fase i en què estaran presents els membres d'entitats, associacions i col·lectius d'immigrants, entre d'altres.

La DIRECCIÓ POLÍTICA, exercida per la regidora del Departament de Serveis Socials, tindrà, entre d'altres, les funcions de consensuar les línies amb la direcció tècnica, traslladar les informacions oportunes a la resta de responsables polítics de la Corporació i al Consell Municipal per a la Convivència Intercultural, així com la representació institucional del Pla municipal davant administracions, entitats i associacions.

La DIRECCIÓ TÈCNICA, que exerceix el tècnic del departament de Serveis Socials designat com a responsable de la planificació, execució i gestió del Pla, tindrà com a objectius principals donar suport als membres de la Comissió Tècnica, traslladar les propostes de la Comissió Tècnica a la Direcció Política, assessorar i elaborar informes quan pertoqui, coordinar la col·laboració interdepartamental entre institucions, entitats i associacions, i impulsar la realització de les accions contemplades al Pla.

La COMISSIÓ TÈCNICA PERMANENT, de la qual formaran part professionals d'àmbits diversos, es reunirà de manera ordinària amb una

---

periodicitat bimensual i de manera extraordinària quan així s'acordi. D'entre els seus membres es nomenarà un secretari encarregat de realitzar els contactes i mantenir les reunions necessàries amb professionals, entitats i associacions en relació als assumptes que es tractin.

EL CONSELL MUNICIPAL PER LA CONVIVÈNCIA INTERCULTURAL, òrgan de caràcter consultiu, de participació i consulta, no vinculant, de l'Administració local, estarà format per representants dels grups polítics municipals, representants de la direcció tècnica i política del Pla, representants d'associacions d'immigrants, representants d'entitats i associacions que hi estiguin relacionades i representants d'entitats ciutadanes. Tindrà com a objectius promocionar la participació ciutadana des del principi de corresponsabilitat en la integració de les persones immigrants al municipi, com a espai d'intercanvi, anàlisi de propostes i per al seguiment del Pla. Es posarà en marxa en una segona fase del Pla. Disposarà d'un reglament d'aplicació que serà aprovat pel Ple municipal.

### ***Seguiment i avaluació***

---

L'Avaluació general del Pla es farà des de la contribució d'aquest a la integració de les persones immigrants i a la convivència en el municipi, així com de l'impacte en el municipi. Es pretén l'adequació constant d'un pla que ha de caracteritzar-se per ser flexible atenent als canvis continus que es produeixen en la realitat social. Per això, a més de partir d'un diagnòstic previ a l'inici del Pla al voltant del fet migratori al municipi, cal una actualització constant de situacions, necessitats i mesures.

El Pla constarà d'una avaluació continua amb el grau de compliment de les actuacions contemplades així com de la realització de pro-

postes de modificació, i el durà a terme la Comissió Tècnica Permanent. Anualment s'elaboraran els informes que han de permetre l'avaluació dels processos i resultats i l'impacte de les mesures, la qual cosa ha de donar peu a enfortir determinades accions, a reformular objectius o a proposar la implementació d'altres de nous.

### ***Pressupost***

---

El Pla estarà vigent durant quatre anys (de 2010 a 2013). Disposarà de les aportacions econòmiques de diferents institucions, com la Conselleria d'Afers Socials i d'altres convocatòries de subvencions existents. L'Ajuntament de Manacor establirà en els pressuposts municipals anuals els corresponents recursos per atendre els diferents projectes d'actuació.

S'ha de destacar que els darrers anys, l'Ajuntament de Manacor ja ha realitzat diferents actuacions d'aquesta matèria en relació a les diferents línies d'acció —acollida, inserció, convivència—, entre les quals s'han d'incloure aquelles en les qual si bé hi participa un percentatge important de població immigrant, no són accions adreçades de manera exclusiva a aquest col·lectiu, sinó als diferents grups en situació de risc d'exclusió social del municipi. Així doncs, al marge de les actuacions que l'Ajuntament ja ha realitzat en aquesta matèria, la posar en marxa el Pla Municipal de Convivència comporta destinar 62.926 d'euros l'any 2010 (línies de convivència i gestió i coordinació del Pla) i preveure un increment anual durant els propers anys de vigència del Pla de 6.000 euros (línia de convivència).

### **REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES**

BARBERO, J.M. & CORTÉS, F. (2005) *Trabajo comunitario, organización y desarrollo social*. Madrid. Alianza Editorial.

DE LUCAS, J. (2006) *La integración de los inmigrantes*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

MARCHIONI, M. (2006) *Comunidad, Participación y Desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Editorial Popular. Madrid. (2001).

PASTOR SELLER, E. *Trabajo social comunitario*. DM Librero Editor. Murcia.

*I Pla Municipal d'Interculturalitat i per a la Convivència del Municipi de Manacor (2010-2013)*. (2010) Ajuntament de Manacor.

IV SEMINARIO INMIGRACIÓN Y EUROPA. (2006) *Inmigración y Gobierno local: experiencias y retos*. Fundació CIDOB i Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona.



# El desarrollo social intercomunitario

## como un medio para la ciudadanía y la integración

**I Carlos Vecina Merchante**

*Sociòleg del Projecte de Desenvolupament Comunitari Pere Garau – Son Gotleu de l’Ajuntament de Palma*

### Resumen

---

La visión de desarrollo ha estado muy vinculada a una posición economicista, en ocasiones etnocéntrica, dividiendo el mundo entre países desarrollados y subdesarrollados. Este análisis unilineal dificulta una perspectiva más amplia, que favorezca una mayor percepción de la realidad concreta y los mecanismos sociales que conducen a la desigualdad. La organización de la comunidad bajo los principios de democracia, ciudadanía, solidaridad e igualdad se presenta como una vía para fomentar el desarrollo y bienestar de la población, a partir de su propio contexto, siendo protagonistas del cambio y de su extensión a otros territorios. Se presenta una dinamización comunitaria capaz de superar los condicionantes del neoliberalismo y empoderar a la población en busca de sus propios objetivos, a través de un proceso en el que todos aparecen bajo la condición de

ciudadanos y vecinos, sin distinciones por origen geográfico, la integración de la población recién llegada aparece en forma de participación social.

### Palabras clave

---

Desarrollo comunitario, participación, desigualdad social, integración, inmigración

### Introducción

---

La visión de desarrollo ha estado muy vinculada a una posición economicista, en ocasiones etnocéntrica, dividiendo el mundo entre países desarrollados y subdesarrollados. Este análisis unilineal dificulta una perspectiva más amplia, que favorezca una mayor percepción de la realidad con-

creta y los mecanismos sociales que conducen a la desigualdad. La organización de la comunidad bajo los principios de democracia, ciudadanía, solidaridad e igualdad se presenta como una vía para fomentar el desarrollo y bienestar de la población, a partir de su propio contexto, siendo protagonistas del cambio y de su extensión a otros territorios. Se presenta una dinamización comunitaria capaz de superar los condicionantes del neoliberalismo y empoderar a la población en busca de sus propios objetivos, a través de un proceso en el que todos aparecen bajo la condición de ciudadanos y vecinos, sin distinciones por origen geográfico, la integración de la población recién llegada aparece en forma de participación social.

## Concepto de desarrollo

El concepto de desarrollo ha ido variando a lo largo del tiempo, a través de distintos debates que se fundamentan en posiciones teórico-ideológicas, en ocasiones contrapuestas o que no comparten las visiones de la realidad de las que parten en sus planteamientos iniciales. Nogueiras (1996,27-32) presenta una explicación del transcurso de esas concepciones, agrupando sus características en una visión económica o desarrollista, estructural, socio-cultural; explicando así el proceso de un intento por cambiar la visión de los países empobrecidos y las intervenciones necesarias para provocar el cambio socioeconómico más apropiado.

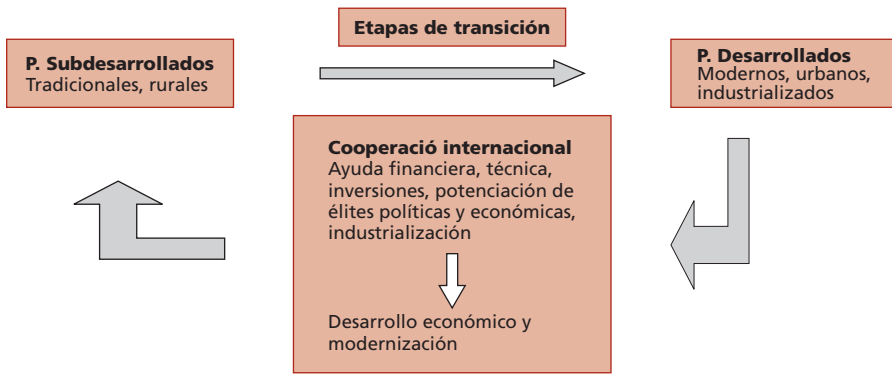
Veamos con más detalle el concepto de desarrollo que parte de una perspectiva económica siguiendo a Kisnerman (1986, 67-68) nos encontramos con una visión del desarrollo medido en términos económicos, así este capital estará directamente relacionado con un aumento de bienes y servicios. Los países desarrollados se identifican con

aquellos que económicamente están por encima del resto, en cuanto a producto interior bruto, renta *per cápita*, etc. Los subdesarrollados son aquellos que no han alcanzado estos niveles y se encuentran en una fase anterior.

La idea de desarrollo económico aparece como la que goza de mayor consenso a la hora de hablar de países, comparando Norte y Sur o países desarrollados y subdesarrollados. El problema es que estamos ante un planteamiento lineal que da por hecho la evolución natural de las sociedades, al modo de la teoría evolucionista de Comte, que auguraba partiendo de una concepción positivista la existencia de unas fuerzas naturales, inmutables que dirigían las etapas por las que todas las sociedades estaban abocadas a pasar, dentro de su propio desarrollo como tales. En este caso, es cierto que existe una tendencia lineal, pero los motivos no son naturales, sino que responden al predominio de un sistema económico globalizado que impone sus principios, como única vía imaginaria para buscar un bienestar que nunca acaba de llegar a una parte del planeta, debido a las condiciones de desigualdad, poder y dependencia que operan en la política internacional.

En una realidad internacional entendida bajo este paradigma, la ayuda al desarrollo parte de una visión distorsionada, orientada hacia determinados propósitos inalcanzables con las relaciones internacionales actuales. Un esquema representativo vendría a ser el que puede observarse en la figura 1, en el que todo gira en torno a un objetivo único de reproducir un modelo, al que se pretende llegar enfatizando factores únicamente político-económicos, cuando se parte de la paradoja de que la estrategia tiene como principio mantener intocables los condicionantes de la desigualdad mundial y la relación entre estados ricos y pobres, dominantes y dominados.

Figura 1: La ayuda al desarrollo reproductora de un sistema desigual



Fuente: Elaboración propia a partir de Ander-Egg (1986, 39)

Si consideramos un desarrollo que parte desde enfoques globales, ya que los análisis parciales se basan en aspectos económicos o tecnológicos, se ha de considerar el desarrollo "como un problema ligado a la interrelación compleja de aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, psicológicos y tecnológicos." (Ander-Egg, 1986: 23) Dentro de una visión antropológica que pretende la ayuda a través de la consideración del contexto y su idiosincrasia, facilitando una cooperación e intervención adaptada a los países empobrecidos, la ayuda y cooperación ha de partir de un principio realista que sea capaz de promover un cambio, sin una innovación excesiva; debe orientarlo más bien a la preservación de los sistemas locales, al mismo tiempo que se favorece la eficiencia y eficacia de éstos, a través de formación y recursos adecuados, pero siempre partiendo del respeto hacia la organización sociocultural existente y sus estructuras sociales (Kottak, 1997: 446)

### **Un sistema generador de desigualdad**

El capitalismo, una vez superadas etapas anteriores en las que la revolución industrial

favoreció la concentración fabril y el consecuente surgimiento del proletariado, captado en las zonas agrarias como mano de obra para la gran ciudad industrial. Aparece ahora para la gran ciudad constituido en un sistema más global, opera a escala mundial, bajo principios similares de explotación económica, en el que no sólo existe una distribución de los núcleos de explotación (unos lugares proveedores de recursos y otros generadores de riqueza) geográficamente ubicados en el Norte-Sur, sino que además la desigualdad y exclusión dentro de los Estados continúa, aumentando los factores generadores de éstas, extendiéndose el riesgo y la vulnerabilidad social a más sectores de la población.

En este nuevo marco mundial, en el que la desigualdad social y la exclusión se presentan bajo nuevas formas de vulnerabilidad, asociadas a las nuevas situaciones de precariedad social que se generan; la amenaza se extiende más allá de los segmentos tradicionalmente considerados vulnerables, la "sociedad del riesgo global" afecta a todos los sectores sociales, la figura más representativa de este debate la encontramos en Beck (2001).

El autor advierte de un nuevo orden originado con el proceso de la mundialización, en el que todo se globaliza, incluso el riesgo, se

refiere a éste en un sentido global, aunque en ocasiones sea un factor incluso de efecto individual, el sistema globalizado va acompañado de consecuencias negativas también a gran escala, como puedan ser: epidemias, lluvia ácida, alimentos contaminados con pesticidas, catástrofes provocadas por el hombre, etc. afectando como un efecto bumerang a todas las clases sociales y no sólo a los países pobres, sino también a los ricos. A pesar de esto, donde afecta con más dureza, o de forma más directa e inmediata, es en las clases más débiles, tiende a situarse en la parte inferior de la estructura social; convirtiéndose así en un factor más de desigualdad.

Se habla incluso de zonas de solapamiento entre la sociedad de clases y la sociedad del riesgo; las capacidades y posibilidades de enfrentarse a las situaciones de riesgo, o evitarlas, están repartidas de manera desigual para capas de ingresos y educación diversas. Por tanto, las desigualdades sociales aumentan, a pesar de que el riesgo es un peligro potencial que afecta a todos, a los colectivos que forman parte de la población vulnerable, se les añaden nuevos factores que aumentan sus dificultades y sus posibilidades de acabar siendo excluidos.

Podemos por tanto plantear un mapa en el que la estructuración de la sociedad local es una reproducción de la que ocurre en la sociedad global o viceversa. Así, mientras dentro de las fronteras estatales encontramos además de una doble dimensión de la desigualdad por la diferente distribución de recursos, en el plano geográfico por ejemplo entre regiones, también opera una distribución social en la que los individuos y/o colectivos aparecen ubicados piramidalmente en posiciones diferentes, según categorías como pueda ser el estatus, clase social o poder, con una particularidad común a todas éstas: la distancia entre unos y otros por acceder a los recursos existentes. La desigualdad en una sociedad estratificada implica también la

exclusión, cuando determinados sujetos dejan de poder acceder al bienestar consensualmente establecido.

Este modelo de desigualdad se extiende y predomina en todas las escalas de la "sociedad", local, regional, estatal, mundial, etc.; pero al mismo tiempo operan mecanismos ideológicos que dificultan una visión crítica del sistema, parece que la diferenciación está justificada y es difícil percibir los mecanismos que operan en la existencia de ésta. Fernández y López (2008) plantean una serie de características de un sistema económico global, con tendencias a la desvertebración y exclusión social, en el que a las viejas formas de desigualdad y exclusión social se añaden otras, operando ambas en un contexto hostil caracterizado por la expansión de nuevas tecnologías y la reestructuración del sistema de producción capitalista. "...la circulación de información, el movimiento de personas, capitales y mercancías a lo largo del planeta" tiene algunos efectos negativos entre los que se encuentra: "...el incremento de la desigualdad en la distribución de la renta." (2008,79).

Junto a la globalización, aparece el fenómeno de la inmigración mundial actual, caracterizado por el movimiento de grandes contingentes de población, que emigran de unas zonas a otras, movidos por motivos económicos o por consecuencias de ajuste y presión del propio sistema (conflictos sociales, bélicos, políticos) convirtiéndose así en refugiados o trabajadores inmigrantes en otros países, como es el caso de los que migran de Sur a Norte, hacia los países mejor situados económicamente, los que en cierta forma regulan el sistema actual y su desigualdad mundial.

Una vez en los países de destino, muchos de ellos se encuentran con multitud de problemas sociales y con la dificultad de integrarse en la nueva realidad que les envuelve, esto se convierte en una problemática recíproca, pues también la integración de estos colecti-

---

vos es vista con preocupación, por parte de los países receptores de inmigrantes.

## **Ciudadanía, democracia y participación**

---

La esencia de la democracia es la participación social, no se puede hablar de una sociedad integrada sin que sus miembros estén involucrados en el sistema, en el que todos están representados y las decisiones forman parte de un consenso común. El problema acontece desde el momento que determinados sectores no utilizan las formas establecidas de comunicación dentro de la propia estructura organizativa, las consecuencias repercuten sobre las decisiones políticas y su adecuación a las demandas y necesidades de los colectivos implicados. La participación social de los ciudadanos se contempla a través de las asociaciones y organizaciones, es mediante estos órganos como la población pueden disfrutar de la Democracia como tal, se trata de tener voz a la vez de participar en la planificación de aquellas políticas que les afectan, siendo así como las intervenciones y los recursos pueden estar más cerca de sus necesidades e inquietudes.

La noción de ciudadanía democrática implica la de igualdad, vinculada con una comunidad ha de entenderse como aquella que garantiza la integración de sus miembros y las posibilidades reales de participar y asumir la responsabilidad de dirigir sus acciones, en la búsqueda de un bienestar, que debe poder estar al alcance de todos. La desigualdad social opera en muy diversos ámbitos y esferas más o menos globales, tal como se menciona anteriormente en el caso de la "Sociedad del riesgo global", pero también acontece en un nivel más cercano, en la comunidad, vista como un conjunto de interacciones enmarcadas en un espacio geográfico, caracterizado por particularidades que lo hacen un tanto

especial y le otorgan una idiosincrasia determinada, tal como puede ser entendido el espacio que denominamos barrio y que sirve para delimitar este fenómeno.

Al mismo tiempo que hablamos de ciudadanía, derechos y democracia, lo hacemos de la desigualdad y los procesos que la generan, como dos factores que aparecen en un mismo espacio, tal vez por la incapacidad de los primeros de poder anular las fuerzas que imponen diferencias entre los individuos, estableciendo una brecha entre unos y otros a la hora de acceder a los recursos disponibles en una sociedad y momento concreto.

Ballester, Ballester y Vecina (2005) se refieren al sustento del mercado de trabajo, como determinante de los Estados de Bienestar, cuando en realidad la exclusión de éste u otros ámbitos es una realidad para porcentajes que varían entre el 10 o el 15% de la población. Nos encontramos ante el final de un proceso en el que el Estado de Bienestar continúa su devenir, sin acabar de desistir en su intento de extender la cobertura de los derechos y prestaciones sociales, pero muy debilitado en ciertos aspectos por las corrientes neoliberales con las políticas privatizadas y el libre mercado.

Por tanto, son necesarias otras vías para reconstruir la base de los derechos sociales, pero tampoco parece que un aumento de la redistribución de la renta reduzca el problema en toda su dimensión. Se precisan otras iniciativas que en momentos de crisis socioeconómica sean capaces de movilizar a la población, en la búsqueda de mejoras y objetivos comunes. El desafío ante la tendencia de desvertebración y exclusión social demanda una nueva forma de respuesta, basada en la colectividad organizada, sobre la base de la justicia social y la búsqueda de intereses comunes, acordes con planteamientos de participación democrática y los derechos de ciudadanía.

Se trata de plantear una alternativa a través de la organización de la comunidad y su capacidad colectiva como fuerza inclusiva, aprovechando la naturaleza cooperativa de los seres humanos, anulando los procesos de desavenencias y énfasis en diferencias subjetivas (Fernández y López, 2008:75). La incapacidad de establecer lazos, interacción social y relaciones entre individuos, grupos, colectivos, etc. favorece la fuerza destructora de un sistema dedicado al manejo de la población para orientarla al consumo de masas y al individualismo que subyace como forma de dominación y control que favorece la orientación hacia el consumo y la ignorancia del potencial colectivo.

### **El desarrollo social intercomunitario como respuesta**

Una clave para contrarrestar este modelo económico y las dificultades sociales puede partir de la cooperación altruista de los seres humanos y su carácter social. Esto puede lograrse a través de la dinamización y organización de la comunidad, fortaleciendo las redes sociales y su acción en la búsqueda de derechos y en mejoras en las condiciones educativas, sanitarias, laborales. (Fernández y López, 2008: 80)

Por otra parte, la segregación social urbanística con la concentración de población en situación precaria, aparece como una vulnerabilidad más contra la que luchar. A este respecto, la población inmigrante con más carencias tiende a ocupar estos espacios, una vez van siendo abandonados por otros residentes autóctonos en mejor situación, un proceso que propicia dificultades de actuar comunitariamente, una vez se han perdido lazos estables entre la población y el entorno. En este contexto la degradación urbanístico-ambiental se une a la social, generando guetos por la

falta de comunicación entre los vecinos, agrupados por origen geográfico o étnico, favoreciendo la estigmatización del territorio, su población y la presencia de representaciones negativas hacia los recién llegados (en este caso población inmigrante) que condiciona tendencias xenófobas y planteamientos abocados al fracaso social de la comunidad en su conjunto, véase Vecina (2007) para el caso de Son Gotleu, un barrio con un elevado grado de vulnerabilidad, en el que se ha desarrollado un cambio sociodemográfico de tal magnitud que en menos de una década ha sido substituida la mitad de su población.

Castells (1994, 23-27) define lo que considera "grandes centros urbanos de la nueva economía global" cuya situación como tales los convierte en atractivo para millones de personas que se desplazan a nivel mundial. Gran parte de esta población va ocupando los espacios urbanos más degradados. "La ocupación del espacio urbano sigue marcada por la concentración de la riqueza y el poder de unos grupos y la pobreza de otros, tolerada en guetos donde a la gente marginada le está permitido permanecer". (1994,25). Respecto a los guetos, con elevada presencia de inmigrantes, que se forman en las ciudades europeas, Castells al compararlos con los de las grandes ciudades de Estados Unidos, considera que, mientras en éstas últimas, los guetos son espacios de concentración de grandes mafias dedicadas al crimen, en Europa la mayoría de las minorías étnicas, concentradas en guetos, son trabajadoras con el objetivo de mantener a sus familias, por lo que considera que incluso el soporte del gueto es mayor, ya que la orientación tiene un carácter de fuerte presencia familiar.

La Globalización de la economía ha favorecido la entrada de importantes flujos de población inmigrante, Vite y Rico (2001,55) advierten que esta circunstancia ha propiciado una crisis de identidad cultural, caracterizada por un ascenso del racismo y la xenofobia.

bia, sobre todo dirigida hacia las minorías étnicas y los inmigrantes, ésta aparece expresada en el espacio urbanístico a través de los localismos excluyentes.

La intervención comunitaria es el inicio de una propuesta que pretende generar una dinámica de cambio democrático y participativo, el objetivo primigenio es la organización de la población. Se trata de constituir y sostener a un grupo en torno a la puesta en marcha de iniciativas encaminadas al desarrollo social. El primer paso es la estrategia frente al grupo, siguiendo a Barbero y Cortés (2006) consiste en la concienciación, es necesario empoderar a la población y que sean capaces de conocer las posibilidades con las que puedan llegar a contar; seguidamente la organización del grupo o grupos capaces de acabar movilizándose, se precisa que previamente se cohesionen y sean una representación real de todos los colectivos de la comunidad (forma de poder movilizar a la población en caso de ser necesario).

Los objetivos y técnicas que se pueden utilizar en la intervención comunitaria son diversos, pero deben ir encaminados a cambiar una situación inicial en la que la falta de interacción entre colectivos, individuos y entre éstos y el propio medio dificulta su organización para la búsqueda de mejoras sustanciales, así la planificación de la dinamización comunitaria parte de técnicas para crear comunidad e interacción social, al mismo tiempo que actúa colectivamente para afrontar problemas estructurales (Fernández y López, 2008: 76).

Una metodología adecuada que facilita la implicación de los componentes del grupo puede ser la investigación acción participativa, véase Ballester (2001), Calvo (2002), Callejo y Viedma (2005) como propuestas de aplicación al campo socioeducativo comunitario, definida como una práctica grupal con la asistencia de un investigador, que busca la elabo-

ración de un autodiagnóstico hecho por los propios implicados, referente a una realidad en la que éstos participan como protagonistas; sobre la que posteriormente intervendrán a través de un proceso de planificación acción tomando como base el diagnóstico previo.

El desarrollo comunitario aparece como un medio para conseguir los recursos necesarios que inviertan la dinámica destructiva de la colectividad y las distribuciones asimétricas de recursos y poder. Los fines que se persiguen deben estar en línea con una dinámica democratizadora que acerque la voz de todos en igualdad de condiciones. Siguiendo a Fernández y López (2008) este ha de ser el eje clave en el diseño de la acción social comunitaria; afectando a aspectos clave de la planificación como:

- El diagnóstico de retos y problemas.
- El establecimiento de objetivos tanto internos como externos.
- El diseño de la acción comunitaria a desarrollar y de los miembros que la componen.
- Afectando al final al proceso de evaluación de los resultados obtenidos, medidos según el grado de consecución en la capacitación de las personas y grupos, así como de su relación con los principios democráticos y de ciudadanía considerados.

Es en este contexto concreto más cercano al que podemos denominar comunidad, un espacio identificado como propio por sus protagonistas, donde transcurren las interacciones cotidianas de éstos, en el que es más fácil visualizar los efectos de la individualización y la pérdida del sentido de democracia y ciudadanía, en su expresión más cercana a la población donde la baja afiliación asociativa reduce la voz del conjunto y su capacidad de respuesta.

Se precisa un espacio de intervención más amplio bajo planteamientos socialmente organizados, lo podemos denominar

“Desarrollo social intercomunitario” en el momento en que tiene una base de dinamización y promoción social, al tiempo que proyecta su influencia a otros espacios, en los que previamente se han ido generando espacios de interacción y lazos estables entre colectivos.

Partiremos de la premisa de considerar el desarrollo social intercomunitario como la organización de un espacio físico-social, en el que interactúa población y además de generar dinámicas de mejora de ese espacio, es capaz de proyectar la fuerza de su sinergia hacia el exterior, influyendo en otros espacios más allá de lo que pueda haberse delimitado en un principio. En el caso de la limitación de una comunidad coincidente con un barrio, podríamos hablar de la extensión del desarrollo de éste hacia otros barrios colindantes. Como un paso más en la lucha contra la presión de procesos relacionales, que rompen el tejido asociativo y su conexión, más allá de espacios cerrados.

El concepto de desarrollo social iría en la línea de alcanzar cambios en los estatus sociales, para alcanzar el poder necesario de una nueva negociación de los derechos de ciudadanía y participación. Barbero y Cortés (2006, 49) plantean la necesidad de establecer este modelo de intervención bajo dos estrategias, como son la dinamización social, entendida como la activación de relaciones e interacciones, y la promoción social en busca de mejoras en el bienestar.

Las dinámicas actuales plantean nuevos espacios y retos de actuación, una vez parece que la ruptura de las fronteras pone en jaque a los Estados como garantes de la interacción internacional, parece que no sólo la información o los movimientos económicos fluyen por un espacio globalizado, también el sistema genera dinámicas demográficas que implican verdaderos éxodos, en los que la movilidad condicionada por el mercado de trabajo crea

espacios de interacción entre familias (en un espacio más concreto) y verdaderas comunidades (en otro un tanto más abierto) esta particularidad abre nuevas vías de comunicación y oportunidades extraordinarias de contacto entre la población. Así el conocimiento alcanza estadios más informales, pero no por eso menos válidos, escapándose de las restricciones impuestas por las instituciones educativas, el acceder a información sobre otras formas de interpretar la realidad, de organizarse y relacionarse (lo que podríamos denominar otras formas culturales).

Al mismo tiempo, las dinámicas demográficas cambian la composición de la población, haciéndola más heterogénea, en cuanto a su origen geográfico, no en el social, pues la estructura social se reorganiza distribuyendo nuevamente las capas por diferencias y desigualdades de acceso a recursos sociales. El panorama puede definirse como multicultural, considerando el concepto de cultura desde una visión de diferencia percibida, pero que, junto con aspectos como el origen étnico o geográfico, facilita la configuración de redes sociales y asociaciones que van asentándose en el nuevo territorio, en el país de destino de los recién llegados. Vecina (2010) muestra la existencia de estas redes, tanto en el caso de influir en el proceso de migración y lugar de destino, como a la hora de continuar la interacción con la comunidad de origen.

La presencia de asociaciones o vínculos entre la población inmigrante, en la sociedad receptora, plantea un escenario diferente de interacción y prácticas sociales. Si partimos de la definición de un espacio como pueda ser el de barrio, Alomar (1980) lo define como una parte de la ciudad, más o menos delimitado física y legalmente, un lugar en el que sus habitantes establecen una serie de contactos frecuentes, íntimos y personales; por regla general, un barrio suele estar caracterizado por una serie de aspectos comunes y diferenciales, respecto a otros barrios.



---

En primer lugar, aparecen espacios de participación potentes, alternativos a la participación en formas más convencionales, como puedan ser las asociaciones de vecinos, esta circunstancia puede tener consecuencias negativas para la integración, pero al mismo tiempo ofrece un potencial de participación importante, si se establecen espacios de interacción y trabajo en red, pueden crearse situaciones interesantes que acaben cambiando la dinámica no comunicativa, hacia formas de cooperación en las que se fusionan diversos colectivos, constituidos ya como vecinos de un barrio, con objetivos y sentimientos de pertenencia comunes. Un ejemplo lo tenemos en el caso de la Asociación de vecinos del Rafal Nou, en la que personas de origen inmigrante forman parte de la junta directiva y participan plenamente en sus actividades, creando espacios de participación – integración real, en los que desaparecen las representaciones de la diferencia, a favor de la igualdad y acción conjunta.

En segundo lugar, se traspasa la relación entre lugar de asentamiento y asociacionismo, dado que las nuevas asociaciones de inmigrantes representan a colectivos residentes en diversos barrios, esto favorece la extensión de la influencia más allá de estas demarcaciones, utilizadas habitualmente por las asociaciones de vecinos de barriada. La inercia propiciada por comunidades organizadas a través de la diversidad y trabajo conjunto de todos los colectivos, superando concepciones multiculturales e incluso interculturales, ya no se persigue esta última conceptualización como un objetivo, sino que se plantea una visión en la que no existen diferencias, sobre las que trabajar, más bien acciones transversales y protagonizadas por todos los vecinos organizados frente a intereses y objetivos comunes.

El proceso final más que una utopía comienza a ser una realidad inicial, en la que diver-

sos barrios de Palma inician entre 2008 y 2009 un proceso de organización comunitaria de diversos agentes, en el que también se busca la participación de colectivos de inmigrantes, bajo la figura de nuevos vecinos que se implican en mejorar la comunidad. Casos como el de Pere Garau y la organización de diversas entidades en una Comisión de convivencia o el de Son Gotleu (éste último sin el apoyo de la asociación de vecinos) barrios de Palma en los que a través del trabajo de un Proyecto de Desarrollo Comunitario del Ayuntamiento, que permite la acción conjunta de diversos técnicos trabajando en una intervención coordinada, bajo el propósito de empoderar a las asociaciones, fortalecer un tejido social, al mismo tiempo que obtienen el apoyo institucional para facilitar la consolidación del engranaje Administración – barrio, acercando sus inquietudes y buscando la implicación de otros sectores asociativos.

Podemos citar otros casos como el de Son Rapinya, Son Dameto, el Rafal Nou, al que se añade Son Gibert. Utilizando recursos de diversas subvenciones públicas de la Dirección General de Inmigración y del propio Ayuntamiento de Palma, ponen en marcha iniciativas similares con objetivos comunes, en este caso la participación de la nueva población en actividades compartidas entre todos los vecinos, proyectando incluso su trabajo hacia otros barrios, en momentos determinados.

Esta práctica integradora pretende aprovechar el potencial de las asociaciones de inmigrantes y el arraigo de las de vecinos, para establecer lazos de cooperación y trabajo conjunto. De esta forma unos pueden ofrecer la participación en los espacios más adecuados para realizar prácticas democráticas y participativas, mientras que otros aportan nuevas ideas, población joven y mediación para favorecer el proceso de asentamiento y la interacción social.

## Referencias Bibliográficas

ALOMAR, E. (1980). *Teoría de la ciudad: ideas fundamentales para un urbanismo humanista*. Madrid: I.E.A.L.

ANDER-EGG, E. (1986). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. México: El Ateneo.

BALLESTER, LL. (2001). *Bases metodológicas de la investigación educativa*. Palma: Universitat de les Illes Balears.

BALLESTER, LL. BALLESTER, M. y VECINA, C. (2005). Vigència i crisi de l'aplicació de criteris universalistes a les polítiques de benestar: Revisió del concepte de ciutadania. Comunicació presentada en el Congreso Internacional "Social inclusión network. Universitat de les Illes Balears. 10-30 de Noviembre de 2005.

BARBERO, J.M. y CORTÉS, F. (2006). *Trabajo comunitario, organización y desarrollo social*. Madrid: Alianza Editorial.

CALVO, A. (2002). *La animación sociocultural. Una estrategia educativa para la participación*. Madrid: Alianza Editorial.

CASTELLS, M. (1994). "Flujos, redes e identidades: Una teoría crítica de la sociedad informacional. En Castells, M. (ed). *Nuevas perspectivas críticas en educación* (pp. 13-53). Barcelona: Paidós.

FERNÁNDEZ, T. y LÓPEZ, A. (2008). *Trabajo social comunitario: Afrontando juntos los desafíos del siglo XXI*. Madrid: Alianza Editorial.

KISNERMAN, N. (1986). *Teoría y práctica del trabajo social*. Buenos Aires: Humanitas.

KOTTAKE, C.P. (1996). *Antropología. Una exploración de la diversidad humana*. Madrid: McGraw-Hill.

NOGUEIRAS, L. M. (1996). *La práctica y la teoría del desarrollo comunitario. Descripción de un modelo*. Madrid: Narcea.

VECINA, C. (2007). "La utopía de la interculturalidad. El caso de Son Gotleu". En *Revista de Ciencias Sociales Aposta*, 33.

<http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/vecina4.pdf>

VECINA, C. (2010). *Migracions actuals: Integració i exclusió. El cas dels senegalesos a s'Arenal i Platja de Palma*. Palma: Càritas Mallorca. (en prensa)

VITE, M.A. y RICO, R. (2001). *Qué solos están los pobres: Neoliberalismo y urbanización popular en la zona metropolitana de la ciudad de México*. México: Plaza y Valdes.

# Desigualtats socials

en Salut

## I Cabeza, Elena

*Coordinadora del Pla de Salut*

## Artigues, Guillem

*Infermer del Pla de Salut*

## Tortella, Gabriel

*Metge del Pla de Salut*

## Resum

Avui dia es fa palès que la classe social apareix com a fet determinant de la salut de la població. Segons l'Enquesta de Salut de les Illes Balears 2007, en la percepció de la salut, trastorns crònics, risc de patiment psicològic, restricció de l'activitat física..., és a dir, en tots els paràmetres de l'estat de salut, les classes socials desfavorides tenen la part pitjor. Si considerem els estils de vida: hàbit fumador, activitat física de lleure, hàbits alimentaris..., constatarem el mateix, la balança del risc elevat cau del costat de les mateixes classes, les desfavorides. El mateix esdevé en la utilització dels serveis sanitaris. En pràcticament tots els indicadors de risc el percentatge de població en perill correspon a les dones i a les classes socials més desfavorides. La paradoxa: en totes les classes socials considerades, les dones viuen més que els homes encara que amb pitjor qualitat de vida.

## Article

El considerat pare fundador de la salut pública com a ciència social, Edwin Chadwick, va publicar ja fa més d'un segle i mig, el 1842, el *General Report of the Labouring Population of Great Britain* on constata la importància de la classe social com a determinant de salut. Chadwick observà les diferències d'anys viscuts de la població de Liverpool segons si pertanyien a l'aristocràcia o a professions lliberals o si eren treballadors manuals o criats. Els motius que donava per canviar les condicions de vida no eren de tipus ideològic ni doctrinal, sinó, com a bon anglosaxó, de tipus pragmàtic: ajudaria a estalviar doblers públics.

Si Chadwick parlava com a científic social, Virchow, al Berlín de la unificació alemanya a finals del segle XIX parlava com a metge. Segons Virchow, considerat un dels pares

fundadors de la medicina moderna i el pare fundador de l'anatomia patològica, per millorar l'estat de salut de la població era tan important la feina de laboratori com canviar les condicions ambientals i de vida.

Malgrat que per a una gran part de la comunitat científica sempre ha estat clar que la classe social és un important determinant de l'estat de salut, no és fins al 2003 quan definitivament l'Organització Mundial de la Salut (OMS) publica *Els fets provats* en què, amb un aclaparador suport científic, estableix els deu fets irrefutables que determinen l'estat de salut i en els quals la classe social hi apareix com a fet determinant en tots. El 2008 la mateixa OMS publica un programa d'acció, "Esmenar les desigualtats en una generació o com arribar a l'equitat actuant sobre els determinants socials de la salut", a través del qual torna a insistir en el fet de la classe social com un determinant clau de l'estat de salut.

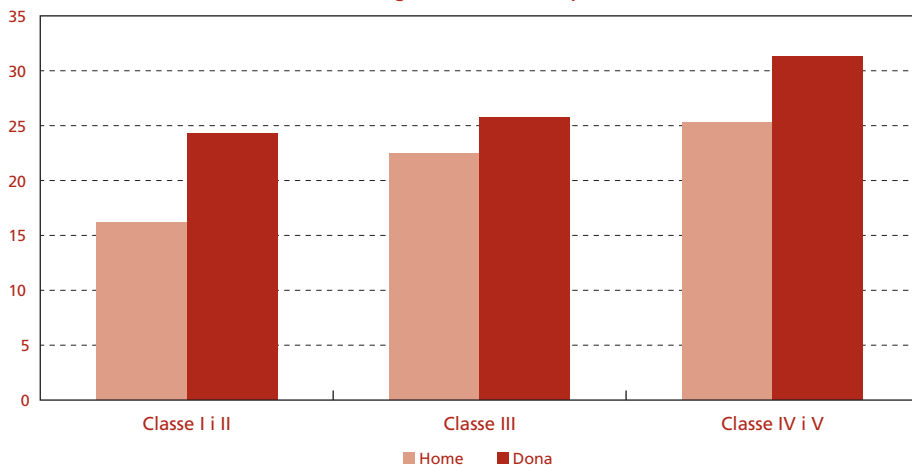
Avui en dia sabem que l'esperança de vida d'un nin difereix enormement en funció del lloc on ha nascut. Al nostre país pot esperar viure al voltant de vuitanta anys però a qualque país africà en viurà menys de cinquanta. A les nostres Illes l'esperança de vida és de

80,44 anys, superior en dones (83,53) que en homes (77,39) però encara que no hi hagi, fins ara, dades que ho demostrin, s'espera que hi hagi diferències dins el nostre territori, pobles, barris... tal i com s'ha vist a altres llocs com al País Basc. També sabem que l'elevada càrrega de morbiditat es deu, en gran part, a les condicions de vida de la població, és a dir, a les circumstàncies en les quals la gent neix, creix, viu i treballa i com el medi ambient afecta la salut de la població.

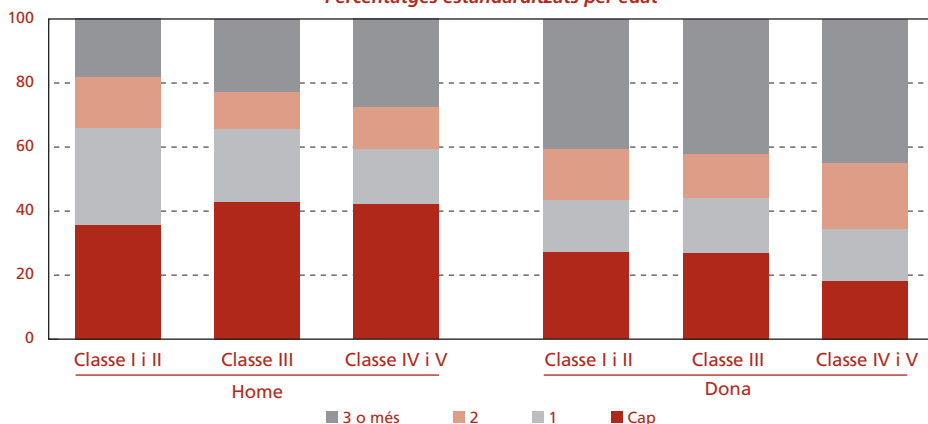
A la nostra comunitat autònoma aquestes diferències ja han començat a aflorar quan hem analitzat les dades de l'enquesta de salut per classe social i hem vist que la salut i la malaltia presenten un gradient social. Quant més baixa és la classe social, pitjor és el seu estat de salut i major la morbiditat, la mortalitat i la mortalitat prematura. A més a més de les diferències per gènere. A la nostra societat, aquesta situació s'agreuja en dones de classe social baixa.

Per exemple, el 74 % de la població resident a les Illes Balears considera que té un bon estat de salut encara que aquesta percepció empitjora entre les classes socials desfavorides, sobretot si són dones (figura 1). També les persones de classes socials

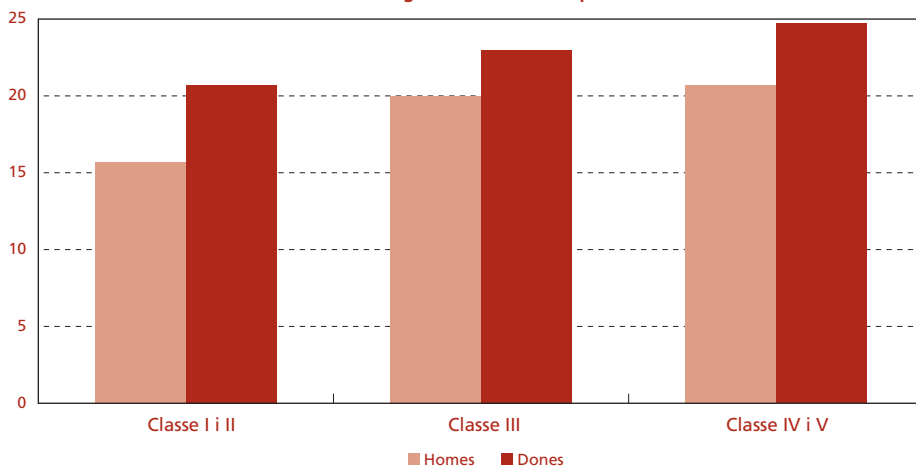
**Figura 1. Percepció de l'estat de salut com a regular i dolenta segons classe social i sexe. Percentatges estandarditzats per edat**



**Figura 2. Nombre de trastorns crònics segons classe social i sexe.**  
 Percentatges estandarditzats per edat



**Figura 3. Limitacions per a la realització de les activitats de la vida diària per classe social i sexe.**  
 Percentatges estandarditzats per edat



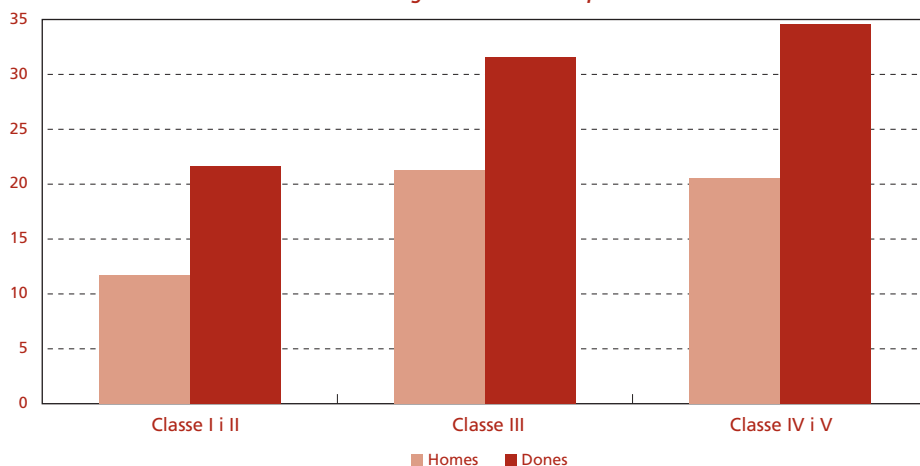
més desfavorides pateixen més trastorns crònics que les classes benestants i tenen més limitacions per realitzar activitats de la vida diària (figura 2 i 3).

A les persones grans de 65 anys o més se'ls va demanar quina dificultat tenien per fer les activitats quotidianes relacionades amb l'atenció personal (vestir-se, menjar, dutxar-se i caminar, entre d'altres), les feines domèstiques (fer-se el llit, escurar, etc.) i la mobilitat (caminar una hora seguida, pujar escalons etc.) i el grau de dificultat que aquestes activitats els suposava (sense

ajuda, amb ajuda d'una altra persona o si no eren capaces de fer-ho totes soles). De nou, les persones grans de classes socials desfavorides tenien més dependència funcional que les de classes socials benestants en activitats relacionades amb l'atenció personal i la mobilitat.

Quan analitzam el benestar psicològic de la població de les Illes mesurat amb el *General Health Questionnaire (GHQ-12)*, les expectatives no milloren. Si un 25 % de la població adulta de les Illes té risc de patir un trastorn mental, aquest risc s'incrementa entre les

**Figura 4. Risc de patiment psicològic segons la classe social i sexe.**  
 Percentatges estandaritzats per edat



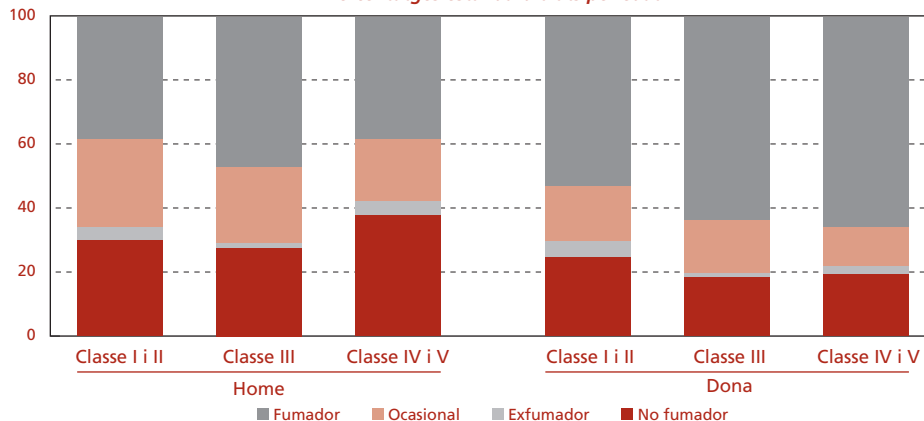
classes socials IV i V, sobretot entre les dones (figura 4).

Sobre els estils de vida relacionats amb malalties molt freqüents i importants com les malalties cardiovasculars, l'obesitat o el càncer observem que respecte del tabac els homes de classes socials desfavorides fumen més i són els de classe social alta els que han començat a deixar de fumar (figura 5). Sobre els hàbits alimentaris, la població infantil consumeix més dolços i refrescs ensucrats (figura 6). També l'obesitat és més freqüent entre aquest col·lectiu més desfavorit (figura

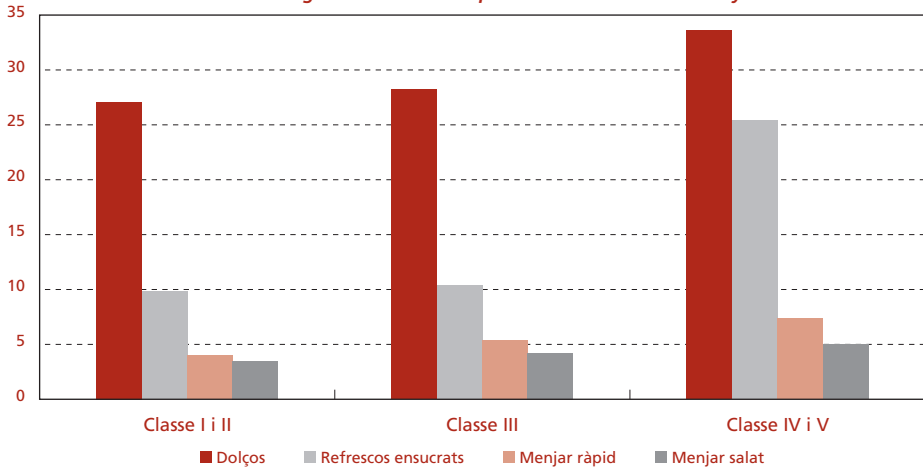
7) i, encara que realitzen una activitat física de major esforç durant la jornada laboral, dediquen menys temps a fer activitat física el temps d'oci (figura 8).

Les diferències en la realització de determinades pràctiques preventives com el control del colesterol, la tensió arterial o la vacunació del grip s'escurcen encara que en el grup d'edat diana del programa de prevenció de càncer de mama o de cèrvix, la freqüència de mamografies (taula 1) i de citologies (figura 9) és més baixa entre les dones de classe social desfavorida.

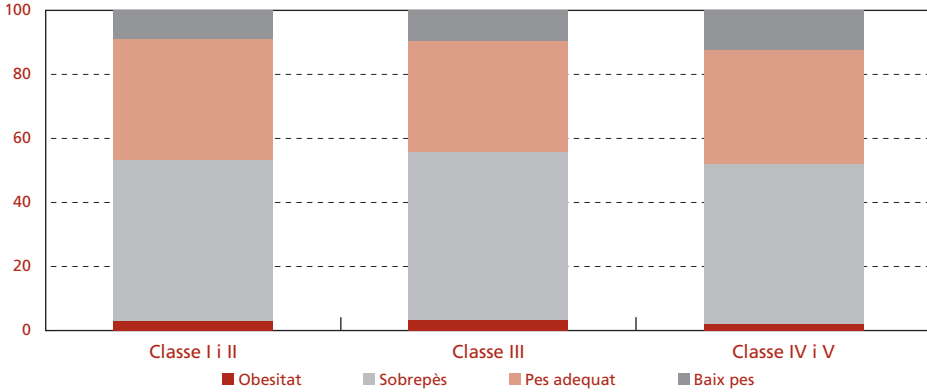
**Figura 5. Distribució del consum de tabac per classe social i sexe.**  
 Percentatges estandaritzats per edat



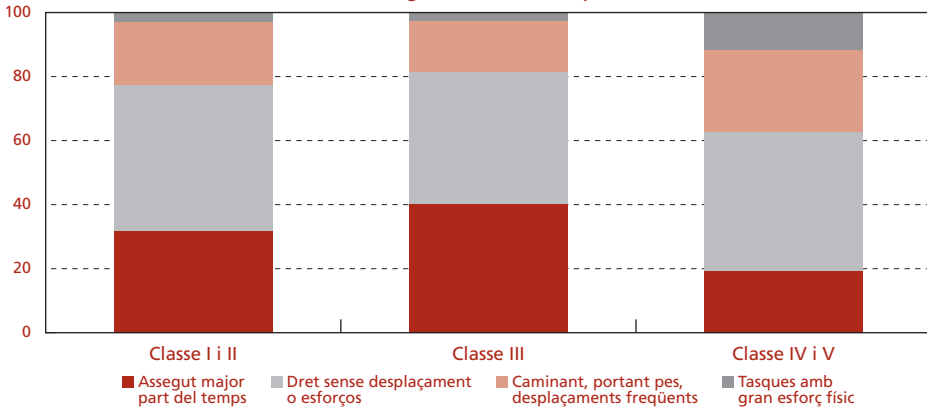
**Figura 6. Consum diari de dolços, refrescs ensucrats, menjar ràpid i salat segons la classe social**  
 Percentatges estandaritzats per edat. Població ≤ de 15 anys



**Figura 7. Prevalença del sobrepès i obesitat segons la classe social.**  
 Percentatges estandaritzats per edat. Població ≤ de 18 anys

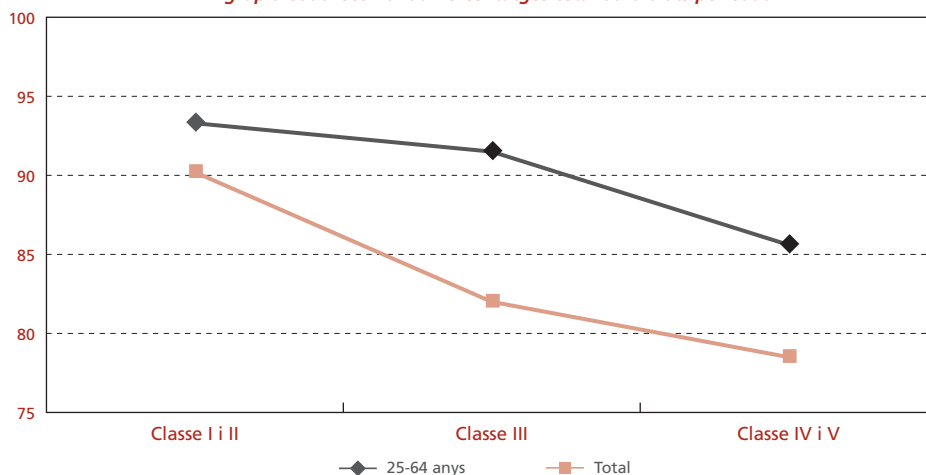


**Figura 8. Tipus d'activitat física en l'activitat principal segons classe social.**  
 Percentatges estandaritzats per edat



**Taula 1: Realització de mamografies i classe social**

Grup d'edat	Classe I-II	Classe III	Classe IV-V	TOTAL
16-39	7,9	10,1	14,3	14,4
40-49	58,4	59,9	47,4	53,1
50-64	95,4	92,7	87,5	90,0
65-74	88,8	62,4	58,8	67,3
>=75	48,9	16,4	30,6	27,7

**Figura 9. Dones que declaren haver-se fet una citologia segons classe social i grup d'edat recomanat. Percentatges estandaritzats per edat**

Les persones de classe social desfavorida freqüenten més els serveis sanitaris, lògicament, els serveis sanitaris públics, fonamentalment el metge de família. També utilitzen més els serveis d'urgència com a porta d'entrada al sistema sanitari. Consumeixen més medicaments pel mal, els antidepressius i els antihipertensius i, en canvi, consumeixen amb menys freqüència els anticonceptius orals. Per contra, les persones de classe social alta acudeixen amb major freqüència a un especialista i a les consultes de mútues o de societats mèdiques privades.

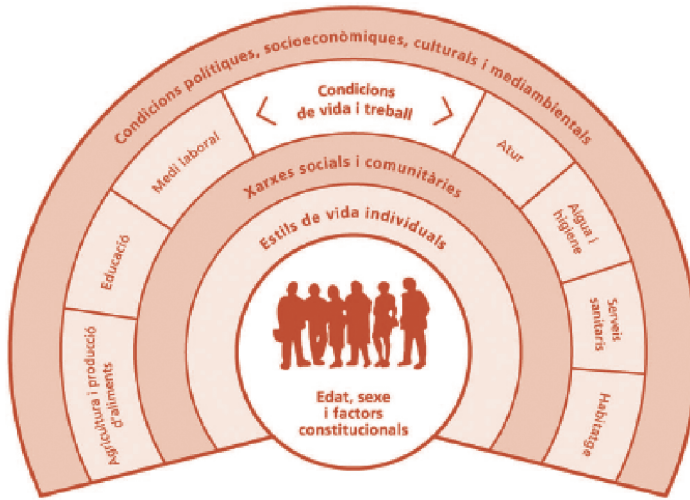
Així doncs, en percepció de la salut, trastorns crònics, trastorns mentals, restricció de l'activitat física..., és a dir, en tots els paràmetres de l'estat de salut, les classes socials desfavorides tenen la part pitjor. Si consideram els estils de vida: hàbit fumador, activitat física

de lleure, hàbits alimentaris..., constatarem el mateix, la balança del risc elevat cau del costat de les mateixes classes, les desfavorides. El mateix esdevé en la utilització dels serveis sanitaris.

Per fer-hi front, hem de ser conscients que les condicions socials en les quals viu una persona influeixen de manera molt important en la seva salut. Tradicionalment la societat ha esperat que el sector sanitari s'ocupàs de les qüestions que afecten la salut i les malalties. Avui en dia però, es considera que l'atenció a la salut donada pels serveis als quals acudeix la població quan emmalalteix no és el factor principal que determina la salut de les persones sinó que és un determinant més, essent també importants altres factors que permeten a les persones millorar o mantenir la salut, tal i com poden veure a la figura 10.



Figura 10. Condicionants de salut



Partint d'aquesta concepció, hi ha factors constitucionals com el sexe, l'edat i la genètica que afecten la salut de l'individu però que no són modificables. Al seu voltant es troben, en diverses capes, els determinants modificables, començant pels estils de vida de cada individu, factors que, durant dècades, han estat objecte clau i quasi exclusiu de la promoció de la salut.

Però els individus i les seves conductes estan molt influïts per les xarxes socials i la comunitat on viuen i de la capacitat d'aquestes per poder donar-los suport. Les condicions de vida i de feina com el medi laboral, la feina remunerada i la no remunerada, les condicions laborals, la càrrega de feina, l'estrès o la satisfacció laboral, les condicions de l'habitatge, humitat, mida, accessibilitat, l'educació rebuda, els aliments, l'accés als serveis bàsics i l'entorn, els espais verds, el transport etc. també determinen la nostra salut i per acabar, les condicions polítiques, socioeconòmiques, culturals i ambientals.

i pels quals moren. Això comporta un canvi de paradigma biomèdic, centrat actualment en els problemes de salut i que col·loca la responsabilitat principal en l'àmbit sanitari, cap a un altre, basat en els determinants de salut, i que requereix un compromís polític de totes les àrees del Govern, d'altres institucions i la participació de la ciutadania. Assolir l'equitat en salut actuant sobre aquests determinants socials s'està convertint en una prioritat dins l'agenda internacional tant de la Unió Europea com de l'OMS. La Direcció General de Salut Pública i Participació de la Conselleria de Salut i Consum ha iniciat, amb aquest objectiu, una profunda reforma de salut pública orientada a determinants en salut i és conscient que, per afrontar adequadament els determinants socials de la salut i aconseguir una equitat efectiva en salut, és necessari sensibilitzar altres sectors implicats i cercar sinèrgies, avui en dia, un dels majors reptes de la salut pública del segle XXI.

Aquesta visió integral de la salut és absolutament necessària per comprendre i fer front als problemes de salut que la població pateix

**\*Els resultats presentats en aquest article formen part de l'Enquesta de Salut de les Illes Balears ESIB 2007**

---

### ***Bibliografia***

CABEZA E, ARTIGUES G, PUJOL A, TORTELLA G, YAÑEZ A. (2009) *Enquesta de Salut de les Illes Balears 2007 (ESIB07)*. Conselleria de Salut i Consum. Direcció General de Salut Pública i Participació. Palma: Govern de les Illes Balears.

# Ètica, principis i valors

## en la pràctica del treball social

---

**I Fernanda Caro Blanco i  
Magdalena Ochogavia Mayol**

*Diplomades en treball social*

*Professores del Departament de Filosofia i Treball Social de la Universitat de les Illes Balears*

---

### Resum

L'article que es presenta vol abordar la qüestió de l'ètica, els principis i els valors en la pràctica professional del treball social. Una vegada definits aquests conceptes es parteix de considerar la relació d'ajuda i les polítiques socials com els dos contextos d'expressió ètica del treball social. Tot i la seva utilitat, cadascuna de les dues dimensions filosòfiques de l'ètica, la kantiana i la utilitarista, es consideren insuficients a l'hora de prendre decisions que comporten dilemes ètics. Els dilemes ètics es presenten en la relació entre el professional i l'usuari, les institucions i la realitat social en conjunt. Aquesta representa la dimensió pragmàtica de l'ètica, que conviu i s'interrelaciona amb altres dues dimensions eticomorals: la teleològica i la deontològica. La recerca de formes i models per abordar els dilemes ètics, i complir correctament els principis de beneficència, autonomia i justícia, són alguns dels aspectes que també s'aborden en aquest article.

---

### Paraules clau

Principis eticomorals, deontologia, dilema ètic, beneficència, autonomia, justícia

---

### ***Sobre els conceptes d'ètica, principis i valors en la intervenció psicosocial***

L'ÈTICA és la disciplina filosòfica que estudia la moral, és a dir, les normes de comportament que segueixen les persones respecte del que és correcte, bo o dolent. (Banks, 1997). S'entén allò ètic com una reflexió sistemàtica, una indagació teòrica sobre la manera més adequada d'actuar i de viure. L'ètica no inventa, es limita a reflexionar sobre el fet moral. (Fernández Bermejo, 1996). Necessàriament lligat a això anteriorment expressat, en el context de les disciplines de les ciències socials i humanes el concepte VALORS s'utilitza per denominar una sèrie de PRINCIPIS eticomorals fonamen-

tals amb els quals aquestes s'han de comprometre.

Si partim de la idea que tota activitat humana conté concepcions i criteris de valor, amb més raó haurem d'acceptar que determinades disciplines —aquelles que intervenen de manera directa en la vida de les persones— tenen a la seva base una activitat moral i normativa que fa imprescindible que els professionals hagin de considerar i observar els objectius i les conseqüències de les accions lligades a la seva pràctica.

Les professions estan considerades com a institucions que tenen una autoritat determinada per produir un bé social específic: en el cas de la medicina, salut; la defensa jurídica dels interessos individuals o col·lectius en el cas del dret; la satisfacció de les necessitats de benestar en el cas del treball social. (Salcedo. 2003: 315). La societat atorga autoritat exclusiva a una professió en tant que aquesta es compromet amb un conjunt de valors públicament recognoscibles a l'hora d'exercir dita autoritat.

L'activitat professional del treball social es fonamenta en el compromís amb el BÉ PÚBLIC, des d'una triple perspectiva: que s'ofereixi des del respecte als interessos del client/usuari, que salvaguardi els interessos d'altres membres de la societat i que respecti les normes d'organització social.

### ***La relació d'ajuda i les polítiques socials, els dos contextos d'expressió ètica del treball social***

El treball social és una disciplina i una professió emmarcada dins la RELACIÓ D'AJUDA que es desenvolupa en els diferents contextos institucionals que l'estat del benestar crea, a través de les POLÍTIQUES SOCIALS DE BENESTAR i dels

distints sistemes de protecció. I és per això que l'aplicació dels principis i dels valors professionals han de contextualitzar-se tant en allò que és i significa la relació d'ajuda com en les polítiques socials de benestar.

El concepte de RELACIÓ D'AJUDA es refereix a una relació interpersonal especial que permet que l'individu iniciï un procés de canvi. Crea una dinàmica en la qual la relació es desenvolupa en dos nivells: el dels sentiments i el de les actituds. La importància de la relació d'ajuda radica en el compromís de l'individu amb la resolució dels seus problemes, ja que està fonamentada en les capacitats potencials que té una persona per canviar i enfrontar-se de forma efectiva als conflictes. És un vincle emocional i, a la vegada, el medi per a l'ajuda. Proveeix d'estímul i de possibilitats de creixement. Respecta i alimenta la individualitat de l'altre. Proporciona un sentiment de seguretat i d'identitat. Requereix un context de relacions humanes positives, favorables a la valoració de l'altre, sense amenaces ni desafiaments a la concepció que el subjecte es fa de si mateix. (Escartín. 1998). AUTENTICITAT, ACCEPTACIÓ I EMPATIA són les bases substancials de la relació d'ajuda. L'autenticitat expressa la transparència i la congruència que ha de caracteritzar l'actitud del treballador social. Una persona és autèntica quan el que diu està d'acord amb el que pensa i sobretot amb el que sent, de forma que evita utilitzar el doble llenguatge de la comunicació verbal i no verbal, la confusió, l'ambigüitat i la contradicció per tal de no introduir desconfiança i inseguretat en la relació. L'acceptació és una actitud que té l'origen en el respecte a l'altra persona, a la seva dignitat, i el reconeixement del seu valor com a ésser humà i com a persona única. L'empatia, o comprensió empàtica —que té elements perceptius, valoratius i emocionals— es defineix com la capacitat per posar-se en el lloc d'una altra persona, percebre i comprendre correctament el que pensa i experimenta, juntament amb la capacitat de comunicar aquesta comprensió.

La pràctica del treball social es desenvolupa en els diferents contextos institucionals que l'estat del benestar crea, a través de les polítiques socials de benestar i dels distints sistemes de protecció. Els principis que han guiat la construcció dels diferents sistemes de protecció social dels estats del benestar, entre els qual hi trobam el sistema dels Serveis Socials, han estat basats en la universalitat de les prestacions, la igualtat, la solidaritat, la prevenció, la responsabilitat pública, la descentralització, la normalització i la integració, la participació, la planificació i la coordinació i la globalitat i la integralitat de les intervencions, i així ho recullen totes les lleis autonòmiques que —tant de primera com de segona generació— s'han anat promulgant. De la mateixa manera, l'any 2004, la Federació Internacional de Treballadors Socials (FITS) aprovà, en assemblea, el document *Ètica en el treball social. Declaració de principis*, que en el punt 4.1 assenyala com a principis fonamentals del treball social la defensa dels drets humans, la dignitat humana i la justícia social. "El treball social es basa en el respecte al valor i dignitat inherents a tota persona i als drets que d'això es desprenen. Els treballadors socials han de donar suport i defensar la integritat i el benestar físic, psíquic, emocional i espiritual de cada persona. [...] Els treballadors socials tenen la responsabilitat de promoure la justícia social, en relació amb la societat en general, i amb les persones amb les quals treballen. Això significa: desafiar la discriminació negativa [...]. Reconèixer la diversitat [...]. Distribuir els recursos equitativament."

## **Les dimensions filosòfiques de l'ètica**

Dues grans DIMENSIONS FILOSÒFIQUES DE L'ÈTICA fonamenten els valors que tradicionalment són la base de les professions i les disciplines de les ciències socials i humanes: la KANTIANA i la UTILITARISTA.

- LA DIMENSÍO KANTIANA DE L'ÈTICA tendeix a emfatitzar l'interès en la persona individual, els seus drets i els seus deures i particularment els principis de llibertat i de justícia. Sobre l'ètica de Kant es varen desenvolupar la majoria dels principis que regeixen la relació entre el professional del treball social i l'usuari. D'aquests principis, els més estudiats en l'àmbit concret del treball social són els que va plantejar Biesteck a finals dels anys cinquanta i que posteriorment varen ser ampliat i modificats per altres autors. Els principis de Biesteck són set: individualització, comprensió empàtica, expressió explícita de sentiments, implicació emocional controlada, acceptació, actitud no fiscalitzadora o enjudiciadora, confidencialitat i respecte per les persones.
- La idea bàsica de la DIMENSÍO UTILITARISTA ens diu que l'acció correcta és la que produeix un pes major de bé sobre el mal, és a dir, se centra en el principi d'utilitat. Aquesta dimensió va més enllà de la relació entre l'usuari i el professional i té en compte altres factors com la institució i el context social. L'utilitarisme remarca la noció de bé públic i fa parar atenció sobre les conseqüències de les accions en relació amb els principis d'utilitat i de justícia.

Però cap de les dues teories pot oferir un principi darrer que determini si les accions són correctes o equivocades. Sarah Banks (1997:47) argumenta: "La teoria ètica kantiana tendeix a defensar rígidament el que es coneix com el deure propi cap al bé propi, l'utilitarisme se centra en les sumes del bé i del mal en abstracte en contraposició a les persones concretes que experimenten el plaer o qualsevol altra cosa. Duts a l'extrem, la doctrina kantiana podria suposar, per exemple, que en un cas particular fos moralment correcte mantenir una promesa, encara que d'això es derivés el sofriment de molta

de gent (...) I l'utilitarisme podria admetre que és correcte matar una persona innocent pel bé de la societat".

## **Les tres dimensions eticomorals de l'exercici professional**

Bermejo (1996) planteja l'existència de tres dimensions eticomorals en l'exercici professional: LA DIMENSÍO TELEOLÒGICA, LA DEONTOLÒGICA I LA PRAGMÀTICA.

- La dimensió TELEOLÒGICA fa referència a la finalitat, a l'objectiu darrer que pretenem aconseguir quan realitzam una acció. Aquesta dimensió ens du a plantejar-nos el PER QUÈ de la pràctica. Ens presenta la situació de l'existència d'un *telos*, una finalitat definida de les professions de les ciències socials i humanes, i en el nostre cas del treball social.
- La dimensió DEONTOLÒGICA ens du, una vegada contestada la pregunta del per què, a formular-nos la pregunta del QUÈ s'ha de fer. Els codis deontològics ens ofereixen deures, normes, imperatius als quals els mancaria sentir si no existís la dimensió teleològica. La deontologia s'ocupa dels deures i de les obligacions, cerca el conjunt de normes exigibles a totes les persones que comparteixen una mateixa professió. Hi ha una sèrie de factors lligats a determinades disciplines que determinen la necessitat d'introduir un codi deontològic: la naturalesa de la pràctica, la complexitat de la tècnica utilitzada, la comprensió teòrica que el professional ha de tenir de l'usuari, el contacte que ha d'establir-hi i les obligacions del professional cap aquest.
- No hem d'oblidar que l'ètica és una pràctica i no una declaració de principis. Per tant, una vegada que el professional és

conscient de la finalitat i dels deures de la seva professió i de les normes pels quals s'ha de regir, cal que es demani COM FER-HO. Això representa la dimensió PRAGMÀTICA. És en aquesta dimensió on es fan patents els DILEMES ÈTICS. A hores d'ara es comença a avançar en la recerca de mètodes específics per intentar resoldre les qüestions ètiques. Algunes d'aquestes les proporcionen els codis ètics: utilitzar fòrums col·lectius, elaborar normes ètiques de caràcter específic per a determinats camps de treball, promoure debats, formació i investigació sobre qüestions ètiques... Però sens dubte, el que està fent importants aportacions a aquest dimensió pragmàtica és la formulació de diferents models per resoldre dilemes ètics. Si definim el dilema ètic com una elecció entre dues alternatives igualment inadequades en relació amb el benestar humà, veiem que la pràctica professional està plena de problemes i dilemes ètics que no són fàcils de resoldre. Una altra qüestió important és que el problema ètic no finalitza quan s'ha pres la decisió i s'escull una acció o una altra, sinó que suposa també assumir responsabilitats pel resultat de la decisió (Banks, 1977).

Ens aturarem un moment en la dimensió teleològica o la finalitat del treball social. *telos* és una paraula grega, central a l'ètica aristotèlica, que té relació amb la finalitat a la qual tendeix tota realitat, la finalitat intrínseca a la qual aspira (Bermejo. 2002:55). Si a l'ètica aristotèlica *telos* es refereix a les fites que cadascú es proposa assolir en sentit individual, el *telos* de l'activitat professional es refereix a la FUNCIONALITAT SOCIAL d'una determinada disciplina. Les possibles preguntes serien: per a què serveix el treball social? En quina mesura contribueix a la consecució del *telos* general de l'ésser humà? Quin servei ofereix aquesta pràctica professional? Es poden assenyalar amb claredat els bens intrínsecs que es deriven d'una pràctica pro-

---

fessional adequada? No hem de perdre de vista que el *thelos* professional té una dimensió contextual, social i històrica, i és per això que la professió del treball social centra la seva intervenció en donar resposta a les necessitats que tenen els ésser humans en les seves interrelacions socials, cercant que es produeixi una integració adequada entre les possibilitats de l'individu i les oportunitats que el medi social li ofereix per realitzar-se com a persona. Això implica la necessitat de treballar tant amb l'usuari, per tal d'ajudar-lo a potenciar les pròpies capacitats, com amb el context social en què viuen per tal que aquest faciliti, o al manco no obstaculitzi, la consecució d'aquest objectiu. (Bermejo. 2002: 65).

Finalment, hem de dir que encara que és cert que, en primera instància, es pot considerar el *thelos* del treball social com la promoció del benestar social general en tant que ha de treballar al servei de tota la societat, també és cert que la UNIVERSALITAT DEL BENESTAR només és efectiva si es presta una especial atenció als sectors de població més vulnerables. Tal com assenyala Cordero Pando (1988) "del benestar social, o es fan partícips tots els integrants de la societat o es transforma en una situació de privilegi d'uns pocs en detriment dels interessos dels altres". És per això que els col·lectius més vulnerables han de tenir una atenció preferent, encara que no exclusiva, per part dels treballadors socials.

### ***Els principis de beneficència, d'autonomia i de justícia***

---

Els principis de beneficència, d'autonomia i de justícia regeixen la conducta dels tres principals protagonistes de la intervenció social: el professional, el client/usuari i la societat.

El principi de BENEFICÈNCIA forma part del *thelos* del treball social. Etimològicament es

podria traduir per "fer el bé". És, per tant, el principi ètic que concreta el *thelos* professional, i es refereix a la pretensió de tot professional d'aconseguir el benestar de tota la societat i de cada una de les persones amb les quals treballa.

El principi d'AUTONOMIA regula el dret dels clients o usuaris de prendre decisions. Etimològicament fa referència a la capacitat que té cadascú de donar-se a si mateix unes normes pròpies (*auto*, un mateix; *nomos*, llei). Aquest principi atorga a l'usuari un paper de subjecte actiu, no passiu. En ocasions aquest principi pot entrar en contradiccions amb el de beneficència, i és per això que existeixen determinants CRITERIS que s'han de tenir en compte a l'hora de valorar una decisió autònoma, així com determinats LÍMITS o restriccions al dret d'autonomia.

El principi de JUSTÍCIA pretén regular, en un context de recursos escassos, les múltiples i, en ocasions contradictòries, expectatives que es produeixen respecte d'aquest principi. El principi de justícia és aquell mitjançant el qual la societat pretén distribuir d'una manera equitativa i racional els recursos socials existents. "Posar un cert ordre entre la part i el tot i entre les parts entre si". (Bermejo. 2003: 139). Aquest principi no pot ésser tingut en compte sense considerar la dimensió institucional i la dimensió política del treball social i la dependència de la professió respecte del context institucional i polític en el qual es desenvolupa. D'aquesta forma, parlar del principi de justícia ens obliga a considerar —o reconsiderar— el rol del treball social com a part d'una acció transformadora, i també el caràcter públic de la responsabilitat professional.

### ***Davant un dilema ètic...***

---

Tots els professionals de serveis socials en qualche moment de la seva vida professional

es troben davant situacions que se solen agrupar envers els casos i que suposen un conflicte entre valors, principis i obligacions de pes, que sembla que no poden aplicar-se al mateix temps ni en la mateixa situació i que fan dubtar sobre la manera apropiada d'actuar. Son DILEMES ÈTICS i resoldre'ls pot suposar una bona o una mala pràctica. Però, sobretot, el que determinem pot resultar decisiu —fins i tot vital— per al futur de la persona amb la qual es treballa.

Diversos estudis realitzats, entre els quals "Valors morals i dilemes ètics en la intervenció social", realitzat a Navarra els anys 2004-2005 (Uriz, Ballesterio i Urien 2007), i les aportacions de Ballesterio (2006) al qüestionari del Consell General de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de la Universitat Pública de Navarra (2009), descriuen, com els dilemes més freqüents que es donen a la pràctica professional, els següents:

- Coneixement professional versus dret del client
- Obligacions i expectatives en conflicte
- Relacions personals amb el client
- Consentiment informat
- Ambigüitat i incertesa
- Dir la veritat
- Confidencialitat
- Abús de poder
- Deure d'informar a terceres persones
- Distribució de recursos limitats
- Prioritat dels interessos del client enfront els interessos del professional
- Naturalesa limitada de la relació professional
- Duració del tractament i altres aspectes metodològics de la intervenció com la prioritització
- Adhesió a les regulacions i als programes

Reflexionem per això sobre alguns d'aquests:

Quan ens trobam amb un conflicte entre AUTONOMIA I PATERNALISME hem de tenir present

que la pràctica centrada en el client implica respectar l'autonomia, si bé hem de considerar i entendre que realment és així si el client té voluntat per fer una determinada cosa, disposa de coneixements suficients com per prendre la decisió i també coneix les diferents alternatives, ja que les decisions comporten conseqüències i capacitat per poder dur a terme la decisió presa.

Per contra, si la pràctica està centrada en el treballador social implica paternalisme i pot dur implícites respostes com l'ocultació, la mentida, les obligacions... Alguns autors refereixen situacions de paternalisme justificat per part del professional quan els clients presenten incompetències a nivell cognitiu o bé quan existeix intenció manifesta de provocar danys a tercers o a ells mateixos. En referència amb aquest dilema també convé tenir en consideració que hem de poder identificar clarament quin tipus de client tenim davant i fins on està disposat a canviar, com vol fer ús de les seves potencialitats, quin és el seu ritme i nivell d'expectatives. El pla d'intervenció individual, un cop acceptat, implica tant el client, com el professional i la institució i aplica el principi d'autonomia del client, sempre que no es tracti d'un treball des d'un context/metacontext de control.

Quant a la CONFIDENCIALITAT, sobretot en els contextos amb equips multiprofessionals o estructures organitzades on conflueixen gestors i professionals en la presa de decisions per cobrir necessitats que tenen els clients en la seva vida privada, és oportú disposar de la seva autorització per compartir la informació amb la resta de professionals de l'equip o de la xarxa, ser discrets, compartir la informació estrictament necessària per a la intervenció i que tingui rellevància per a la finalitat, evitant, tal com menciona Colom (1997) fer un rave multidisciplinari on es tractin anècdotes del client en comptes de tractar sobre quines són les millors solucions al problema específic que es presenta.



La QUALITAT DE LA INTERVENCIÓ ens du a considerar que els professionals, en el procés de presa de decisions, no han d'ignorar la base científica dels seus coneixements, tal com ens diu Alberto Carreras (2005), manejar teories, tècniques i mètodes però també exercitar la capacitat i la competència d'observar les persones i el seus contextos, d'interpretar la comunicació verbal i no verbal, d'establir una relació d'ajuda, de preocupar-se dels efectes que amb la intervenció produeixen en els altres a nivell cognitiu, emocional i pragmàtic.

Els imperatius institucionals i polítics, així com la mateixa dinàmica actual caracteritzada per una saturació dels serveis davant l'augment de situacions de necessitat no pot justificar la manca d'ètica en les respostes relacionades amb el procés d'intervenció professional. No hem d'oblidar la mateixa estètica dels serveis i institucions, així com l'estil de treball que va des del temps dedicat a l'atenció directa, la capacitat i el temps de resposta, la forma d'apropar-se al context del client, l'estudi seriós de la situació, la claredat dels processos i les informacions, les intervencions indirectes com la planificació, l'avaluació, l'elaboració d'informes, la supervisió..., en definitiva: ser coherents entre el que defensam i el que fem.

Existeixen diferents MODELS PER RESOLDRE DILEMMES ÈTICS (Ballestero,2006):

- GENÈRICS: Tenen com a principal font d'elaboració els codis d'ètica com Ethic i el Model del la FITS.
- SOBRE PRINCIPIS I CONSEQÜÈNCIES: Hi trobam el model bioètic que parteix dels principis bàsics d'autonomia, de beneficència, de justícia i de no maleficència, o els de diferents passes proposats per Gracia (1989), López (1993) Charles Levy (1993) o Bermejo, F (2002).

- SOBRE EL PRINCIPI D'AUTONOMIA: Constatam propostes que impliquen una presa de decisions gradual. Model de Loewenberg & Dolgoff, model de Frederic Reamer...

Sembla interessant tenir en consideració la *Ethical Principal Screen* que el model de *Loewenberg Dolgoff*, (Ballestero, 2006) planteja i ordena segons prioritats basades en els principis bàsics consensuats per treballadors socials en la resolució dels dilemes que són:

1. Protecció de la vida humana
2. Igualtat i desigualtat de tractament
3. Autonomia i llibertat
4. Menor dany possible
5. Qualitat de vida
6. Privacitat i confidencialitat
7. Sinceritat

Ballestero proposa un MODEL DE LLEI SOCIAL que suposa per al professional passar pel procés següent:

1. Concretar el dilema ètic i delimitar els principis que es troben en conflicte.
2. Identificar les persones i les institucions relacionades d'alguna manera amb la causa, la situació actual o la possible solució del dilema.
3. Cercar totes les solucions i les possibles conseqüències per a les persones i institucions implicades.
4. Comprovar que les solucions que es trobin son èticament acceptables per la professió del treballador social, segons codis d'ètica, principis professionals i altres regulacions específiques del treball social a cada territori.
5. Comprovar que les solucions èticament acceptables no creen conflictes o dilemes ètics i al mateix temps no van contra la legislació vigent.

6. Estudiar la jurisprudència social relacionada amb el dilema consultant el col·legi professional, altres companys, experts...
  7. Reflexionar sobre les solucions que han passat els filtres ètics, legals i socials per tal de prendre la decisió que protegeix millor l'autonomia del client i faci menys mal a tercers.
  8. Un cop resolt el dilema, avaluar la qualitat ètica de la solució i contribuir a perfeccionar resolucions futures.
- Són diverses les propostes que trobam a la bibliografia que reclamen la necessitat d'espais en els quals poder reflexionar i clarificar els dilemes ètics que ens trobam. Aquestes propostes van des de supervisió, comitès d'ètica, trobades de professionals... I també la FORMACIÓ PERMANENT en treball social, tal com defensa Natividad de la Red (Bermejo, 1996) ha de ser contemplada com una exigència ètica.

### **Bibliografia de referència**

BALLESTERO, Alberto. (2006) *Dilemas éticos en Trabajo Social*. Ediciones Eunate. Pamplona.

BANKS, Sarah. (1997) *Ética y valores en el Trabajo Social*. Paidós. Barcelona.

BERMEJO ESCOBAR, Francisco J. (2002) *La ética del Trabajo Social*. Centros Universitarios de la Compañía de Jesús. Bilbao.

CARRERAS, A. (2005). *Estética y Trabajo Social. El protagonismo de lo sensible*. Cuadernos de Trabajo Social, vol. 18, pàg. 99-120.

*Codi deontològic de la professió de diplomats i diplomada en treball social*. Text aprovat per l'Assemblea General de Col·legis Oficials de Diplomats i Diplomades en Treball Social i d'Assistents Socials en la sessió extraordinària de 29 de maig de 1999. <<http://www.cgtrabajosocial.es>>

COLOM MASFRET, D. (1997) *El infarto de la ética*. Servicios Sociales y Política social. Consell General de Col·legis Oficials de Diplomats en Treball Social, núm. 37, pàg. 83-92.

CORDERO PANDO, J. (1988) *Bases éticas de la profesión de trabajo social*, Cuadernos de Trabajo Social, núm. 1. Universidad Complutense, Madrid.

ESCARTÍN CAPARRÓS, M.J. (1998) *Manual de Trabajo Social. Modelos de práctica profesional*. Editorial Aguaclara. Alacant.

ESCARTÍN, M.J.; PALOMAR, M.; SUÁREZ, S. (1997) *Introducción al trabajo social II. Trabajo social con individuos y familias*. Editorial Aguaclara. Alacant.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJADORES SOCIALES. *La ética del trabajo social principios y criterios*. Madrid. Consell General de Col·legis Oficials de Diplomats en Treball Social. <<http://www.ifsw.org/>>

HERRERA HERNÁNDEZ, J. M & HENRIQUEZ ESCUELA, R (2002). *Ante el dilema: ¿Derechos, pluralidad, respeto, tolerancia y diversidad?* Servicios Sociales y Política social. Consell General de Col·legis Oficials de Diplomats en Treball Social, núm. 58, pàg.111-117.

SALCEDO MEGALES, D. (1999) *Los valores en el práctica del trabajo social*. Narcea SA Ediciones. Madrid.

— (2000) *La evolución de los principios del trabajo social*. Revista: Acciones e investigaciones sociales, núm. 11, pàgs. 79-122.

— (2003) "La ética del Trabajo Social en la época posmoderna" Dins: FERNÁNDEZ GARCIA, T. & ALEMÁN BRACHO, C. (coord.) *Introducción al Trabajo Social*. Alianza Editorial. Madrid.

— (2002) *Deberes de confidencialidad e identidad del trabajo social*. Servicios Sociales y Política social. Consell General de Col·legis Oficials de Diplomats en Treball Social, núm. 57, pàg. 43-56.

ÚRIZ, M. J., BALLESTERO, A. & URIEN, B. (2007) *Dilemas éticos en la intervención social. Una perspectiva desde el Trabajo Social*. Mira editores. Saragossa.

AUTORS DIVERSOS (1997). *La ética del Trabajo Social. Principios y criterios. Comentarios Servicios Sociales y Política social*. Consell General de Col·legis Oficials de Diplomats en Treball Social, núm. 37, pàg. 111-130.

### **Autores**

FERNANDA CARO BLANCO

Diplomada en treball social. Col·legiada núm. 08-204

Professora del Departament de Filosofia i Treball Social. Universitat de les Illes Balears.  
[nanda.caro@uib.es](mailto:nanda.caro@uib.es)

MAGDALENA OCHOGAVIA MAYOL

Diplomada en treball social

Professora Associada del Departament de Filosofia i Treball Social.  
Universitat de les Illes Balears.  
[maom@cgrabajosocial.es](mailto:maom@cgrabajosocial.es)

***Aquest article és inèdit. Algunes de les idees que es defensen es varen presentar com a material docent al curs Ètica, principis i valors en treball social realitzat per la Direcció General de Planificació i Formació de la Conselleria d'Afers Socials del Govern de les Illes Balears, desembre de 2009.***

# Calidad y derechos

## en tiempos de crisis

---

I FEAPS

### **Palabras clave**

---

Derechos, calidad, calidad de vida, bienestar social, discapacidad intelectual, administración pública, servicios sociales, ciudadanía.

### **Resumen**

---

Las ONL para personas con discapacidad están evolucionando desde un modelo orientado a lo colectivo a otro enfocado a las necesidades y deseos de cada persona. El primero nos ayudaba a organizar los servicios y programas; el segundo posibilita la prestación de los apoyos que necesita cada persona. Las Administraciones Públicas a su vez deben evolucionar desde la idea del bienestar social hacia el disfrute de los derechos de todos los ciudadanos, incluidas las personas con discapacidad. Entre las primeras, prestadoras de servicios y las segundas, administradoras de lo público, está la ciudadanía. Y al ciudadano hay que proporcionarle un ROI (retorno de la inversión) eficaz, eficiente y éticamente ejemplar.

Para ello sería bueno trabajar juntos, ONL y Administración, poniendo sobre la mesa los sistemas de calidad (EFQM, Calidad FEAPS, ISO) y la nueva Ley de Servicios Sociales de Illes Balears. Ambos son dos instrumentos que con una visión práctica y de futuro, nos pueden ayudar a generar sinergias en favor de las personas. Saquemos provecho de ello.

### **Del bienestar a los derechos**

---

Corren tiempos de dificultades e incertidumbres. Por eso quizás hablar de calidad parezca gratuito. Quizás hablar de discapacidad y derechos también lo parezca. Quizás hablar de tercer sector, faltando empleo en el primero y el segundo... parezca no menos caprichoso. Por eso vamos a empezar hablando de personas.

A todas las personas se les reconocen los mismos derechos. También a las personas con discapacidad intelectual. Tener una discapacidad no debe presuponer un recorte en los derechos. Este presupuesto, tan digerible a priori, está conllevando una revolución silen-

---

ciosa desde hace años. Un *tsunami* que está cuestionando la idea del bienestar social. ¿Por qué? Hasta ahora los asuntos relacionados con la discapacidad han sido una cuestión de bienestar social... Y la pregunta es ¿son los derechos una cuestión de bienestar social? Pues de acuerdo a lo que establece el "Informe sobre las medidas necesarias para la adaptación de la Legislación a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad"<sup>1</sup>, aprobado por Consejo de Ministros el 30 marzo de 2010, la discapacidad es una cuestión de derechos humanos, y no una preocupación en materia de bienestar social. Esta afirmación implica un profundo cambio social y cultural, que incluye un abanico de adaptaciones legislativas y una transformación de la sociedad y de las propias ONL.

Y ahora, en tiempos de crisis, más fácil es cuestionar los derechos. Así se escucha a menudo "...con la crisis actual es normal que no se priorice el trabajo para los discapacitados, si ni siquiera un padre de familia tiene asegurado su puesto". Y yo me pregunto ¿no hay personas con discapacidad padres de familia? Ciertamente sí, pero aunque no fuera así, no es el hecho de tener hijos sino el de ser persona adulta el que confiere el derecho a un empleo y a un salario digno.

### **ONLs, Administración y sociedad.**

---

Las ONL del ámbito de la discapacidad intelectual, constituidas desde la sociedad civil (las propias personas y sus familiares), son las verdaderas protagonistas del cambio en las políticas sociales sobre la discapacidad durante las últimas décadas. Algunos recordamos aún, cuando en Illes Balears hace

poco más de una década se firmó por primera vez un acuerdo de financiación de servicios en base a módulos, lo cual constituyó el primer paso hacia la concertación de servicios. El motor de esos cambios estuvo en el trabajo conjunto de las ONL. Hoy, esas mismas organizaciones continúan velando por los derechos de las personas, a pesar de la crisis económica. Y es una lucha que pretende un cambio a tres frentes: en las propias ONL, en la Administración Pública y en la sociedad.

La Administración Pública es un intermediario entre las necesidades sociales y los recursos que cada ciudadano pone a disposición de dichas necesidades. Por tanto una administración eficiente es síntoma de una sociedad eficiente, saludable, que invierte sus recursos en gestores y técnicos eficaces, moralmente íntegros y centrados en los ciudadanos. ¿Pero... ha sido así durante los últimos años en Illes Balears? Demasiados ejemplos de lo contrario. Y más allá de la cuestión ética, lo más preocupante es que no haya habido indicadores que hicieran saltar antes las alarmas, especialmente ante procesos no éticos pero también ante gestiones ineficientes. Por otro lado, uno de los roles de la Administración en relación a las ONL ha de ser a mi juicio, acreditar una prestación de apoyos eficaz, un comportamiento ético y una gestión eficiente, lo cual en su conjunto es tanto como acreditar el buen uso de los fondos públicos. Y ahí entran los sistemas de calidad, de los que hablaremos más tarde.

¿Y la sociedad? La sociedad juega todos los papeles posibles de un espacio legislativo: juez, fiscal, defensor, víctima y testigo. La sociedad parece que en esta situación de crisis toma aire, como quien toma distancia de lo importante para centrarse en lo inmediato. Apretarse el cinturón. Cerrar filas. La sociedad, no obstante, protagoniza otro ver-

---

<sup>1</sup> [www.convenciondiscapacidad.es](http://www.convenciondiscapacidad.es)

dadero cambio ante la discapacidad, lento pero inexorable, ya que la inclusión -igual que la discusión- es una cuestión de dos partes y no es posible si una no quiere. Por tanto, a la sociedad hemos de darle información sobre el retorno de su inversión (ROI). Es decir, sobre cuánto contribuye el ciudadano medio de Illes Balears a que mejore la calidad

de vida de las personas con discapacidad, y en qué medida esa inversión es eficiente y socialmente rentable.

Vayamos pues a las ONL. La siguiente tabla ofrece una visión personal y simplista del enfoque de las organizaciones para personas con discapacidad intelectual y su entorno:

Década	Enfoque	Hitos y tendencias
1960	La fuerza del colectivo	Se constituyeron muchas de las ONL hoy existentes y que conforman FEAPS y otras federaciones. La prioridad de las familias y las propias personas afectadas (en la discapacidad física y sensorial) era asociarse para constituir una fuerza reivindicativa a favor de los derechos. En aquel momento apenas había servicios y los que existían tenían una perspectiva sanitaria y se prestaba en instituciones alejadas de la comunidad.
1970	Reivindicación e Institucionalización	Se continúan promoviendo asociaciones y se reivindica el derecho a recibir la atención necesaria. Se promueven las primeras instituciones prestadoras de servicios (residencias, centros de educación especial,...). Apenas se habla aún de integración social.
1980	Legislación y Servicios	En 1982 se publica la LISMI, lo que da pie a un primer paso en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad intelectual. Es una etapa de despliegue de muchos de los centros y servicios que conocemos hoy día (centros ocupacionales, centros especiales de empleo, atención temprana, centros de día y residencias para personas con necesidades de apoyo generalizado...).
1990	Derechos y Apoyos	Nace una nueva concepción de discapacidad intelectual y se impulsa un modelo de calidad de vida. Los servicios se empiezan a centrar en los apoyos individuales. Se promueven programas y servicios en la comunidad: viviendas tuteladas, empleo con apoyo,... Se unifican criterios de financiación de los servicios, como un paso previo hacia la concertación.
2000	Consolidación y Calidad	Se concertan los servicios sociales en Baleares. Las ONL, una vez garantizados los derechos, se centran ahora en mejorar la gestión y los resultados. Llegan al sector los sistemas de calidad: se implantan los primeros sistemas basados en ISO 9001 y el modelo EFQM. Las administraciones apoyan el impulso hacia la calidad. Se implanta el Sistema de Calidad FEAPS (ética, calidad de vida y calidad de gestión) y la Ley de Autonomía Personal ("ley de dependencia"). A nivel internacional, se aprueba la Convención de la ONU de los derechos de las personas con discapacidad (diciembre 2006).
2010	Innovación y Resultados en las Personas	Las ONL se flexibilizan. Las personas pueden elegir entre diversas opciones y recibir apoyos en la comunidad (en su casa, en su lugar de trabajo,...). Se trabaja en redes de alianzas (administraciones, otras entidades del tercer sector, centros educativos, empresas,...). Las tecnologías de la información y la comunicación entran en la vida de las personas y las ONL. La innovación pasa a ser una prioridad, aún más con la crisis. Se implantan sistemas para medir la intensidad de apoyos individualizados, la calidad de vida, los resultados personales...

---

Así pues, si durante el inicio de este siglo unos y otros nos hemos dedicado a consolidar derechos (conciertos, dependencia,...) y a mejorar la gestión de las ONL (EFQM, ISO, Calidad FEAPS,...), ¿qué toca ahora? Reinventarse y trabajar juntos.

## **Trailer sobre la nueva temporada en calidad**

---

Hoy día, y durante los próximos años, hablar de calidad es hablar de resultados, de un eficiente uso de los recursos, de calidad de vida de las personas,... Pero la forma de medir estas cuestiones, y más aún, del papel que juegan las ONL en estas cuestiones, es reciente. El Sistema de Evaluación de la Calidad FEAPS, por ejemplo, es una primera propuesta para evaluar en qué medida una organización se orienta hacia la calidad de vida de las personas<sup>2</sup>, un comportamiento ético y la calidad de su gestión. Por otro lado, hasta hace unos pocos años no existían instrumentos para evaluar la calidad de vida individual de las personas con discapacidad intelectual y sus familias, es decir, la misión de nuestras organizaciones.

También han ido evolucionando los modelos de calidad con mayor trayectoria e implantación, como la Norma ISO 9001, en su versión 2008, que da un especial énfasis al cumplimiento legal. O la revisión 2010 del modelo EFQM, que resalta nuevos aspectos como la integridad ética en el liderazgo, la creatividad e innovación y la sostenibilidad. Pero de trasfondo, muchos nos hacemos la misma pregunta... ¿Qué hacer con tanto chisme? Respuesta: usarlos para simplificar y fortalecer la relación entre la estrategia (lo que

queremos conseguir), la gestión (lo que hacemos) y los resultados (lo que realmente conseguimos). Y ahí entra de nuevo la calidad de vida de las personas o el disfrute de sus derechos (resultados), la eficiencia con los recursos y personas (gestión), o nuestra visión del futuro sobre las necesidades de los grupos de interés y la propia organización (estrategia).

En definitiva, en estos momentos vivimos tiempos de excesiva oferta en cuanto a herramientas, modelos y sistemas de calidad. Y hemos de racionalizar el uso partiendo de una buena evaluación de nuestras necesidades. A partir de ahí, simplificar e integrar es una cuestión de supervivencia, o de salud mental.

## **Calidad, legislación y trabajo en equipo**

---

La implantación de modelos como EFQM puede ayudarnos a unos y a otros a adecuar los roles en beneficio de ambos, así como de los grupos de interés compartidos (las personas con discapacidad y la sociedad). Un ejemplo de ello puede ser cómo aplicar los Conceptos Fundamentales del modelo EFQM por parte de las ONL y las administraciones públicas, teniendo como marco general la Ley 4/2009 de Servicios Sociales de Illes Balears. En la siguiente tabla se enuncian los Conceptos Fundamentales y ejemplos de posibles acciones (de las ONL, de las Administraciones y acciones conjuntas). En la mayoría de de los ejemplos se referencia la ubicación del tema en el articulado de la actual la Ley de Servicios Sociales de Illes Balears:

---

<sup>2</sup> El modelo de calidad de vida actual, desarrollado por R.L. Schalock y Miguel A. Verdugo se basa ocho dimensiones: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos.

Concepto (EFQM 2010)	Qué hacen o pueden hacer las ONL	Qué hace o puede hacer la Administración	Qué pueden hacer juntos
<b>Lograr resultados equilibrados</b>  <i>Resultados clave necesarios para controlar el progreso respecto a la visión, la misión y la estrategia</i>	Fijar objetivos a lograr para los grupos interés (Art. 33).  Selección de indicadores clave (Art. 82.2).  Implantar sistemas seguimiento de los indicadores (Art. 101).	Acordar con las ONL indicadores clave a compartir (Art. 82.2).	Jornadas técnicas de presentación de resultados (Art. 35g).
<b>Añadir valor para los clientes</b>  <i>Participación activa de los clientes en el diseño del servicio</i>	Valoración individual de necesidades y planificación individual de apoyos (Art. 7d).  Evaluar resultados de satisfacción de las personas usuarias (Art. 82.2).	Observatorio de análisis de necesidades y servicios a personas con DI (Art. 99).  Acordar elementos comunes para valorar la satisfacción de las personas usuarias (Art. 82.2).	Participación conjunta en el Comité de Evaluación de Necesidades de Servicios Sociales en el ámbito de la discapacidad (Art. 45).  Talleres de mejora de procesos (valoración, planificación individual...) .  Compartir información útil para el Observatorio.
<b>Liderar con visión, inspiración e integridad</b>  <i>Adaptar, reaccionar y ganarse el compromiso de todos los grupos de interés</i>	Grupos de trabajo para detectar nuevas necesidades en personas o familias (Art. 95c).  Comité de Ética. Definición código ético y políticas de apoyo (Art. 46)  Incorporar a las personas y familias en el diseño de la estrategia (por ej., para definir retos en calidad de vida) (Art. 95c)	Ser una Comunidad pionera en la promoción de los derechos de las personas con DI (Art. 7)  Desarrollar y sensibilizar al personal sobre la práctica de la dimensión ética en los servicios (Art. 46).	Planificación estratégica de los recursos para personas con discapacidad y sus familias (Art. 33).  Grupos trabajo sobre derechos de las personas con DI (Art. 7).  Jornadas sobre el futuro de los servicios sociales (Art. 32).  Definir criterios y estándares sobre comportamiento ético de las ONL (Art. 46).
<b>Gestionar por procesos</b>  <i>Diseñar los procesos para realizar la estrategia</i>	Certificación calidad (ISO).  Compartir procesos clave (por ej., planificación individual) e indicadores de eficacia.  Compartir tecnología de gestión de los procesos y servicios (Art. 49).	Plan de calidad (Art. 95)  Definición criterios y estándares de calidad de los servicios y sistemas de control (Art. 94)  Sistemas de control de los derechos de las personas con discapacidad respecto a los servicios que reciben (Art. 101)	Taller de puesta en común de sistemas de gestión AAPP-ONL.  Formación conjunta técnicos AAPP-ONL (Art. 96).  Grupo trabajo mixto para adecuación de procesos clave a la Ley 4/2009 de Servicios Sociales de Illes Balears
<b>Alcanzar el éxito mediante las personas</b>  <i>Compromiso y participación basada en el equilibrio necesidades organización-personas</i>	Formación continua y a la incorporación (Art. 96).  Establecer medidas sobre beneficios sociales y conciliación (Art. 92).  Evaluar grado compromiso de las personas y planificar mejoras.	Garantizar la financiación necesaria para favorecer unas condiciones laborales y sociales de los trabajadores de los servicios sociales (Art. 92)	Intercambio técnicos AAPP-ONL.  Planificación conjunta de formación del personal (Art. 97).



Concepto (EFQM 2010)	Qué hacen o pueden hacer las ONL	Qué hace o puede hacer la Administración	Qué pueden hacer juntos
<b>Favorecer la creatividad y la innovación</b>  <i>Basada en redes y grupos de interés</i> <i>Desarrollar alianzas</i> <i>Beneficios mutuos sostenibles</i>	<p>Innovación tecnológica aplicada a la prestación de apoyos (Art. 23).</p> <p>Desarrollo y aplicación de tecnologías de información y comunicación (Art. 23).</p>	<p>Desarrollar y poner a disposición de las ONL las tecnologías necesarias para compartir la información (Art. 49)</p> <p>Estimular las prácticas innovadoras y la investigación, mediante, por ej., la convocatoria de premios o jornadas (Art. 99).</p>	<p>Alianza AAPP-ONL-universidades-Cajas Ahorro (Art. 99)</p> <p>Laboratorio de ideas y desarrollo de prácticas innovadoras (Art. 99).</p>
<b>Desarrollar alianzas</b>  <i>Beneficios mutuos sostenibles</i>	<p>Redes sociales apoyo (centros educativos, empresas, servicios sociales comunitarios, de salud,...) (Art. 50).</p> <p>Diseño y puesta en marcha de servicios en red (vivienda autónoma, trabajo con apoyo, ocio en la comunidad,...). (Art. 50).</p>	<p>Mejora eficiencia y coordinación entre administraciones (Govern, Consell, municipios) (Art. 48)</p>	<p>Definir ámbitos de colaboración y trabajo en equipo entre administración y entidades.</p> <p>Uso de las redes sociales y tecnologías Web 2.0 para el intercambio de información entre las entidades y la Administración.</p>
<b>Asumir la responsabilidad de un futuro sostenible</b>  <i>Responsabilidad de la organización y gestión de su impacto en la comunidad</i>	<p>Acreditación de la transparencia y eficiencia.</p> <p>Publicación y difusión de balance social anual (resultados clave y actuaciones).</p> <p>Acreditar otros compromisos de responsabilidad social (colaboración en proyectos hacia otros colectivos en desventaja social, actuaciones en materia de medio ambiente,...).</p> <p>Charlas de sensibilización a la ciudadanía, y en especial a los jóvenes.</p>	<p>Adecuación de la normativa sobre servicios sociales a la Convención de la ONU de los derechos de las personas con discapacidad (Art. 7).</p> <p>Incorporación de criterios y estándares de eficiencia en la gestión de las ONL y servicios (Art. 72).</p>	<p>Jornadas de sensibilización a la ciudadanía sobre inclusión y derechos de las personas con discapacidad.</p> <p>Seminarios de formación a universitarios sobre la cartera de servicios sociales y los modelos de atención (Art. 24).</p>

Una visión de trabajo conjunto orientada a los resultados y a las necesidades de las personas con discapacidad, es social y económicamente rentable. Además, supone abrir un abanico de oportunidades para innovar desde una posición de empatía. Y en este sentido empieza a ser imprescindible situarnos cada uno en el lugar del colaborador, el usuario, el familiar y la ciudadanía en general. Y este debe ser un ejercicio más allá de

las buenas intenciones y que nos lleve a ser más eficientes e innovadores.

# Efectos de la directiva 2006/123/CE

## sobre el sector Servicios Sociales

I José María Bezares

### *Ideas generales*

El sector servicios es el sector más importante tanto de la economía europea como de la española y de nuestra comunidad autónoma, en términos económicos y de empleo y el que ha experimentado un mayor desarrollo en los últimos años, siendo el sector de la prestación de servicios sociales uno de los que más ha crecido en el Estado español, en especial desde la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

El Tratado de la Comunidad Europea recoge como una de las cuatro libertades, la de prestación de servicios, pero los avances en estas libertades han sido insuficientes para alcanzar un mercado único de servicios (objetivo expreso del Tratado de la Comunidad Europea) que permita a los prestadores, en particular a las pequeñas y medianas empresas, extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales; y por otro lado, permita a los consumidores más posibilidades de elección y unos servicios de calidad a precios más bajos.

Con el fin de hacer efectivos esos principios se aprobó la Directiva 2006/123/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en adelante la Directiva.

¿Cuáles son las finalidades básicas de esta norma? Sus fines son, básicamente, los de impulsar la mejora de la regulación de los servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios, proporcionando un entorno favorable a la creación de empresas y la generación de empleo.

Las directivas comunitarias son normas jurídicas emanadas de la Unión Europea que obliga a los Estados miembros a adaptar su normativa interna a las directrices que fije la directiva, es decir, que lo que pretende es armonizar las legislaciones de los Estados miembros en una determinada materia.

Para cumplir el mandato de armonización de la normativa europea en materia de prestación de servicios, el Estado español aprobó la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

---

De esta norma conviene resaltar los siguientes puntos:

- La ley se refiere únicamente a las actividades de servicios por cuenta propia que se realizan a cambio de una contraprestación económica. Los servicios no económicos de interés general, que se realizan en ausencia de dicha contraprestación económica, no están cubiertos por las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea y, por tanto, tampoco por la directiva.
- Por lo que se refiere al ámbito de aplicación de la Directiva, es decir, a qué servicios es de aplicación, hay que remarcar que esta norma no es aplicable a algunas materias como por ejemplo los servicios sanitarios, los servicios financieros, las actividades de juego, etc; y por lo que a los servicios sociales se refiere no es de aplicación a "los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas, proporcionados directa o indirectamente por las Administraciones públicas". Sobre esta importante cuestión volveré más adelante.
- En cuanto a los regímenes de autorización que normalmente se exigen para la prestación de servicios, la ley establece un principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización. Únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sea proporcionada. Concretamente se considera que no está justificada cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador, para facilitar, en su caso, el control de la actividad. Estas autorizaciones se concederán, en princi-

pio por tiempo indefinido y tendrán eficacia en todo el territorio español, lo que no impedirá que sean revocadas cuando dejen de cumplirse las condiciones que dieron lugar a la obtención de la autorización. También esta cuestión será objeto de un posterior análisis.

- Finalmente, se establecen una serie de actuaciones que pretenden conseguir una simplificación administrativa mediante la simplificación de los procedimientos y que incluye un sistema de ventanilla única a través del cual los prestadores podrán llevar a cabo en un único punto, por vía electrónica y a distancia, todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

### **Repercusiones de esta norma en el ámbito de la prestación de servicios sociales**

---

Como ya se ha señalado quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta norma los **"servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas, proporcionados directa o indirectamente por las Administraciones públicas"**.

Ello plantea una primera cuestión: ¿se aplica la Directiva a **todos** los servicios sociales?

El primer problema para dilucidar esta cuestión es la inexistencia de una definición de "servicios sociales" a nivel legal. Resulta evidente que quedan excluidos ciertos servicios sociales (los que menciona de forma expresa la Directiva), pero igualmente resulta evidente que no incluye todos los servicios sociales, al menos como los entienden los operadores en el tráfico económico.

Por otro lado, la redacción de la Directiva no permite una interpretación clara de cuáles son los servicios sociales excluidos. La razón de ello es que en dicha norma se pretende superar las posiciones encontradas que motivaron el rechazo de la redacción inicial (que incluía a todos los servicios sociales) por parte del Parlamento Europeo y que obligó a encontrar una "solución intermedia", dando lugar a una redacción imprecisa.

Igualmente, tal y como ya hemos indicado, se excluyen los "servicios no económicos de interés general", sin definir cuáles son, si bien parece claro que con esta expresión se hace referencia a toda una serie de sectores excluidos de la disciplina de mercado, como por ejemplo justicia, diplomacia, Seguridad Social etc, ya que sobre estas materias se quiere respetar la ordenación y la intervención pública sobre estos sectores que no pueden sujetarse "a las reglas de mercado". ¿Deben equipararse los servicios sociales a estas materias? La respuesta no es fácil ni inequívoca.

Si podemos afirmar que deben de cumplirse dos requisitos para que un servicio social quede excluido: el primero es que se trate de servicios sociales incluidos en los ámbitos materiales señalados, es decir, que se trate de alguno de los servicios sociales que define la norma; y el segundo es que se trate de servicios sociales que sean objeto de una intervención pública.

1. Respecto del ámbito material la norma distingue tres niveles

a) Servicios de apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas

El Considerando 27 de la Directiva señala "la presente Directiva no debe afectar a los servicios sociales en los ámbitos de la vivienda, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas necesitadas

que presten el Estado a escala nacional, regional o local, o prestadores encargados por el Estado o asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado, con el objetivo de garantizar el apoyo a quienes se hallan, temporal o permanentemente, en un estado particular de necesidad a causa de unos ingresos familiares insuficientes o de una ausencia total o parcial de independencia y a quienes corren el riesgo de quedar marginados. Estos servicios son esenciales para garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la integridad, y son una manifestación de los principios de cohesión social y de solidaridad, y no deben verse afectados por la presente Directiva".

Atendiendo a los criterios señalados (renta, riesgo de exclusión y dependencia) quedarían excluidos de la Directiva, entre otros, los servicios de atención domiciliaria, los centros de día y centros de noche, los comedores sociales, etc.

b) Servicios relativos a la atención de niños: serían aquellos servicios destinados a menores de 15 años, conforme a las normas de derecho comunitario.

c) Servicios relativos a la vivienda social: serían aquellos servicios que permiten un acceso a la vivienda a las personas con escasos ingresos.

2. Debe tratarse de servicios sociales que sean objeto de una intervención pública.

Cabe incluir aquellos servicios prestados por el Estado (supuestos de gestión directa); los servicios proporcionados por prestadores encargados por el Estado (que incluirá la gestión indirecta a través de la concesión, concierto, etc) y los servicios prestados por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado.

---

## **La transposición de la Directiva por parte de las Comunidades Autónomas**

---

Según dispone el artículo 148. 1. 20 de la Constitución española, la competencia en materia de "Asistencia Social" corresponde a las Comunidades Autónomas que tienen competencia para elaborar su normativa propia (leyes y reglamentos) y para la ejecución de las mismas. Ello implica que la normativa en esta materia no tiene por qué ser coincidente y que cada Comunidad Autónoma tiene un amplio margen para determinar cual debe de ser su política en materia de Asistencia Social.

Consecuencia de la distribución competencial llevada a cabo por la Constitución española, corresponde a cada Comunidad Autónoma adaptar su normativa (leyes y reglamentos) a las prescripciones de la Directiva.

En el año 2008 se constituyó en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales un Grupo de Trabajo que tenía como objeto el armonizar y coordinar las actuaciones de adaptación que debían de llevar a cabo las Comunidades Autónomas.

Ante las dudas planteadas en relación a la exclusión o no de los servicios sociales del ámbito de aplicación de la Directiva, por el Ministerio de Trabajo se solicitó un Informe, cuyas conclusiones coincidían con lo expuesto en el punto 2.

No obstante, por parte del Ministerio de Economía y Hacienda (órgano encargado de coordinar la transposición de la Directiva) se indicó que debía de realizarse una interpretación restrictiva en relación a los supuestos de exclusión de aplicación de la Directiva. Como consecuencia de ello, las comunidades autónomas adoptaron una

posición unánime que se puede concretar en los siguientes términos: quedaban excluidas de la directiva los servicios relacionados con familia y menores, pero no las normas que hicieran referencia a prestación de servicios de residencias, centros de día y centros de noche.

En aplicación de estos criterios, debía procederse por las comunidades autónomas a adaptar sus normas en materia de residencias, centros de día, etc.

En todas esas normas dictadas por las comunidades autónomas se establece un régimen de autorizaciones para la apertura y funcionamiento de los centros donde se prestan esos servicios. Así, por ejemplo, en el ámbito de las Illes Balears, tal norma es el Decreto 66/1999, de 4 de junio, por el cual se aprueba el Reglamento regulador del Sistema Balear de Servicios Sociales.

Una vez acordado el ámbito de aplicación de la Directiva en relación a los servicios sociales, se planteó la siguiente cuestión: ¿debía mantenerse un régimen de autorización o debía de sustituirse por una declaración responsable o una simple comunicación previa al inicio de la actividad?

Conviene recordar lo expuesto en el punto 1, a saber, el principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización.

Ahora bien, al respecto no conviene olvidar, que la Directiva permite mantener un régimen de autorización previa al inicio de la actividad cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una **razón imperiosa de interés general** y sea proporcionada.

Se trata entonces de determinar si existe una razón imperiosa de interés general que justi-

fique mantener un régimen de autorizaciones. A estos efectos, el artículo 3 de la Ley 17/2009, en su apartado 11 define la "razón imperiosa de interés general" como aquella razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas a las siguientes: el orden público, la seguridad pública... y los **objetivos de la política social y cultural**".

La totalidad de las comunidades autónomas han interpretado que los servicios sociales pueden incluirse en los objetivos de política social y en consecuencia han mantenido un régimen de autorización para la apertura y funcionamiento de centros que presten servicios sociales (residencias, centros de día, etc).

Algunas Comunidades Autónomas han alegado, y con razón, que esta materia afecta a derechos reconocidos en la Constitución como el de la protección a las personas mayores (artículo 50), o el derecho a la protección de la salud (artículo 43), incluso por algunas se ha puesto de relieve la especial vulnerabilidad del colectivo al que van dirigidos estos servicios que dificultan su acceso a los tribunales en caso de vulneración de sus derechos como consumidores, lo que implicaría una vulneración del artículo 51 de la Constitución Española.

Cuestión distinta y que generó un intenso debate en las reuniones de las Comunidades Autónomas en el seno de la Comisión de Trabajo antes mencionada fue la previsión legal contenida en el artículo 7. 3 de la Ley 17/2009 que señala "La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales.

No obstante lo anterior, las Administraciones Públicas podrán otorgar autorizaciones o solicitar comunicaciones o declaraciones responsables a los prestadores cuya eficacia esté limitada a una parte específica del territorio cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, resulte proporcionado y no discriminatorio y de forma suficientemente razonada".

La posición mayoritaria en relación a este precepto fue la siguiente:

- En relación a la autorización como empresa prestadora de servicios sociales, la mayor parte de las comunidades autónomas eran partidarias de que estas autorizaciones concedidas por una comunidad autónoma tuvieran eficacia ante otra administración autonómica. Se argumentaba que los requisitos exigidos por las normas autonómicas para la autorización de una entidad prestadora de servicios sociales eran prácticamente comunes y ello justificaría la eficacia de una autorización concedida por ejemplo por Aragón en Cantabria.
- En relación a las autorizaciones para la apertura y funcionamiento de un centro de servicios sociales (residencias, centros de día, etc), la opinión mayoritaria era el no reconocimiento de una autorización concedida. Las razones que se alegaban eran que para la concesión de una autorización de apertura de un concreto centro en el territorio de una comunidad autónoma se tienen en cuenta la normativa urbanística (de competencia municipal; y en el ámbito de les Illes Balears competencia de los consells insulars), la normativa de protección del medio ambiente (competencia de cada una de las comunidades autónomas); y esas normativas pueden no ser coincidentes en cada una de las comunidades autónomas.

---

## Conclusiones

---

La Directiva 2006/123/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior tiene como objetivos los de impulsar la mejora de la regulación de los servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios, y favorecer un mercado único en la prestación de servicios. Ahora bien, en materia de servicios sociales existen razones de interés general (protección de la salud, protección de los usuarios cuyas condiciones de vulnerabilidad son mayores que en otros ámbitos, etc) que justifican que no se deje el libre juego del mercado, como puede ocurrir en otros ámbitos. Y en consecuencia, estaría justificado un control administrativo que garantice que la prestación de servicios sociales se realiza en unas condiciones que garanticen la protección y respeto de los mencionados derechos constitucionales.





# Normativa

---

- Resolució de 4 de novembre de 2009, de la Secretaria General de Política Social i Consum, per la qual es publica l'Acord del Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència, sobre criteris comuns d'acreditació en matèria de formació i informació de cuidadors no professionals (BOE núm.286, de 27 de novembre de 2009)
- Resolució de 4 de febrer de 2010, de la Secretaria General de Política Social i Consum, per la qual es publica l'Acord del Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència, en matèria d'òrgans i procediments de valoració de la situació de dependència (BOE núm.62, de 12 de març de 2010)
- Decret 41/2010, de 5 de març, pel qual es regulen la composició i el funcionament de la Comissió Interdepartamental de Cooperació per al Desenvolupament i la Comissió de Coordinació dels Ens Territorials de les Illes Balears en Matèria de Cooperació per al Desenvolupament (BOIB núm. 41, de 13 de març de 2010)
- Ordre de la consellera d'Afers Socials, Promoció i Immigració d'11 de març de 2010 per la qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament del casal d'entitats socials de cooperació al desenvolupament Espai Solidari (BOIB núm. 45, de 18 de març de 2010)
- Decret 61/2010, de 23 d'abril, pel qual es regulen la composició, l'organització i el funcionament del Consell de Serveis Socials de les Illes Balears (BOIB núm. 65, de 29 d'abril de 2010)
- Decret 62/2010, de 23 d'abril, pel qual es regulen la composició, el funcionament i les atribucions del Comitè d'Ètica de Serveis Socials de les Illes Balears (BOIB núm. 65, de 29 d'abril de 2010)
- Decret 97/2009, de 29 de desembre, pel qual es regula la composició, el funcionament i les atribucions del Consell de Coordinació de Benestar Social de les Illes Balears (BOIB núm.4, de 9 de gener de 2010)
- Decret 94/2009, de 29 de desembre, de derogació del Decret 129/2003, de 8 de juliol, modificat pel Decret 53/2004, d'11 de juny, pel qual es designen els representants del Govern de les Illes Balears en la Comissió Tècnica Interinsular (BOIB núm. 3, de 7 de gener de 2010)



## Requisits per a la presentació d'articles

1. Els temes dels articles han d'estar relacionats amb el treball social, la política social o els serveis socials.
2. Els articles a l'apartat de monografies han de tenir una extensió mínima de 4 pàgines i màxima de 20. L'extensió de la resta d'articles ha de ser d'un màxim de 8 pàgines, amb un interlineat d'1'5 punts.
3. Els articles s'han de presentar en suport informàtic (Word o RTF).
4. La lletra ha de ser Arial, de cos 9.
5. Les taules, els gràfics, el esquemes i les imatges s'han de presentar en un arxiu a part, indicant el lloc on s'ha d'inserir i les fonts per a la seva elaboració. S'han de presentar en format Excel.
6. Les notes a peu de pàgina s'han de numerar per ordre d'aparició en el text.
7. Quan se citin organismes o entitats mitjançant sigles, la primera vegada n'ha d'aparèixer el nom complet.
8. S'ha de presentar un breu resum de l'article, en un màxim de 10 línies i 5 paraules clau.
9. S'ha de fer constar si l'article és inèdit o, si s'escau, on s'ha publicat anteriorment parcialment o totalment. Si ja s'ha publicat s'ha d'acompanyar de l'autorització de l'entitat corresponent per a la possible reproducció en aquesta revista.
10. Les referències bibliogràfiques van al final de l'article, ordenades per ordre alfabètic i han d'ajustar-se a criteri o normativa internacionalment acceptada.
11. Els articles han d'anar acompanyats de les dades següents: nom i llinatges, DNI, adreça, telèfon, adreça electrònica, professió, responsabilitat o/i entitat.
12. Els articles s'han de trametre a l'adreça electrònica: [articlesrevista@dgplafor.caib.es](mailto:articlesrevista@dgplafor.caib.es)

### L'incompliment dels requisits pot implicar no publicar l'article.

El Consell de Redacció de la Revista d'Afers Socials:

1. Es reserva el dret de rebutjar els originals que no jutgi apropiats i de proposar als seus autors modificacions i canvis quan ho consideri necessari.
2. S'encarrega de la correcció lingüística i de les proves d'impremta.
3. Notificarà la recepció de l'article a l'autor.
4. Emetrà als autors els certificats pertinents d'autoria.
5. No s'editen separades. L'autor rebrà un màxim de dos exemplars de la revista en que s'ha publicat el seu article

La Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració:

1. No es fa responsable de les opinions i valoracions que facin els autors dels treballs publicats. Els autors són els únics responsables de les seves opinions i de la propietat del text que es fa públic.
2. Els articles acceptats i publicats podran ser reproduïts per la Conselleria d'Afers Socials per diversos mitjans i formats. Els autors autoritzen aquest tipus d'ús en el moment que envien l'article.
3. Idioma dels articles: català o castellà.



**Si estau interessats a rebre la revista, emplenau aquesta butlleta:**

# Revista d'Afers Socials

## Butlleta d'inscripció

Nom i llinatges.....

Telèfon.....

Adreça.....

Població.....

Ocupació..... CP.....

Adreça electrònica.....

## Vull rebre la revista:

en format pdf (per correu electrònic)

impresa



**Trameteu la butlleta d'inscripció a la Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració:**

- Pl. de la Drassana, 4
- 07012 Palma
- revista@sgcaspi.caib.es



**Govern de les Illes Balears**  
Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració