

Un pacte per viure junts i juntes

Document de bases
del Pacte Nacional
per a la Immigració



**Generalitat
de Catalunya**

Pacte Nacional per a la Immigració

Un Pacte per viure junts i juntes : document de bases del Pacte Nacional per a la Immigració
ISBN 978-84-393-7736-8
I. Pacte Nacional per a la Immigració (Catalunya)
1. Catalunya Emigració i immigració Política governamental
325.14(467.1)

<http://www.gencat.cat/dasc/pni>

© Generalitat de Catalunya
Departament d'Acció Social i Ciutadania
Secretaria per a la Immigració
1a edició: abril de 2008

ISBN
978-84-393-7736

TIRATGE
5.000 exemplars

DISSENY
s,g,e. www.solucionsgrafiques.com

IMPRESSIÓ
Thau, SL

DIPÒSIT LEGAL
B-17732-2008

ÍNDEX

Introducció

1.1. Un pacte per viure junts i juntes	5
1.2. Les polítiques migratòries a Catalunya	17
1.3. Principis del Pacte Nacional per a la Immigració	20

Eix 1. Gestió dels fluxos migratoris i accés al mercat de treball

Repte 1. La mobilització necessària dels recursos humans interns per assegurar la qualitat i la competitivitat del teixit productiu	28
Repte 2. Gestionar els fluxos externs apropant legislació i realitat	33
Repte 3. Una gestió dels fluxos migratoris responsable i coordinada amb el desenvolupament dels països d'origen	38

Eix 2. Adaptació dels serveis públics a una societat diversa

Repte 1. Crear un servei universal d'acollida	42
Repte 2. Dimensionar els serveis públics i garantir-ne l'accés a totes les persones	44
Repte 3. Reforçar la transversalitat i la coordinació interinstitucionals	51

Eix 3. Integració en una cultura pública comuna

Repte 1. Fomentar la participació a la vida pública	55
Repte 2. Fer del català la llengua pública comuna	57
Repte 3. Conviure en la pluralitat religiosa i de creences	59
Repte 4. Assegurar la igualtat d'oportunitats entre homes i dones i incloure la perspectiva de gènere	61
Repte 5. Reforçar les polítiques adreçades a la infància, la joventut, la gent gran i les famílies	63

Marc competencial

Annexos

Annex 1. Com s'ha elaborat el <i>Document de bases</i>	69
Annex 2. Participants en l'elaboració del <i>Document de bases</i>	70
Annex 3. Documents de referència del Pacte Nacional per a la Immigració	71

El Document de bases del Pacte Nacional per a la Immigració s'estructura en tres eixos: gestió dels fluxos migratoris i accés al mercat de treball; adaptació dels serveis públics a una societat diversa i integració en una cultura pública comuna. Cadascun dels eixos està estructurat per reptes, en els quals trobareu numerades correlativament –per a tots els apartats esmentats– les polítiques vigents que cal reforçar i les mesures noves que cal emprendre.

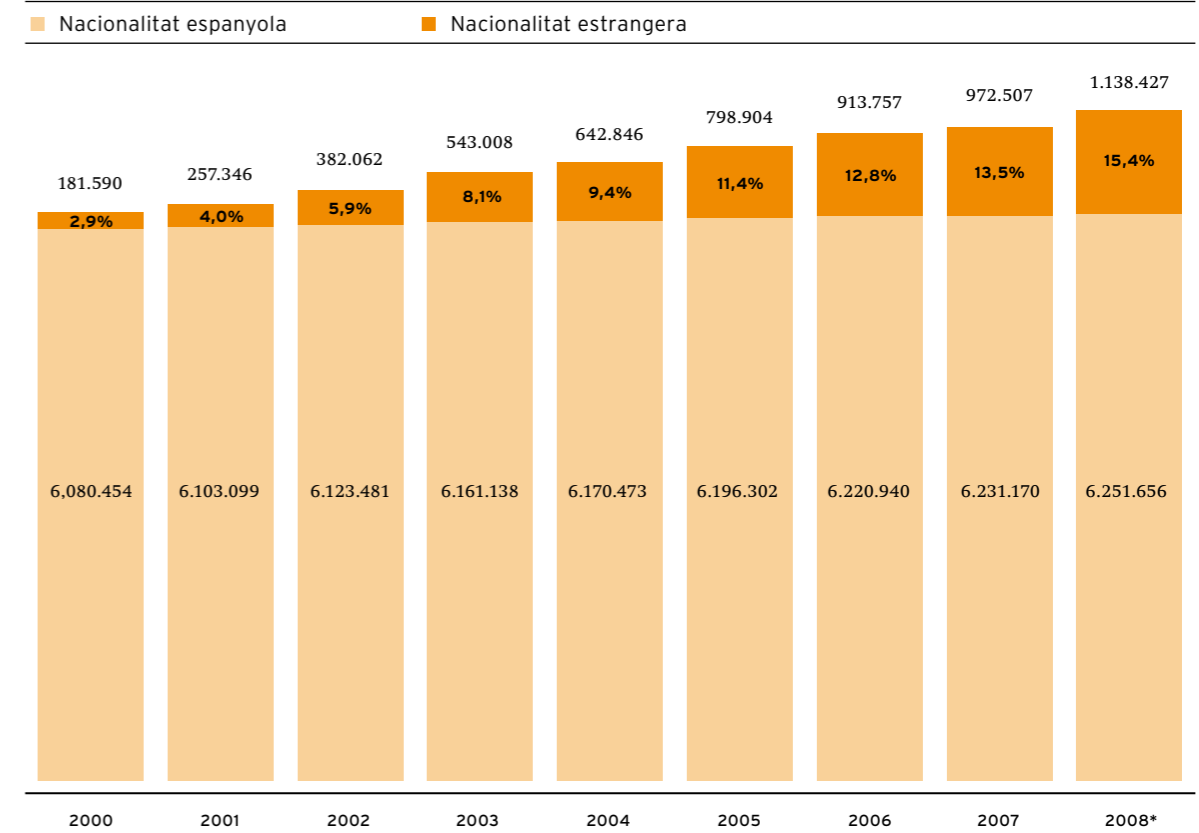
Introducció

1.1. Un pacte per viure junts i juntes

1. Catalunya es defineix com una societat diversa construïda, en bona part, a partir de l'assentament de persones vingudes d'arreu. Aquest procés, produït en un context global i que s'ha intensificat en els darrers anys, planteja diverses necessitats, alhora que és una nova oportunitat per definir el país que serem en el futur.

2. Així, en els darrers vuit anys el nombre de persones amb nacionalitat estrangera i que s'han assentat a Catalunya s'ha incrementat en unes 900.000:

Evolució de la població empadronada a Catalunya per nacionalitat. 2000-2008

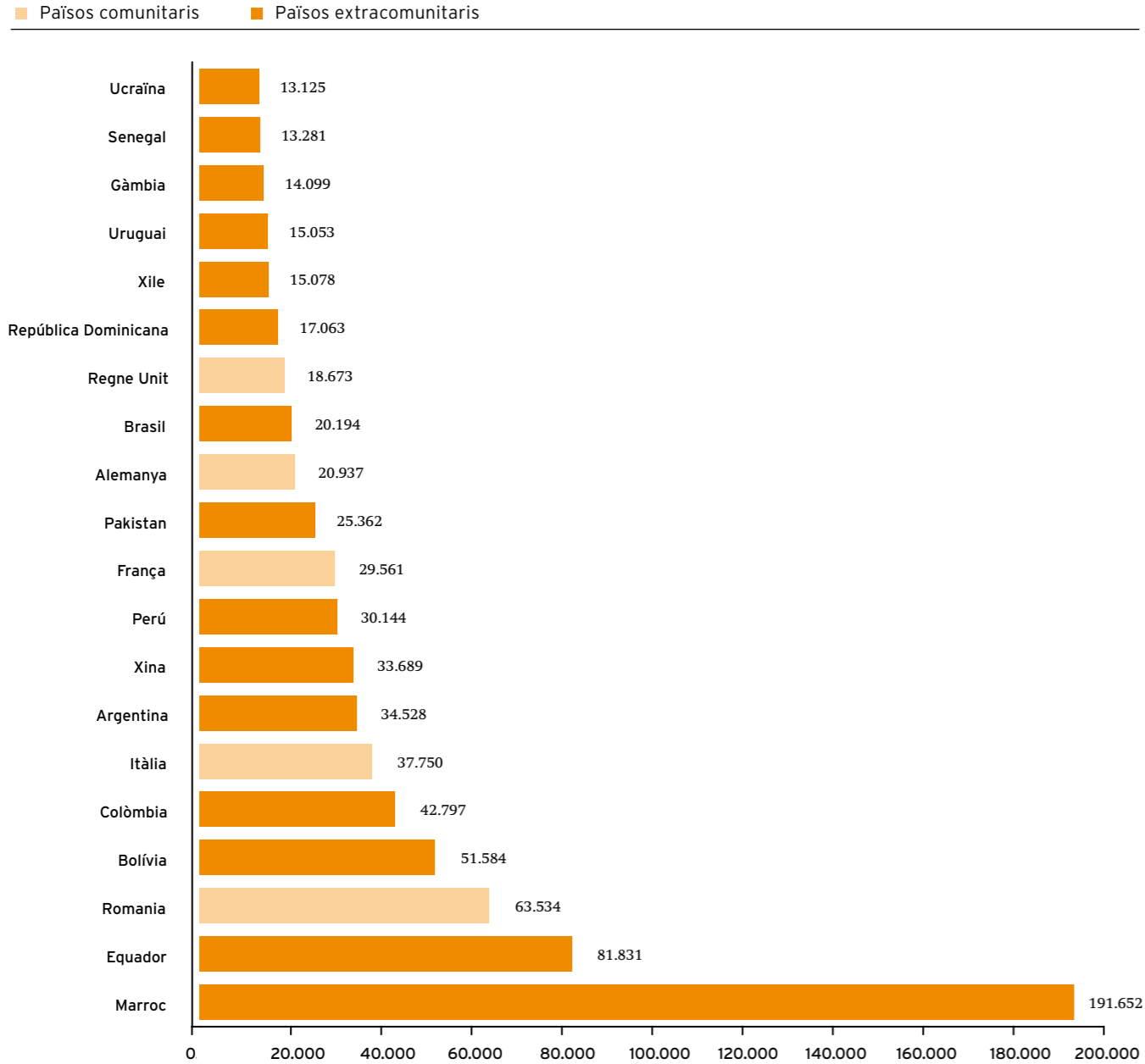


Font: INE. Explotació estadística del padró d'habitants. Xifres oficials a 1 de gener de cada any.

(*) Secretaria per a la Immigració. Xifres provisionals a 1 de gener de 2008.

3. Aquests nous catalans i catalanes provenen, principalment, del Marroc, Equador, Romania, Bolívia i Colòmbia. I, tot i que a Catalunya hi resideixen persones originàries de 176 estats, les cinc nacionalitats anomenades representen el 44 % de la població assentada al país.

Principals països de procedència de la població estrangera empadronada a Catalunya. 2007



Font: INE. Padró oficial de població a 1 de gener de 2007.

Principals països de procedència de la població estrangera empadronada a Catalunya. 2007

	Total	%	Homes	Dones
Marroc	191.652	19,7	118.246	73.406
Equador	81.831	8,4	38.165	43.666
Romania	63.534	6,5	33.361	30.173
Bolívia	51.584	5,3	21.782	29.802
Colòmbia	42.797	4,4	19.342	23.455
Itàlia	37.750	3,9	22.173	15.577
Argentina	34.528	3,6	17.392	17.136
Xina	33.689	3,5	18.303	15.386
Perú	30.144	3,1	13.989	16.155
França	29.561	3,0	15.189	14.372
Pakistan	25.362	2,6	22.119	3.243
Alemanya	20.937	2,2	10.834	10.103
Brasil	20.194	2,1	8.488	11.706
Regne Unit	18.673	1,9	10.141	8.532
República Dominicana	17.063	1,8	6.855	10.208
Altres 161 països	273.208	28,1	154.640	118.568
Total estrangers	972.507	100,0	531.019	441.488

Font: INE. Padró oficial de població a 1 de gener de 2007.

4. Tanmateix, els fluxos migratoris dels darrers anys s'han caracteritzat, fins al 2005, pel pes de les situacions d'irregularitat administrativa i, a partir de 2006, pel pes del reagrupament familiar. Tot i que aquestes dades només es poden aproximar, les persones en situació administrativa irregular han arribat a representar fins a un terç dels nous catalans i catalanes. Aquestes persones han accedit a l'autorització de residència i treball en bona mesura després dels diversos processos de regularització extraordinària que s'han posat en marxa, i de l'accés a l'arrelament social.

Població estrangera extracomunitària. Estat espanyol i Catalunya. 2005-2006-2007¹

	Estat espanyol			Catalunya		
	1 de gener de 2005	1 de gener de 2006	1 de gener de 2007	1 de gener de 2005	1 de gener de 2006	1 de gener de 2007
Persones empadronades	2.955.657	3.225.280	2.811.037	689.298	780.907	741.802
Autoritzacions de residència *	1.478.416	2.169.648	2.089.305	390.211	526.150	525.473
Autoritzacions d'estada per estudis *	35.545	30.640	33.267	11.304	10.009	10.632
Diferència entre les persones empadronades i les autoritzacions	1.441.696	1.024.992	688.465	287.783	244.748	205.697
Increment interanual		-416.704	-336.527		-43.035	-39.051

Font: INE. Padró oficial de població a 1 de gener de cada any.

(*) Observatorio para la Inmigración (MTAS). Autoritzacions a 31 de desembre de l'any anterior.

1. Des de l'1 de gener de 2007 Romania i Bulgària formen part de la Unió Europea.

5. D'altra banda, la voluntat de permanència dels nous catalans i catalanes s'està expressant, ja avui, mitjançant el reagrupament familiar. Les dades provisionals del darrer any, 2007, apunten se'n van resoldre favorablement 40.665 expedients de sol·licitud.

6. La magnitud d'aquests processos ha generat també un fort impacte en l'opinió pública. No en va, la immigració és un dels factors principals de canvi de la nostra societat, ja que modifica el que és més important: les persones que en formen part. De les qüestions que centren l'atenció de la ciutadania, segons les darreres enquestes del Centre d'Estudis d'Opinió, la immigració ha estat a les tres primeres posicions:

Octubre 2007. En la seva opinió, quins creu que són els problemes principals que té actualment Catalunya?

	%
1. Accés a l'habitatge	34,5
2. Manca d'infraestructures i problemes amb el transport	24,2
3. Immigració	22,3
4. Atur i precarietat laboral	16,5
5. Insatisfacció amb la política	13,2

Font: Centre d'Estudis d'Opinió, octubre 2007.

Desembre 2007. En la seva opinió, quins creu que són els problemes principals que té actualment Catalunya?

	%
1. Manca d'infraestructures i problemes amb el transport	34,6
2. Accés a l'habitatge	27,2
3. Immigració	22,9
4. Atur i precarietat laboral	17,6
5. Funcionament de l'economia	13,5

Font: Centre d'Estudis d'Opinió, desembre 2007.

Gener 2008. En la seva opinió, quins creu que són els problemes principals que té actualment Catalunya?

	%
1. Immigració	27,5
2. Manca d'infraestructures i problemes amb el transport	26,8
2. Accés a l'habitatge	21,9
4. Atur i precarietat laboral	20,3
3. Funcionament de l'economia	19,5

Font: Centre d'Estudis d'Opinió, gener 2007.

7. També en l'àmbit de la percepció pública, s'atribueix principalment a l'Estat la responsabilitat de la gestió de la immigració. Tot i així, és la voluntat del Pacte Nacional per a la Immigració assumir, des de Catalunya, totes les responsabilitats que s'hi corresponen i posicionar-se sobre

tots els àmbits relacionats amb el fet migratori al país. Igualment, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya referma les competències en matèria d'acollida i integració; n'atorga de noves en matèria de concessió d'autoritzacions inicials de treball, inspecció de treball i homologació de titulacions no universitàries; i determina la participació de Catalunya en la decisió en aquelles polítiques de competència estatal que hi tinguin una transcendència especial.

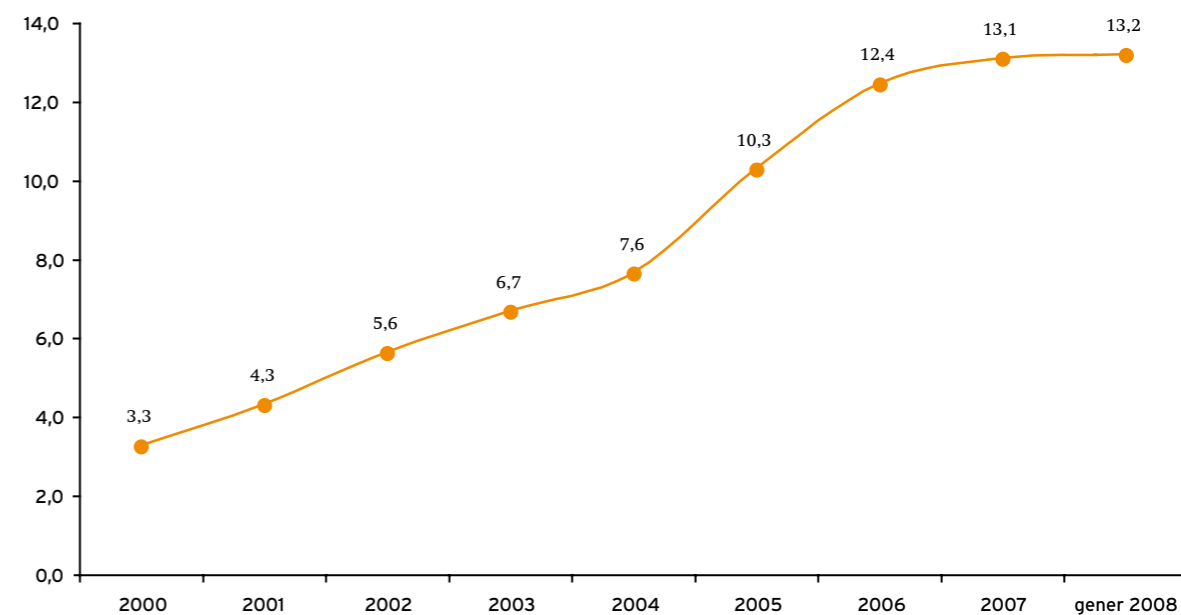
Quin nivell de Govern (local, autonòmic, estatal o europeu) creu que té més responsabilitat en la gestió de la immigració?

	%
Local	4,7
Autonòmic	18,0
Estatal	54,7
Europeu	14,8

Font: Centre d'Estudis d'Opinió, gener 2008.

8. Paradoxalment, aquesta preocupació ciutadana contrasta amb la necessitat de mà d'obra d'origen estranger que té l'economia catalana.^[1] Molts sectors productius, davant la falta de població activa laboralment disponible, han optat per la contractació de persones directament als països d'origen o per la contractació de persones que, nascudes a l'estranger, ja resideixen a Catalunya. Aquest és un element que ha actuat com a factor principal d'atracció de mà d'obra.

Evolució de la proporció de treballadors i treballadores d'origen estranger respecte al total de persones afiliades a la Seguretat Social a Catalunya



Font: MTAS. Boletín de Estadísticas Laborales. Trabajadores Extranjeros Afiliados a la Seguridad Social.

[1] Informe sobre immigració i mercat de treball a Catalunya. CTESC.

9. És necessari tenir en compte un conjunt de diverses causes per explicar els fluxos migratoris. En destaquen les desigualtats nord-sud; la manca d'ofertes laborals als països d'origen; les mancances de llibertats i el baix nivell de protecció social en molts dels països d'origen; o el procés de mundialització.

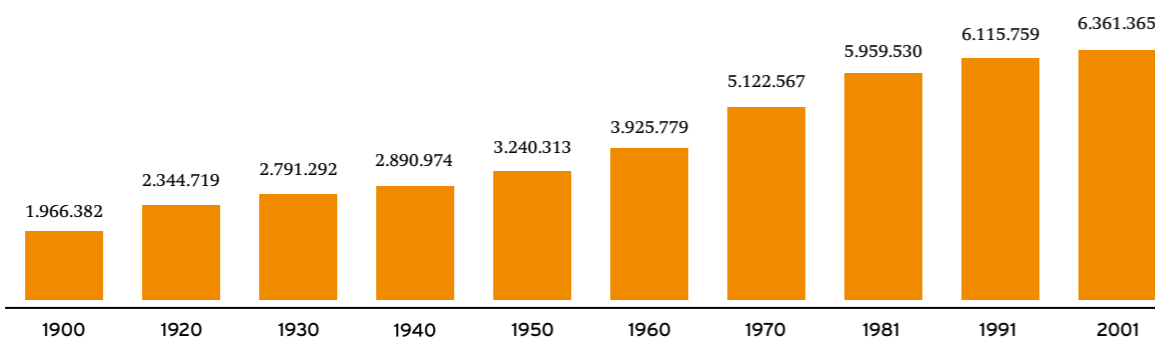
10. Els diferents nivells de vida entre els països d'origen dels nous catalans i catalanes i la Unió Europea se situen entre els elements que causen els fluxos migratoris. Segons la classificació de l'Índex de desenvolupament humà de 2007, els cinc primers països emissors de població cap a Catalunya se situen entre el lloc 60 i el 126, d'un total de 177.

11. Tots aquests factors explicatius del fet migratori són necessaris, però cap d'aquests és suficient. Per poder entendre els fluxos migratoris del tombant del segle XX i inicis del segle XXI, és determinant la combinació entre un creixement econòmic caracteritzat per increments baixos de la productivitat i intensiu en ocupació, un descens continuat de les taxes de natalitat en el període 1977-1997 i una necessitat creixent de serveis d'atenció a la llar i de cura a les persones.

12. El model demogràfic català es caracteritza per un creixement demogràfic basat, principalment, en la immigració. Així, el 1900 Catalunya tenia 1.966.428 habitants. La diferència entre naixements i defuncions fou feble i, fins i tot, positiva fins als anys quaranta. A partir dels anys cinquanta, l'augment vegetatiu de la població s'incrementà a causa del descens progressiu de la mortalitat i d'un cert redreçament de la natalitat que arribà fins a la segona meitat dels anys seixanta, quan Catalunya va assolir els 3.888.485 habitants.

13. D'aquesta manera, l'assentament de persones de diferents orígens va constituir la base de l'increment del nombre d'habitants de Catalunya, sobretot de la ciutat de Barcelona i els municipis de la seva rodalia, i apareix lligat al creixement econòmic català. Aquest procés es va interrompre amb la crisi econòmica mundial iniciada el 1973 que es va perllongar fins a la dècada següent.

Evolució de la població a Catalunya. 1900-2000



Font: INE. 1900-1991: Població de fet; 2001: Població de dret.

Índex de desenvolupament humà. 2005

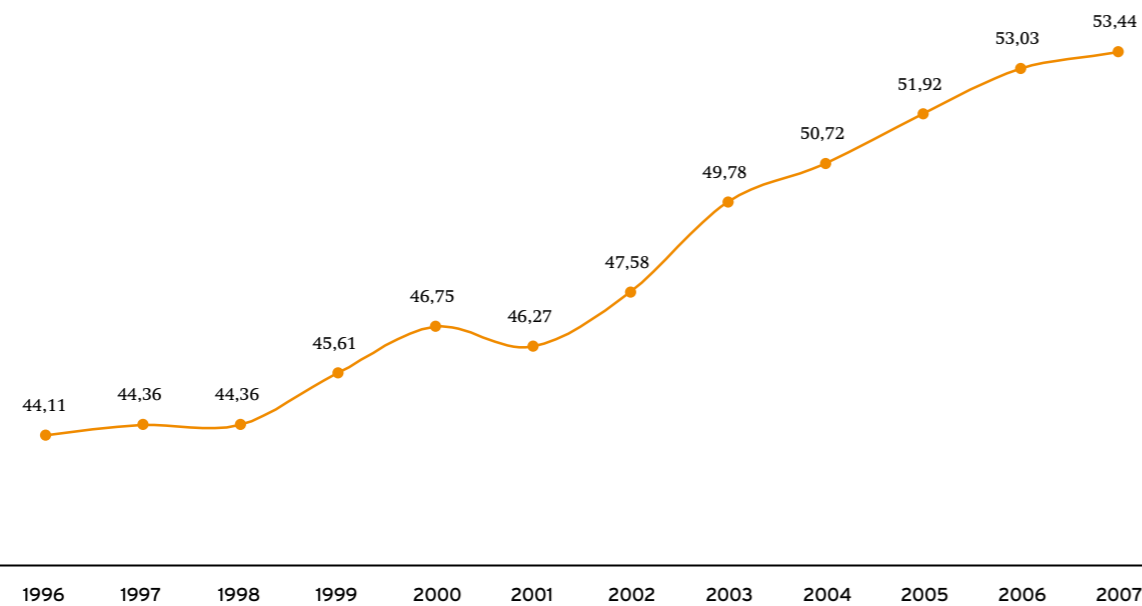
Ordre	País	IDH	PIB per càpita	Esperança de vida	Índexs		País emissor	
					Escolaritat	PIB		
4	Canadà	no UE	0,961	33.375	0,921	0,991	0,970	
5	Irlanda	UE	0,959	38.505	0,890	0,993	0,994	
6	Suècia	UE	0,956	32.525	0,925	0,978	0,965	
8	Japó	no UE	0,953	31.267	0,954	0,946	0,959	
9	Països Baixos	UE	0,953	32.684	0,904	0,988	0,966	
10	França	UE	0,952	30.386	0,919	0,982	0,954	*
11	Finlàndia	UE	0,952	32.153	0,898	0,993	0,964	
13	Estat espanyol	UE	0,949	27.169	0,925	0,987	0,935	
14	Dinamarca	UE	0,949	33.973	0,881	0,993	0,973	
15	Àustria	UE	0,948	33.700	0,907	0,966	0,971	
16	Regne Unit	UE	0,946	33.238	0,900	0,970	0,969	
17	Bèlgica	UE	0,946	32.119	0,897	0,977	0,963	
18	Luxemburg	UE	0,944	60.228	0,891	0,942	1,000	
20	Itàlia	UE	0,941	28.529	0,922	0,958	0,944	*
22	Alemanya	UE	0,935	29.461	0,902	0,953	0,949	
24	Grècia	UE	0,926	23.381	0,898	0,970	0,910	
27	Eslovènia	UE	0,917	22.273	0,874	0,974	0,902	
28	Xipre	UE	0,903	22.699	0,900	0,904	0,905	
29	Portugal	UE	0,897	20.410	0,879	0,925	0,888	
32	República Txeca	UE	0,891	20.538	0,849	0,936	0,889	
34	Malta	UE	0,878	19.189	0,901	0,856	0,877	
36	Hongria	UE	0,874	17.887	0,799	0,958	0,866	
37	Polònia	UE	0,870	13.847	0,836	0,951	0,823	
38	Argentina	no UE	0,869	14.280	0,831	0,947	0,828	*
42	Eslovàquia	UE	0,863	15.871	0,821	0,921	0,846	
43	Lituània	UE	0,862	14.494	0,792	0,965	0,831	
44	Estònia	UE	0,860	15.478	0,770	0,968	0,842	
45	Letònia	UE	0,855	13.646	0,784	0,961	0,821	
53	Bulgària ⁽¹⁾	UE	0,824	9.032	0,795	0,926	0,752	
60	Romania ⁽¹⁾	UE	0,813	9.060	0,782	0,905	0,752	*
75	Colòmbia	no UE	0,791	7.304	0,788	0,869	0,716	*
81	Xina	no UE	0,777	6.757	0,792	0,837	0,703	*
87	Perú	no UE	0,773	6.039	0,761	0,872	0,684	*
89	Equador	no UE	0,772	4.341	0,828	0,858	0,629	*
117	Bolívia	no UE	0,695	2.819	0,662	0,865	0,557	*
126	Marroc	no UE	0,646	4.555	0,757	0,544	0,637	*
18	Catalunya	-	0,945	32.454	0,927	0,943	0,965	

Font: UNDP. Informe sobre desarrollo humano 2007-2008 i Idescat.

1. Incorporats a la UE l'1 de gener de 2007. / (*) Principals països amb fluxos migratoris cap a Catalunya.

14. Així mateix, el creixement econòmic no hauria estat possible sense l'augment de les taxes d'activitat de la població, especialment de les dones (vegeu l'evolució en el període 1995-2007). Durant l'etapa contemporània, però més intensament al llarg de la segona meitat del segle XX, l'accés de les dones al mercat laboral formal ha possibilitat aquest creixement.

Evolució de la taxa d'activitat femenina. Catalunya. 1996-2007



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'Enquesta de població activa (INE). Quart trimestre de cada any.

15. Tanmateix, la taxa d'ocupació femenina segueix sent inferior que la masculina. Cal no perdre de vista que el model d'estat del benestar vigent, que s'ha recolzat en el treball de les dones en l'àmbit domèstic, ha portat, en paral·lel, l'increment de la demanda de serveis de proximitat i de cura a les persones. Aquest segment laboral actualment està ocupat en la seva major part per dones d'origen estranger.

16. La immigració, en definitiva, és un fet estructural a Catalunya, que s'ha produït en els darrers anys més intensament i que, previsiblement, continuarà sent una realitat en els propers anys, segons les projeccions de població de l'Idescat.

Evolució de la taxa d'activitat segons nacionalitat i sexe. Estat espanyol. 1996-2007

Any	Nacionalitat espanyola			Nacionalitat estrangera		
	Total	Homes	Dones	Total	Homes	Dones
1996	51,43	65,09	38,52	54,91	71,82	39,97
1997	51,76	65,13	39,14	57,33	71,01	43,52
1998	52,09	65,54	39,37	60,00	73,28	47,67
1999	52,73	65,70	40,45	63,97	75,43	54,10
2000	53,60	66,48	41,43	67,43	80,73	54,16
2001	52,75	65,86	40,35	70,89	84,08	57,60
2002	53,69	66,20	41,80	72,60	85,42	60,35
2003	54,56	66,53	43,20	76,15	87,99	64,11
2004	55,14	66,65	44,18	76,31	86,53	66,03
2005	56,12	67,52	45,21	73,85	83,31	64,66
2006	56,41	66,98	46,30	77,64	86,15	68,98
2007	57,00	67,22	47,15	75,33	84,81	66,31

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'Enquesta de població activa (INE). Quart trimestre de cada any.

Evolució projectada de la població de 16 a 64 anys d'edat segons diferents escenaris. Catalunya, 2008-2020 (milers de persones)

Any	baix	mitjà baix	mitjà alt	alt
2008	4.510,0	4.720,9	4.810,9	4.995,2
2009	4.495,4	4.724,0	4.828,5	5.038,6
2010	4.473,6	4.719,3	4.838,1	5.068,6
2011	4.455,6	4.717,2	4.850,4	5.097,9
2012	4.433,9	4.711,6	4.859,1	5.121,5
2013	4.408,5	4.702,2	4.863,9	5.138,7
2014	4.388,5	4.698,0	4.874,2	5.160,7
2015	4.375,0	4.700,4	4.891,4	5.189,9
2016	4.363,7	4.705,8	4.912,0	5.223,5
2017	4.349,6	4.708,6	4.929,8	5.254,2
2018	4.337,1	4.713,5	4.950,1	5.287,5
2019	4.325,7	4.723,5	4.975,8	5.329,6
2020	4.313,9	4.735,8	5.004,2	5.376,6
Canvi 2008-2020	-196,1	14,9	193,3	381,4

Font: Projeccions de població 2015-2030 (base 2002). Institut d'Estadística de Catalunya.

17. El primer repte que planteja la importància del fet migratori és la incorporació d'aquesta nova població a la ciutadania plena, a la participació en tots els àmbits de la societat que l'acull i en l'assoliment de la igualtat de drets i deures. Per primera vegada en la nostra democràcia un percentatge molt important de residents al nostre país no gaudeixen de tots els drets de ciutadania, com són els drets de participació política. Aquest fet resulta especialment significatiu si es té en compte el percentatge, dins la població amb nacionalitat estrangera, de les persones que porten més de cinc anys de residència regular al nostre país i si es tenen presents les dificultats, tant legals com de gestió, per accedir a la ciutadania espanyola.

Padró de població a 1 de juliol de 2007

		Total		(85,2 %) Nacionalitat espanyola		(14,8 %) Nacionalitat estrangera	
POBLACIÓ TOTAL		7.323.065	100,0	6.242.303	100,0	1.080.762	100,0
Sexe	Homes	3.641.108	49,7	3.048.464	48,8	592.644	54,8
	Dones	3.681.957	50,3	3.193.839	51,2	488.118	45,2
Edat	0 a 14	1.076.925	14,7	911.890	14,6	165.035	15,3
	15 a 29	1.522.230	20,8	1.135.457	18,2	386.773	35,8
	30 a 44	1.898.571	25,9	1.521.275	24,4	377.296	34,9
	45 a 59	1.360.715	18,6	1.246.940	20,0	113.775	10,5
	60 a 74	942.636	12,9	912.261	14,6	30.375	2,8
	75 i més	521.988	7,1	514.480	8,2	7.508	0,7

Font: Secretaria per a la Immigració, Generalitat de Catalunya. Xifres provisionals

Anys de residència regular i continuada necessaris per a l'obtenció de la nacionalitat

Alemanya	8	Eslovàquia	5	França	5	Letònia	5	Països Baixos	5
Àustria	10	Eslovènia	10	Grècia	10	Lituània	10	Polònia	5
Bèlgica	3	Estat espanyol	2-10*	Hongria	8	Luxemburg	5	Portugal	6
Canadà	3	Estònia	5	Irlanda	5	Malta	5	Regne Unit	5
Dinamarca	9	Finlàndia	6	Itàlia **	10	Noruega	7	Suècia	3
								Txèquia	5

Font: Índex de polítiques de integració de immigrants, 2007.
* Segons país d'origen i col·lectiu / ** Està en tràmit una modificació legislativa per passar de 10 a 6 anys.

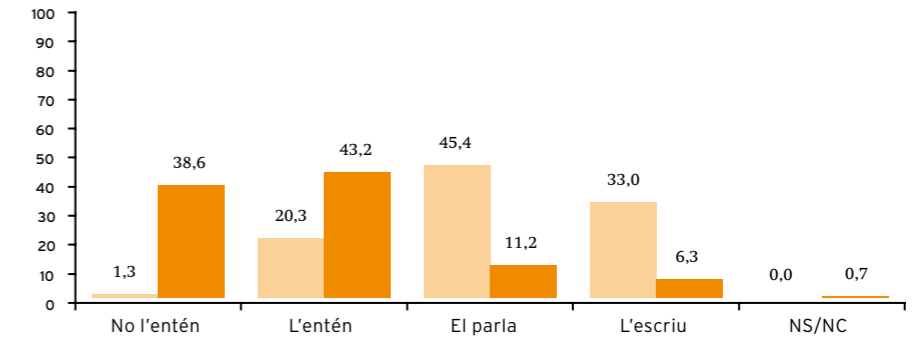
18. El grau de coneixement de català i de castellà constitueixen també indicadors il·lustratius del grau d'autonomia personal i de la seva capacitat de participació en la societat d'acollida.

19. Si bé és desitjable que, al llarg del procés d'integració a la societat catalana, les persones novin-gudes assoleixin competències lingüístiques tant en català com en castellà, la situació de partida marcadament desfavorable al català, així com el paper de llengua comuna i l'aportació singular a la diversitat mundial que fa el nostre país a través de la seva llengua pròpia, fa necessari un esforç especial per fomentar el coneixement i l'ús social de la llengua catalana.

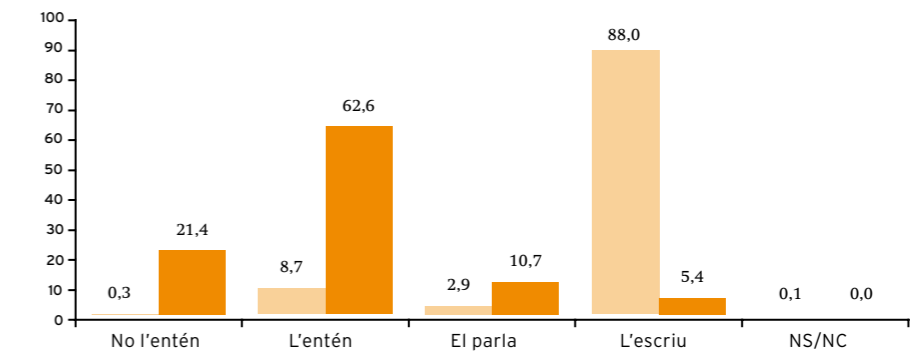
Grau de coneixement del català i el castellà segons la procedència

■ Grau de coneixement del castellà ■ Grau de coneixement del català

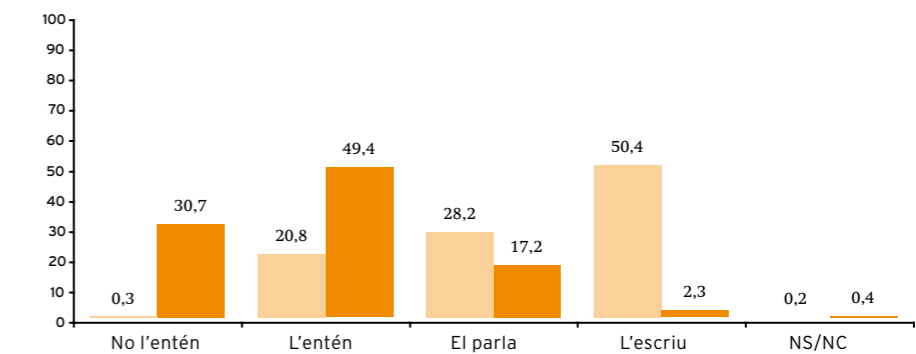
Residents amb nacionalitat marroquina



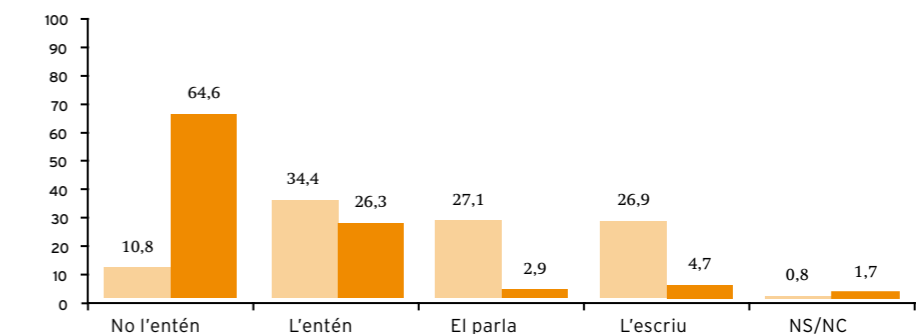
Residents amb nacionalitat equatoriana



Residents amb nacionalitat romanesa



Residents amb nacionalitat xinesa



Font: Idescat. Centre d'Estudis d'Opinió. Juny 2006.

20. La importància del fenomen, el seu caràcter de canvi estructural, les necessitats econòmiques, la distància entre realitat i legalitat, la percepció pública, així com les mancances en l'adquisició d'eines per a la integració, són elements suficients que fan necessari dur a terme un gran pacte de país per a la immigració. Un pacte que estableixi a curt, mig i llarg termini els consensos necessaris que han de permetre que Catalunya pugui gestionar el fet migratori, mantenir la cohesió social i millorar els nivells del benestar.

21. Un pacte que doni resposta a les necessitats plantejades pel conjunt de la societat. Aquestes es podrien resumir en tres:

1. la necessitat d'ordenar els fluxos migratoris,
2. la necessitat d'evitar la percepció de competència pels recursos públics,
3. la necessitat de dotar d'elements de cohesió a una societat per sempre més diversa.

22. Per donar resposta a aquest conjunt de reptes i segons el mandat que fa el Pla de Govern 2007-2010, el Pacte Nacional per a la Immigració s'estructura en tres eixos: la gestió dels fluxos migratoris i l'accés al mercat de treball, l'adaptació dels serveis públics a una societat diversa i la integració en una cultura pública comuna.

23. El primer eix dona resposta a la necessitat de gestionar els fluxos migratoris de manera adequada a les demandes del mercat de treball. Això vol dir garantir la regularitat dels fluxos i la seva planificació segons les necessitats del país, els drets de les persones migrades i la coordinació de les polítiques d'immigració i les polítiques de cooperació.

24. El segon eix implica evitar la competència pels recursos públics, amb la redimensió i l'adaptació d'aquells serveis que, en els darrers anys, han vist com se n'intensificava la demanda. Implica també desmentir aquelles situacions en les quals la percepció ciutadana i la realitat d'ús de serveis públics no coincideixen, així com adaptar-los a les noves demandes d'una societat diversa.

25. El tercer eix vol garantir la integració en una cultura pública comuna, on:

- a. la integració és un procés bidireccional, dinàmic i continu entre les persones que resideixen en un territori, les arribades recentment i les assentades amb anterioritat o les que ja hi han nascut;
- b. i la cultura pública comuna és l'espai compartit de comunicació, de convivència, de reconeixement i de participació de la nostra societat diversa diferenciada, per tal que el projecte de nació continuï sent el referent amb el qual es compromet tota la població que viu i treballa a Catalunya.

1.2. Les polítiques migratòries a Catalunya

26. Contràriament a algunes aproximacions, les polítiques migratòries no són exclusivament les polítiques d'estrangeria. Aquestes inclouen, a més, les polítiques de gestió de fluxos, les polítiques d'acollida, les polítiques d'integració i les polítiques d'igualtat d'oportunitats.

27. Més enllà de la seva heterogeneïtat, poden també ser desplegades per diferents actors socials, econòmics i polítics. Per això cal tenir també en compte, en aquest punt i de manera molt destacada, l'experiència pràctica adquirida pels ajuntaments, consells comarcals i altres ens locals en la gestió de les polítiques locals d'immigració, experiència en què també han tingut un paper del tot essencial les entitats i els agents socials.

28. Les administracions més properes a la ciutadania són les administracions locals. És per això que són els ens locals els coneixedors de la gestió quotidiana de les polítiques relacionades amb la convivència, així com el teixit associatiu i els agents econòmics i socials, que han adoptat polítiques de gestió de la diversitat i d'atenció a la població immigrada que avui ja són pioneres i un referent en l'agenda comuna.

29. D'aquesta manera, la societat civil, els agents econòmics i socials i les diferents administracions que actuen al territori han contribuït a situar les polítiques migratòries en l'agenda pública, permetent avançar en la cohesió social i l'atenció a les persones immigrades.

Les polítiques migratòries de la Generalitat

30. Les primeres actuacions de la Generalitat de Catalunya relacionades amb el fet migratori es van iniciar amb accions dels departaments d'Ensenyament, Salut i Benestar Social, a la fi de la dècada dels anys vuitanta.

31. Poc després, l'any 1992 es crea, per acord de Govern, la Comissió Interdepartamental per al Seguiment i la Coordinació de les Actuacions en Matèria d'Immigració. Aquesta Comissió va elaborar el I Pla interdepartamental d'immigració (1993-2000), que recollia les aportacions dels departaments implicats, les entitats socials, les associacions de persones d'origen immigrant i les organitzacions sindicals. La finalitat del Pla era promoure la integració de la població nouvinguda, amb el desenvolupament de polítiques coordinades entre els diferents departaments del Govern i els agents que van participar en l'elaboració del document.

32. L'any 2001 es va aprovar el II Pla interdepartamental d'immigració (2001-2004), que articulava les actuacions en matèria d'immigració executades des dels departaments del Govern. Una de les novetats principals d'aquest Pla fou l'aposta per la via catalana d'integració, que implicava l'equilibri entre el respecte a la diversitat i el sentiment de pertànyer a una sola comunitat.

33. El darrer pla d'actuacions aprovat pel Govern, el Pla de ciutadania 2005-2008, que ha constituït un salt qualitatiu en el disseny de polítiques transversals en matèria d'immigració, ja que estructura les seves accions en polítiques d'acollida, d'igualtat i d'acomodació, i reconeix el principi de ciutadania resident, que permet l'accés als serveis de les persones que resideixen en un territori, independentment de la seva situació administrativa.

34. El Departament de Salut va treballar des del 2004 en el marc d'aquest Pla de ciutadania i va crear el Pla director d'immigració en l'àmbit de la salut (Decret 40/2006, de 14 de març) que recull, a partir d'experiències anteriors, els canvis d'adaptació necessaris dels serveis de salut davant el repte de la immigració, proposant-se millorar especialment l'acollida, la formació dels i les professionals i la mediació intercultural en salut.

35. El Departament de Treball, mitjançant el Servei d'Ocupació de Catalunya, ha dut a terme diverses iniciatives per facilitar la incorporació de les persones immigrades a les polítiques d'ocupació i al mercat de treball. Entre d'altres, el catàleg d'ocupacions de difícil cobertura i el contingent; l'accés a la formació ocupacional, el programa Treball als Barris, la Campanya Agrària o els projectes de selecció en origen a través dels Serveis d'Intermediació Laboral en Origen.

36. Pel que fa a les polítiques de retorn de la població emigrada d'origen català, Catalunya compta, des de 2002, amb la Llei 25/2002, de 25 de novembre, de mesures de suport al retorn dels catalans emigrats i llurs descendents i de l'Oficina del Pla d'Ajut al Retorn. Aquesta Oficina es va crear per tal facilitar el retorn i la integració sociolaboral a Catalunya dels catalans i les catalanes i els seus descendents que, per causes econòmiques i polítiques, van establir-se a diversos països, principalment d'Amèrica llatina.

Les polítiques migratòries de l'Estat espanyol

37. Des d'una perspectiva de les polítiques comparades, l'accés al mercat laboral de les persones migrades amb autorització de treball a l'Estat espanyol és clarament superior al de la resta de països de l'OCDE.^[2] La situació en relació amb els drets associats al mercat de treball i les condicions d'accés a l'autorització de residència permanent per a les persones amb autoritzacions temporals, també són valorades positivament.

38. En canvi, les polítiques migratòries de l'Estat espanyol són valorades més restrictivament en relació al reagrupament familiar, tant pel que fa al dret a sol·licitud com a l'accés al treball, com a la participació política i l'accés a la ciutadania espanyola.

39. Però el principal dèficit de les polítiques estatals d'immigració ha estat les dificultats per mantenir dins els límits de les previsions regulars els fluxos migratoris reals, recurrent, en diverses ocasions, i com a mecanismes d'adequació entre realitat i regularitat, a les regularitzacions extraordinàries en diverses ocasions i incloent el procediment d'arrelament social en la seva legislació com a mecanismes d'adequació entre realitat i regularitat.

40. Tanmateix, és significatiu de subratllar l'espectacular augment dels fluxos regulars en els darrers dos anys i el seu increment de pes relatiu que es pot estimar respecte al pes dels fluxos en situació administrativa irregular. Aquest increment, però, s'explica més pel pes de les reagrupacions familiars i les contractacions nominatives que no a causa del que es considerava el mecanisme principal d'immigració en el nostre sistema legal, la contractació no nominativa en origen via contingent.

41. D'entre les dificultats que ha trobat el contingent en la seva implementació, cal referir-se a les més estructurals per tal de repensar el model i trobar respostes en un futur canvi de la legislació estatal. En primer lloc, destacar que, mentre el nostre mercat de treball ha creat durant deu anys un nombre molt important de llocs de treball, les estructures de gestió per a la contractació de persones estrangeres han presentat clares limitacions. En segon lloc, cal subratllar la paradoxa que, mentre el contingent ha estat utilitzat per les grans empreses i per a les campanyes agràries, la majoria de les treballadores i treballadors nouvinguts s'ocupen en petites i mitjanes empreses, així com en les famílies.

42. Aquest marc legislatiu vigent relaciona els fluxos migratoris amb les necessitats del mercat de treball, element considerat positiu per garantir la cohesió social i una evolució econòmica favorable. Però 7 anys després de la Llei 4/2000, d'11 de gener, i tenint en compte els resultats, s'observa que basar la generació dels fluxos migratoris en la primera contractació no garanteix un flux adequat al mercat de treball. En primer lloc, perquè la vida laboral de les persones migrades no es defineix pel primer contracte de treball, sinó per la seva ocupabilitat al llarg de la seva vida laboral i, en segon lloc, perquè el flux de migració familiar que es genera també té incidència en el mercat de treball.

Cap a les polítiques comunitàries d'immigració

43. L'assentament de població estrangera a Catalunya es produeix en un marc de dinàmiques globals. És per això que, en el context europeu, es fa necessari partir de la dimensió comunitària i internacional. Les polítiques catalanes d'immigració s'hauran de fer en el context de les polítiques comunitàries en la matèria i tenint en compte les normes, els criteris i les recomanacions dels organismes internacionals.

44. Per al Parlament Europeu, la dimensió actual dels fenòmens migratoris supera la capacitat dels estats membres per abordar-los de forma individual, i per això ha proposat adoptar un punt de vista global i coherent a escala europea. Fins ara, això no ha estat possible. Mancant un plantejament global, però, sí que s'han obert processos legislatius en quatre àmbits parcials: la contractació de professionals altament qualificats, les migracions temporals, la mobilitat interempresarial i la unificació de les autoritzacions de treball i residència.

45. D'altra banda, el Parlament Europeu, la Comissió i el Consell aposten per l'excepcionalitat de les mesures de regularització extraordinària, i insten els estats membres a facilitar un

[2] Vegeu *Migrant Integration Policy Index del Migration Policy Group*, grup assessor de la Comissió Europea.

document de residència legal a les persones en situació irregular. Així, per tal de reduir la immigració irregular, es proposen les campanyes específiques adreçades a l'opinió pública en origen i la coordinació amb els països d'origen.

46. En matèria de migracions regulars, el Parlament estima raonable que els estats membres mantinguin el dret sobirà de determinar el volum de treballadors i treballadores estrangers que poden acceptar en els seus territoris. Alhora, aposta per la sol·licitud única de l'autorització de treball i residència.

47. Respecte a les migracions circulars i l'associació de mobilitat entre la Unió Europea i tercers països, es vol garantir i facilitar la circulació de persones entre la UE i els països tercers a partir de l'establiment de les anomenades associacions de mobilitat. Se n'analitzen els aspectes positius per a tots els països afectats i també s'alerta sobre els riscos que comporta si no s'organitza i es gestiona adequadament. Permet treballar periòdicament en un país comunitari i retornar al país d'origen mitjançant l'establiment de procediments administratius simplificats d'admissió i reingrés. Tanmateix, aquest, que constitueix un primer pas per assegurar un ampli ventall d'eines que afavoreixin la unió entre legalitat i realitat, en cap cas hauria de significar el retorn a l'antiga política dels *treballadors convidats*.

1.3. Principis del Pacte Nacional per a la Immigració

Els **principis d'actuació** del Pacte Nacional per a la Immigració que han de regir els seus eixos, reptes, objectius i actuacions que el componen seran els que segueixen:

- Garantia de respecte i extensió dels drets humans.
- Ciutadania basada en el pluralisme, la igualtat i el civisme com a norma de convivència.
- Dret d'accés als serveis, entenent aquest com l'accés de cada titular al conjunt de recursos, equipaments, projectes i programes.
- Promoció de l'autonomia i de la igualtat d'oportunitats per afavorir la igualtat efectiva, eliminant condicions o circumstàncies arbitràries.
- Normalització, evitant estructures paral·leles que puguin provocar la segregació dels titulars del dret d'accés als serveis. L'atenció ha de tendir a dur-se a terme en el marc ja existent de recursos, equipaments, projectes i programes. Les respostes específiques són temporals i responen a necessitats que també ho són.
- Enfocaments diferenciats: els serveis han d'admetre enfocaments diferenciats o especificitats atesa l'heterogeneïtat de les persones titulars segons criteris d'edat, d'origen, de sexe, d'habilitats o de nivell formatiu.
- Perspectiva de gènere: el Pacte Nacional per a la Immigració ha d'incorporar la perspectiva de gènere durant tot el procés i com a eina d'anàlisi i de planificació.

Eix 1. Gestió dels fluxos migratoris i accés al mercat de treball

El procés immigratori en curs

48. Com s'ha apuntat, a Catalunya, l'assentament de persones d'origens molt diversos és un fet estructural i la conseqüència de diversos factors. Alhora, representa una nova oportunitat per definir col·lectivament el projecte de futur que volem.

49. Si es té en compte la seva dimensió laboral, en els darrers anys, **el gruix de la nova immigració ha reflectit les necessitats creixents no cobertes del mercat de treball**, un cop els grans contingents de persones en situació d'atur o d'inactivitat –especialment en el cas de les dones– s'han incorporat al mercat de treball. Aquest fet delimita, condiciona i defineix les polítiques que cal adoptar, atès que les perspectives demogràfiques i d'augment de l'activitat de la població resident, independentment de la seva nacionalitat, apunten a increments modestos si s'hi inclouen els fluxos nous.^[3] Tanmateix, el creixement de la demanda de treball a Catalunya ha conferit elements distintius al procés immigratori català, en especial per la seva intensitat els darrers anys.

50. Tot i això, es constata també l'existència de diferències prou rellevants entre la demanda de mà d'obra d'origen estranger d'alguns països de l'OCDE i la que Catalunya necessita i continuarà necessitant. La diferència fonamental la constitueix la diferent tipologia de la població que emprèn el trajecte migratori: més temporal en els països de l'OCDE (vinculada a altes qualificacions professionals) i més permanent en el cas català (amb necessitats estructurals de mà d'obra de molt diverses qualificacions).

51. És per això que **les polítiques de gestió dels fluxos migratoris han de prioritzar l'entrada regular de població estrangera a Catalunya vinculada a les necessitats reals del nostre mercat de treball i a les previsions d'evolució de la població ocupada en el futur**, la seva permanència i, per tant, la necessitat de la seva integració a mitjà i llarg termini. Catalunya no pot resoldre els seus problemes demogràfics i de mà d'obra amb fluxos migratoris de caràcter temporal basats en el model de *treballadors convidats* que hagin de ser substituïts de forma continuada per altres contingents. El país necessita, en canvi, nous catalans i catalanes amb voluntat de permanència i, per tant, les polítiques adoptades s'han d'adreçar a aquesta finalitat.

52. Tot i que Catalunya té una llarga història d'immigració que avala la seva capacitat d'integració, en el període 2002-2007 s'ha registrat un creixement intens poblacional sense precedents per la seva magnitud. A 1 de gener de 2007 Catalunya comptava amb 7.203.677 persones empadronades, set-centes mil més que el 2002, i aquest creixement és fruit, principalment, a l'aportació de la immigració estrangera que suposa quasi bé un 85 % del creixement total.

[3] El Pacte Nacional per a la Immigració constata que aquest diagnòstic és similar al que actualment s'està efectuant per part de l'OCDE i altres organismes de caràcter multilateral. Estudis de l'OCDE o del Banc Mundial i altres ponències presentades al Fòrum Mediterrani de Població (Barcelona, desembre 2007) mostren com les tendències dels fluxos migratoris i les demogràfiques permeten contextualitzar les apuntades en el cas català i se situen en un marc similar al del gruix dels països europeus.

El gruix de la nova immigració ha reflectit les necessitats creixents no cobertes del mercat de treball.

El model d'immigració característic de Catalunya ha de ser aquell que tingui en compte els pioners i les pioneres del trajecte migratori des d'una perspectiva integral. És a dir, tenint en compte les persones, la seva família i el seu projecte vital.

Creixement de la població a Catalunya. 2002 a 2007

	1 gener 2002	1 gener 2007	Creixement	%
Nacionalitat espanyola	6.123.481	6.231.170	107.689	15,4
Nacionalitat estrangera	382.062	972.507	590.445	84,6
Població total	6.505.543	7.203.677	698.134	100,0

Font: INE. Xifres oficials de padró.

53. El 2007, la població (7,2 milions de persones) s'ha situat a mig camí de la població prevista en els escenaris mitjà-alt (7,1 milions) i alt (7,3 milions) de les projeccions de l'Idescat.

Projeccions de la població a Catalunya segons els diferents escenaris. 2007-2030 (milers de persones)

Any	baix	mitjà baix	mitjà alt	alt
2007	6.745	7.022	7.154	7.384
2008	6.771	7.085	7.246	7.515
2009	6.792	7.137	7.328	7.636
2010	6.806	7.182	7.403	7.743
2011	6.817	7.222	7.473	7.841
2012	6.824	7.257	7.540	7.932
2013	6.827	7.289	7.604	8.017
2014	6.829	7.318	7.665	8.098
2015	6.827	7.343	7.724	8.177
2020	6.782	7.434	7.982	8.535
2030	6.633	7.582	8.472	9.250

Font: Idescat; població projectada (base 2002).

54. Tanmateix, aquesta nova oportunitat no està exempta de certes dificultats, ja que, tot i que el mercat de treball ha actuat com a pol principal d'atracció de mà d'obra d'origen estranger, el marc legislatiu ha actuat com a fre dels fluxos d'immigració regular.

55. El Pacte Nacional per a la Immigració considera que, tot i que la conjuntura actual del menor creixement econòmic podria trencar transitòriament la tendència que ha marcat el darrer període àlgid de fluxos migratoris, aquesta no ha de fer perdre de vista les tendències estructurals que operen en el mitjà i llarg termini; tot i que caldria preveure, en el present, possibles reaccions desfavorables.

56. Malgrat aquesta conjuntura d'entrada poc favorable, aquesta permet alhora una etapa nova en relació amb els fluxos migratoris, que la produïda fins avui, més proactiva. Davant les demandes de mà d'obra a mitjà termini, són necessàries la planificació i la previsió de mecanismes que facin l'itíner no sols la seva gestió en l'àmbit laboral, sinó també la cohesió social.

57. Per tot això, el model d'immigració característic de Catalunya ha de ser aquell que tingui en compte els pioners i les pioneres del trajecte migratori des d'una perspectiva integral. És a dir, tenint en compte les persones, la seva família i el seu projecte vital; basant-se en la valoració d'aquestes com a ciutadans i ciutadanes i reconeixent, així, la seva experiència i els coneixements adquirits en els països d'origen i no sols en relació amb el seu primer contracte laboral.

La continuïtat de les necessitats d'immigració per a l'horitzó 2020

58. El marc temporal en el qual cal situar el gruix de les propostes de l'eix **Gestió dels fluxos migratoris i accés al mercat de treball** és aquell vinculat directament amb el futur del mercat de treball i, per això, té l'horitzó 2020 com espai temporal de reflexió. Per aquest motiu, s'evita entrar en debats sobre el futur de la taxa de natalitat i se centra en l'evolució previsible de la immigració en les demandes del mercat.

59. Les **previsions de l'Idescat** preveuen diversos escenaris de creixement de la població de Catalunya. Per a un escenari moderat, corresponent al 2020, els escenaris mitjà alt i alt preveuen aproximadament que la població assoleixi els 8 o 8,5 milions d'habitants respectivament. Per al període 2007-2020, aquests representarien un creixement total de 900 mil persones (escenari mitjà alt) i d'1,3 milions d'habitants (escenari alt). El **creixement demogràfic** previst s'estima fruit del saldo migratori que, en aquests escenaris de més creixement, és de 600 mil persones (escenari mitjà alt) o d'1 milió (escenari alt), el que suposa una mitjana anual, respectivament, de 46 mil o de 71 mil migracions netes.

60. Recentment s'han materialitzat les hipòtesis més optimistes sobre l'augment de l'esperança de vida i de cara el futur es preveu que continuï aquesta tendència, amb un augment sostingut de l'esperança de vida de la població, que l'any 2020 podria assolir els 82 anys per als homes i 87 per a les dones. És per això que, tot i la importància dels fluxos migratoris que es preveuen en els escenaris de més creixement, l'assentament a Catalunya de persones d'origen estranger no podrà evitar que s'accentui l'envelliment demogràfic i que augmenti el pes relatiu de la gent gran en el conjunt de la població. De manera que, per al 2020, es preveu que 1 de cada 5 habitants tingui més de 65 anys. Una migració neta propera a zero suposaria un envelliment relatiu encara més accentuat i una menor disponibilitat de població en edat laboral.

Evolució de l'esperança de vida en néixer. Catalunya. 1995-2005

	Total	Homes	Dones
1995	78,50	74,80	82,20
2000	79,87	76,49	83,24
2005	80,55	77,28	83,79

Font: Idescat amb dades del Departament de Salut.

Els estudis del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) posen de manifest que la immigració és percebuda per un ampli sector de la població com el problema principal malgrat que, al mateix temps, l'economia catalana difícilment podria subsistir, en molts sectors productius, sense la presència de treballadors i treballadores d'origen estranger.

61. Pel que fa al grup de 16 a 64 anys, la població activa, els nivells de migració previstos en els escenaris alt i mitjà alt permeten preveure que continuarà augmentant. Una migració neta propera a zero, en canvi, es traduiria de forma immediata en un decreixement de les xifres de població de 16 a 64 anys, atès que les generacions que estan arribant a 65 anys i que surten actualment de les edats laborals són més nombroses que les generacions que s'hi incorporen. D'acord amb les estimacions de població de l'any 2006 es calcula una xifra per a Catalunya de 4,8 milions d'habitants en edat laboral. En l'horitzó 2020 l'escenari mitjà alt i l'escenari alt de població preveuen respectivament una xifra de 5,0 i de 5,4 milions d'habitants en edat laboral.

62. A més a més, si bé la immigració serà clau per evitar un descens de la xifra d'habitants en edat de treballar, no n'evitarà el seu envelliment. En efecte, en l'horitzó 2020 transitaran per les edats laborals madures les generacions plenes nascudes els anys setanta, de manera que es calcula que la població de 45 a 64 anys d'edat (generacions nascudes entre 1956-1975) representarà fins al 45 % de la població en edat laboral, mentre que actualment aquesta proporció és del 35 %. Pel que fa a la població de 55 a 64 anys, la seva proporció en la població d'edat laboral podria passar de l'actual 16 % al 20 % en l'horitzó 2020. La població de 25 a 44 anys correspondrà a les generacions nascudes entre el 1975 i el 1995, període en què la xifra de naixements va disminuir pràcticament de manera ininterrompuda.

63. El Pacte Nacional per a la Immigració fa seves les perspectives que, sobre el volum d'actius en el mercat de treball, ha efectuat l'Idescat per al 2020. En particular, considera especialment rellevant que l'augment esperat en la taxa d'activitat, sobretot de les dones majors de 55 anys, podria contrarestar parcialment l'efecte negatiu sobre les xifres d'actius de l'envelliment de la població en edat laboral. En concret, els escenaris mitjà alt i alt de les projeccions de població activa preveuen que la xifra de 3,5 milions d'habitants laboralment actius l'any 2005 creixi fins a situar-se en una forquilla de 3,8 milions a 4,1 milions d'habitants laboralment actius l'any 2020.^[4]

Les demandes del mercat de treball i la garantia de respecte als drets humans

64. Com s'ha assenyalat a la introducció, els estudis del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) posen de manifest que la immigració és percebuda per un ampli sector de la població com el problema principal malgrat que, al mateix temps, l'economia catalana difícilment podria subsistir, en molts sectors productius, sense la presència de treballadors i treballadores d'origen estranger.

65. D'altra banda, Catalunya és la primera comunitat autònoma de l'Estat en nombre de treballadors i treballadores estrangers afiliats a la Seguretat Social, amb un total de 440.742 persones a 31 de desembre de 2007. Així, hi ha un 13 % de població d'origen estranger en el mercat de treball, la major part de la qual (73,6 %) és extracomunitària, i cal destacar que el 57 % de la nova afiliació durant l'any 2007 ha estat de treballadores i treballadors estrangers.

66. Alhora, els fluxos migratoris dels països en vies de desenvolupament cap als països rics no són un fet puntual o circumstancial, sinó una necessitat permanent dels éssers humans en situació

de pobresa, explotació, submissió i indignitat. Mentre no es produeixi un canvi profund en les condicions socioeconòmiques del món actual, cal fer una reflexió sobre les migracions en general, com a fenomen propi dels pobles i de les societats menys afavorides.

67. Pels principis que el guien, el Pacte Nacional per a la Immigració pren com a referència principal la Declaració Universal dels Drets Humans, "com a norma comú de comportament per a tots els pobles i totes les nacions i com a font d'inspiració per a la ulterior promoció i protecció de tots els drets humans i les llibertats fonamentals –polítiques, socials, econòmiques, civils i culturals– amb inclusió del dret al desenvolupament".

68. Els drets humans i les llibertats fonamentals "dimanen de la dignitat i el valor inherent a la persona humana" i consegüentment són universals, indivisibles, interdependents i relacionats.

La gestió dels fluxos migratoris

69. La intensitat del procés migratori dels darrers anys i les perspectives de davallada de la població activa per als propers anys, plantegen un repte notable a la capacitat de gestió del fet migratori. Aquesta està essent sotmesa a prova tant per la velocitat en què el procés ha tingut lloc, com per la intensitat dels darrers anys i la que es preveu en un futur, així com per la seva concentració geogràfica. Tot i això, com s'ha indicat abans, el Pacte Nacional per a la Immigració considera que Catalunya ha mostrat abastament la seva capacitat d'integració i que, en aquest cas, no serà una excepció.

70. És per això que, per garantir la cohesió social, un dels objectius de les polítiques d'immigració ha de ser la valoració dels fluxos migratoris no sols per si mateixos, sinó en relació amb les conseqüències sobre el tipus de societat que volem i sobre el model de creixement econòmic desitjable. Així, polítiques d'integració i de gestió de fluxos constitueixen elements indissociables de les polítiques migratòries, de manera que no es pot desenvolupar l'una sense l'altra.

71. Aquest repte a la capacitat de gestió del fet migratori planteja, com a objectiu prioritari de les polítiques d'immigració, **la necessitat que les noves arribades per motius laborals estiguin molt directament relacionades amb les necessitats del país i del seu teixit productiu**, i siguin valorades, a més, des de la seva dimensió integral, és a dir, per a tota la vida laboral de les persones, incloent-hi els fluxos familiars que acompanyen els pioners i les pioneres.

72. Igualment, el Pacte Nacional per a la Immigració es basa en la garantia del respecte als drets humans. És per això que les polítiques públiques d'immigració hauran de reforçar els dispositius de protecció de les persones sol·licitants i les que tenen reconegut l'estatut d'asil i refugi.

73. Per garantir el respecte als drets humans, els fluxos migratoris s'han de caracteritzar per la regularitat, fugint de la situació dels darrers anys en els quals l'arribada de població en situació administrativa irregular ha estat la norma. Per les dinàmiques excloents i la manca de drets que suposa, les polítiques d'integració són incompatibles amb el manteniment d'amplis fluxos

[4] Aquest creixement correspondrà íntegrament a la població activa de més edat, perquè la xifra d'actius joves, de 16 a 44 anys, està molt probablement abocada a la disminució o, com a màxim, a l'estancament en els supòsits de més migració. En els escenaris esmentats, la població activa de més edat, de 45 i més anys, augmentarà el seu nombre absolut i el seu pes relatiu, passant a representar entre el 43 % i el 45 % de la força de treball, més de deu punts més que l'any 2007.

d'arribada de persones en situació administrativa irregular i, per tant, integració i immigració regular constitueixen dues cares de la mateixa realitat.

74. Així, qualsevol política de gestió de fluxos ha de partir d'una premissa prèvia fonamental: **la necessitat d'articular els mecanismes regulars d'entrada de treballadors i treballadores estrangers**. Aquests mecanismes han d'estar directament vinculats a les necessitats actuals i futures del mercat de treball. Per tant, el coneixement d'aquestes necessitats, els mecanismes d'entrada i la gestió dels fluxos apareixen com tres elements del mateix procés, sense els quals difícilment es poden dissenyar polítiques migratòries efectives; és a dir, polítiques que facilitin i estimulin la integració.

75. En segon terme, la vinculació del gruix del procés immigratori a les necessitats del mercat de treball obliga a definir polítiques noves que ajustin les demandes del teixit productiu i la capacitat de l'oferta real o potencial del país.

76. Finalment, les polítiques migratòries han d'incorporar una **gestió dels fluxos responsable i coordinada amb el desenvolupament dels països d'origen**. Així, no poden perdre de vista les conseqüències dels processos migratoris als països d'origen, han de tenir presents els retorns als països emissors, bé en forma de remeses o bé mitjançant la recuperació parcial del capital humà perdut o a través d'altres iniciatives de desenvolupament.

77. Davant d'aquesta situació, el Pacte Nacional per a la Immigració planteja en aquest eix propostes que s'emmarquen en l'objectiu de garantir la igualtat de drets i l'accés al mercat laboral a tota la població de Catalunya, en estreta coordinació amb les demandes del mercat de treball. També pren com a referència la voluntat expressada per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i la recent i important jurisprudència del Tribunal Constitucional que reconeix bona part dels drets constitucionals a totes les persones d'origen estranger assentades a Catalunya, amb independència de la seva situació administrativa a l'Estat, tot i que manté la diferència de tracte pel que fa a l'accés al mercat de treball i no inclou la cobertura constitucional del dret al reagrupament familiar.

Cap a la millora de la coordinació i cooperació institucional i el desplegament de les competències pròpies

78. Per tot el que s'ha apuntat, és del tot necessària la **coordinació entre les diferents administracions**, i encara resulta més important que cadascuna d'aquestes disposi dels recursos apropiats per poder dur a terme, de forma eficaç i eficient, les accions que preveuen.

79. Per al desplegament de les polítiques d'immigració és necessària, també, la **implicació de tots els agents socials** que treballen en el dia a dia en aquest àmbit. La gestió de les polítiques d'immigració no és solament una qüestió que afecti el Govern, sinó que és responsabilitat de totes les administracions i agents econòmics i socials. És imprescindible el diàleg social entre les entitats, les federacions i xarxes, les organitzacions sindicals i empresarials, així com la interlocució entre aquestes organitzacions i els poders públics.

80. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya ha de permetre assolir més competències autonòmiques en matèria d'immigració. Catalunya ha de tenir un paper capdavanter, en el marc de les seves relacions amb l'Estat, sobre les decisions que s'adoptin pel que fa a les necessitats de mà d'obra i els països amb els quals s'estableixin relacions preferents.

Atesa l'estreta vinculació entre l'arribada de treballadors i treballadores d'origen estranger i les demandes no satisfetes en el mercat de treball, una part de les polítiques adreçades a moderar els fluxos migratoris passa inevitablement per la mobilització dels recursos humans del país i/o per la seva adequació a les necessitats de la demanda del mercat de treball.

Repte 1. La mobilització necessària dels recursos humans interns per assegurar la qualitat i la competitivitat del teixit productiu

81. Tot i que les polítiques d'estrangeria són competència de l'Administració de l'Estat, aquestes no representen totes les polítiques migratòries que permeten la gestió dels fluxos migratoris. Les línies d'actuació que es plantegen pretenen subministrar un catàleg dels àmbits en els quals caldria incidir per tal de gestionar els propers fluxos, moderant el procés migratori i fent que sigui compatible amb el manteniment de la cohesió social.

82. **Tenint en compte que l'assentament de població estrangera és un fet estructural i, en especial, atesa l'estreta vinculació entre l'arribada de treballadors i treballadores d'origen estranger i les demandes no satisfetes en el mercat de treball, una part de les polítiques adreçades a moderar els fluxos migratoris passa inevitablement per la mobilització dels recursos humans del país i/o per la seva adequació a les necessitats de la demanda del mercat de treball.**

83. A més, Catalunya ha **d'avançar en la millora de la qualitat i la competitivitat de tot el seu teixit productiu**, i per això necessita apostar per una política de mà d'obra que emfasitzi la formació i la qualificació del personal. L'arribada de treballadors i treballadores d'origen estranger no es pot veure únicament com una forma de satisfer les demandes de mà d'obra de baixa qualificació; ans al contrari, ha de servir per millorar el nivell de la qualificació professional de tota la població treballadora.

84. Són necessaris més professionals qualificats a la major part dels sectors productius i l'augment de la taxa d'ocupació femenina, així com incorporar la gestió de la diversitat en l'empresa. Tot això s'ha de fer a partir de l'entrada regular d'estrangers i estrangeres a Catalunya i per l'enfortiment dels serveis públics d'ocupació, amb la dotació dels recursos econòmics i humans que permetin dur a terme polítiques de formació adequades a les necessitats del mercat de treball adreçades a totes les persones que hi desitgin accedir.

85. Cal tenir en compte també que els canvis en el model productiu i la potenciació de la recerca i el desenvolupament implicaran la incorporació progressiva de més persones amb un alt nivell de qualificació professional en els sectors vinculats a les noves tecnologies de la informació i de la comunicació, i en l'atenció a les empreses i les persones.

86. En l'àmbit de les competències autonòmiques en matèria d'ocupació, és necessari posar en pràctica polítiques formatives per a les persones aturades que els faciliti el canvi professional de sector d'activitat, ja que no cal oblidar que bona part dels treballadors i treballadores que necessita el mercat de treball català ja es troben a Catalunya.

87. En aquesta direcció, probablement, caldria proposar l'agilitació de la modificació de les autoritzacions d'àmbit sectorial i geogràfic dels treballadors i les treballadores d'origen estranger durant el seu primer any d'activitat a l'Estat. Aquesta s'hauria de fer en el sentit que l'Administració

resolgui en el període de tres mesos que estableix la llei o, fins i tot, seria plantejable modificar el sentit del silenci administratiu fent-lo positiu, tal com succeeix en les renovacions.

88. Cal garantir també el compliment estricte de la normativa sancionadora i posar en servei els mecanismes establerts, tant en la Llei sobre infraccions i sancions d'ordre social, la Llei orgànica sobre drets i llibertats dels estrangers i la seva integració social, i el Codi penal. Fora bo també fomentar l'accés de les persones reagrupades al mercat de treball i plantejar la conveniència de modificar la normativa d'estrangeria per tal d'unificar l'autorització de residència i treball.

89. Cal fer una atenció especial en relació amb els **serveis de proximitat i de cura a les persones**. Aquest sector, ocupat majoritàriament per dones d'origen estranger, és un sector emergent com a conseqüència dels canvis legislatius que suposen una ampliació de l'estat del benestar. Tanmateix, s'ha de diferenciar entre les persones que treballen als serveis d'atenció a la dependència de les persones ocupades al treball relacionat amb la gestió domèstica i la cura d'infants. Aquest darrer segment de la població requereix accions adaptades a les necessitats dels treballadors i les treballadores.

90. Atesa l'especial vulnerabilitat del col·lectiu de població jove, especialment aquell amb una edat compresa entre 16 i 18 anys, el Pacte Nacional per a la Immigració planteja la necessitat d'intervenir-hi específicament. Un àmbit en el qual cal reforçar les polítiques actives és l'augment de la qualificació d'aquest segment de població: la taxa elevada de fracàs escolar o el baix pes de l'escolarització postobligatòria (el jovent de 16 a 18 anys i de 19 a 21 anys tenia, a Catalunya el 2006, unes taxes d'escolarització del 77 % i del 52 %, lluny de les dades de la Comunitat Autònoma de Madrid, el País Basc o alguns països europeus).

91. Com s'ha apuntat, a partir de 2007, el flux migratori que ha esdevingut més important és el de caràcter familiar. Si bé és cert que aquest flux no s'origina directament per la demanda del mercat del treball, és innegable que hi té, i hi pot tenir, una gran incidència. L'accés de les persones reagrupades a l'autorització de treball, és a dir, la mobilització vers el mercat del treball d'aquest flux esdevé una de les primeres prioritats del Pacte i una oportunitat que s'ha d'aprofitar:

- a. Per millorar el benestar de les famílies i fer-les més fortes davant les conjuntures econòmiques desfavorables.
- b. Per avançar en la igualtat entre homes i dones.
- c. Per millorar el nivell d'autonomia personal i d'integració de les persones migrades per motius familiars.
- d. Per posar a disposició dels ocupadors una mà d'obra amb residència regular molt més accessible que la contractada en origen.
- e. Per moderar la demanda de treball immigrat i, per tant, els fluxos migratoris nous amb l'objectiu de lluitar contra l'economia irregular.

92. Es fa del tot necessari i urgent, doncs, tal com indica la Proposta de directiva europea de 23 de novembre de 2007,^[5] modificar la normativa d'estrangeria per tal de facilitar l'accés directe al mercat de treball a les persones amb permís de residència aconseguit a través d'un procés

de reagrupament familiar. Constitueix un element de distorsió que, al mateix temps que s'està incentivant l'arribada de persones per a la seva incorporació al mercat de treball, no afavoreix la incorporació de les persones que ja resideixen al país de manera regular, amb l'obligació de sol·licitar l'autorització de treball.

En aquest sentit, és necessari reforçar les polítiques vigents adreçades a:

1. Augmentar la taxa d'activitat i d'ocupació masculina i femenina i, en concret:

1. Augmentar la taxa d'activitat i d'ocupació de les treballadores d'origen estranger.^[6]
2. Augmentar la taxa d'activitat i d'ocupació dels treballadors d'origen estranger.^[7]

2. Millorar la qualificació professional del conjunt de la població i, en especial, de les i els nous integrants de la població activa mitjançant el reforç dels recursos per:

1. Reduir l'índex de fracàs escolar.
2. Reforçar una política de beques que permeti competir amb les ofertes de lloc de treball menys remunerades adreçades al jovent.
3. Augmentar el nombre d'alumnes que assisteixen a la formació postobligatòria.
4. Reforçar les polítiques de formació continuada, especialment per a aquells col·lectius que, entre els 25 i els 35 anys, només han cursat la formació obligatòria.^[8]

3. Millorar la qualitat de l'ocupació i mobilitzar la població subocupada:

1. Emprendre accions temporals per fomentar l'accés a les polítiques actives d'ocupació.
2. Reforçar l'accés a les polítiques actives d'ocupació.
3. Reforçar les mesures contra la discriminació per raó d'origen en l'accés al mercat de treball.

4. Afavorir les polítiques de gestió del temps:

1. Promoure formes noves d'organitzar els horaris i els serveis.
2. Promoure des dels diferents serveis públics una atenció preferent per crear mesures i prestacions noves adreçades a les persones amb necessitats especials de flexibilitat i suport.
3. Augmentar el nombre de beques de menjador.
4. Incrementar els recursos educatius de 0 a 3 anys.

5. Intervenir específicament en el col·lectiu jove:

1. Assegurar el dret a l'educació de tot el jovent amb independència de la seva situació administrativa.^[9]
2. Fomentar l'accés a l'educació postobligatòria de caràcter reglat (batxillerat i formació professional).
3. Fomentar l'accés a l'educació postobligatòria de caràcter no reglat (programes de qualificació professional inicial, anteriorment programes de garantia social).^[10]

En concret, per al jovent reagrupat cal:

4. Millorar els mecanismes de caràcter permanent que relacionen formació amb incorporació al mercat de treball, per evitar que els permisos de curta durada acabin generant situacions noves d'irregularitat administrativa.

5. Garantir l'accés a drets com la formació professional i l'orientació professional.

6. Afavorir l'arrelament social per a persones amb vocació de permanència com a mecanisme per reduir la població en situació administrativa irregular:

1. Fomentar l'empadronament de tota la població resident a un territori.

7. Promoure l'accés de les persones migrades a les polítiques de suport a l'acció emprendora:

1. Fomentar-ne l'accés a les polítiques de suport a l'acció emprendora.

8. Incorporar al mercat de treball els efectius procedents del reagrupament familiar:

1. Incrementar la taxa d'escolarització postobligatòria del jovent reagrupat. La baixa proporció d'alumnes cursant estudis postobligatoris i el pes elevat dels ocupats amb només estudis primaris apareixen com dos dèficits de la població amb orígens estrangers a Catalunya, que tindran repercussions negatives en el futur a mesura que augmenti la creixent necessitat de mà d'obra qualificada.^[11]
2. Promoure i facilitar la formació inicial i la formació contínua de les persones reagrupades, per garantir la seva adequació a les ofertes laborals existents.

[5] Propuesta de directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. Comisión de las Comunidades Europeas, 23.11.2007.

[6] Amb més intensitat que amb el col·lectiu masculí, és necessari incorporar el màxim potencial de dones al mercat de treball. En aquest ordre d'idees, les dones autòctones tenen potencialitat d'augmentar els seus efectius, ja que la seva taxa d'activitat a 2007 se situava en l'entorn del 67 % per a la franja d'edat de 16 a 64 anys, per sobre del 53 % de 1995, però encara lluny de les taxes masculines. La millora de la participació en el mercat de treball de les catalanes d'origen estranger constitueix un dels elements que cal considerar. La seva taxa d'activitat és lleugerament inferior a la de les dones nascudes aquí, a l'entorn del 66 % el 2007. Per tant, una política adequada d'ajudes a la incorporació d'aquest col·lectiu, mitjançant la formació continuada, contribuiria al doble objectiu d'augmentar els recursos humans residents al país i, simultàniament, minimitzar el volum de noves arribades.

[7] Tot i que en els darrers anys la participació dels homes a l'activitat econòmica ha crescut intensament, des del 78,8 % de 1995 al 85 % del 2007, encara es troba per sota la dels treballadors d'origen estranger (en l'entorn del 90 %). I malgrat que aquest augment té límits vinculats a l'edat d'escolarització i a les jubilacions, el fet és que en els grups d'edat de 54 a 60 anys, la taxa d'activitat masculina dels no estrangers és sensiblement inferior a la mitjana. Així, el 1995, aquest grup d'edat mostrava una taxa

d'activitat en l'entorn del 39 %, que s'ha elevat fins als voltants del 51 % el 2007, però que indica potencialitats de recursos humans que no s'estan aprofitant adequadament.

[8] Un 30 % del total de la població entre 25 i 35 anys només ha seguit la formació obligatòria. Els canvis en el mercat de treball i la necessitat creixent de formació per part de la demanda de les empreses obliguen a considerar aquestes polítiques com un mecanisme obligat per augmentar les potencialitats de la

població activa en el mercat laboral. En aquest sentit, una demanda de treballadors i treballadores amb nivells alts de formació està apareixent de forma creixent, reflectint aquest procés. Davant del 30 % aproximadament de treballadors i treballadores de 25 a 35 anys amb estudis obligatoris (2006), el grup d'origen estranger ascendia al 39 %. Aquesta proporció elevada de nivells baixos formatius planteja un repte rellevant a les polítiques de formació en els propers anys.

[9] STC 236/2007, de 7 de novembre.

[10] Es considera especialment necessari reforçar els programes de formació no reglada, per tal de poder canalitzar cap a aquests recursos els joves que no han obtingut el graduat escolar i tenen dificultats per inserir-se al mercat laboral. Aquests programes hauran de concebre's de manera que no tan sols capacitin aquests joves per trobar feina sinó que també els serveixin de pont per accedir de nou als itineraris educatius de caràcter reglat.

[11] De fet, en els dos àmbits esmentats, la situació del col·lectiu d'origen estranger és similar, però pitjor, a la de les persones nascudes a Catalunya. Així, i pel que fa a la taxa baixa d'escolarització postobligatòria, en el col·lectiu de 16 a 18 anys, davant el baix 77 % de joves cursant algun tipus de formació, el col·lectiu d'origen estranger mostrava el 2006 una taxa molt baixa, de només el 61 %. I el mateix es pot dir del grup de 19 a 21 anys, amb un 17 % davant el 52 %, en la franja de 22 a 25 anys, en què la taxa d'alumnes d'origen estranger és pràcticament nul·la (4 % davant el 28).

D'acord amb el que s'ha exposat anteriorment, és necessari adoptar les mesures següents:

1. Fomentar l'accés en igualtat de condicions a les polítiques específiques de formació contínua i ocupabilitat adaptades als treballadors i les treballadores d'origen estranger, especialment aquells que es troben aturats o en risc d'atur.^[12]
2. Fomentar en igualtat de condicions l'accés a la formació inicial i contínua de la població immigrada ocupada, o susceptible de ser ocupada, en els serveis de proximitat i de cura de les persones.
3. Fer aflorar els sectors de la població altament qualificada a través de l'agilitació dels tràmits per a l'homologació de la formació, el reconeixement de l'experiència professional –un cop hagi estat transferida aquesta competència– i la creació de mecanismes d'inserció laboral per als sectors qualificats.
4. Proposar les accions legislatives per remoure les barreres que impedeixen l'accés de les persones immigrades a la funció pública.
5. Emprendre mesures d'acompanyament, d'orientació i tutorització per tal d'assegurar l'accés al mercat de treball del jovent amb dificultats especials d'inserció laboral.
6. Atorgar a qui ha participat en un procés de formació –professional i estudis universitaris superiors– una autorització de treball limitada per edat, àmbit geogràfic i sectorial, si s'escau.
7. Assegurar la resposta de l'Administració en menys de tres mesos a les modificacions de les autoritzacions inicials de treball i proposar de modificar el sentit del silenci administratiu.
8. Proposar els canvis legislatius oportuns per tal de trobar una resposta efectiva a la situació en la qual es troben les persones amb una ordre d'expulsió que no es pot fer efectiva, ja que aquesta impedeix que accedeixin a l'autorització de residència temporal i de treball.
9. Proposar els canvis legislatius oportuns per fer possible que, excepcionalment, es pugui concedir l'autorització de residència i treball a la població excarcerada amb una ordre d'expulsió no efectiva, en aquells casos en què es pugui considerar que el procés de reinserció i rehabilitació hagi tingut èxit i sempre que els equips de tractament dels centres penitenciaris ho considerin oportú; i desenvolupar programes de retorn assistit als països d'origen.
10. Establir els mecanismes i instruments necessaris per promoure l'accés al treball de les persones reagrupades, agilitant la concessió de l'autorització de treball independentment del permís per reagrupament, i proposant les accions legislatives que permetin unificar l'autorització de treball i de residència per a les persones amb autorització de residència per reagrupament.^[13]
11. Emprendre accions de seguiment i acompanyament dels processos de reagrupament familiar.

[12] Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana.

[13] Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana.

Repte 2. Gestionar els fluxos externs apropant legislació i realitat

93. Les propostes que a continuació es formulen parteixen d'un condicionant inicial important, com és que algunes de les competències principals que permeten incidir sobre els fluxos migratoris internacionals són de l'Estat o, fins i tot, la Unió Europea, com per exemple les relacionades als visats i el control d'entrada.^[14] De la mateixa manera, l'Estat és l'únic que pot assumir compromisos mitjançant tractats internacionals,^[15] restant limitat el marge d'actuació exterior de les comunitats autònomes en aquesta matèria.

94. Tot i aquestes limitacions, el Pacte Nacional per a la Immigració considera que **Catalunya**, atenent-se al que estableix l'article 138 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, **ha de manifestar i vol acordar quina gestió de fluxos vol**, en especial a partir de la posada en marxa de les transferències de competències a la Generalitat de Catalunya de la tramitació de les autoritzacions inicials de treball (tant del règim general com del contingent estable).

95. El punt de partida de les propostes que es formulen és la **necessitat de mà d'obra estrangera per part de les empreses i les dificultats dels instruments per fer-ho possible**. Com a conseqüència de les dificultats del sistema de contractació en origen, apareixen usos de la legislació vigent diferents de la voluntat legislativa. Fet que explica, per exemple, l'alt índex de contractacions nominatives.

96. En la situació normativa actual, apareixen dues vies d'entrada de la immigració contractada legalment: el contingent i el règim general, amb una desproporció evident a favor d'aquest darrer sistema, tot i que el contingent que permet la gestió de les ofertes de treball i la selecció dels treballadors i treballadores en el país d'origen. Per contra, el règim general sembla oferir més facilitats a usos que difereixen de la voluntat legislativa. Aquesta desproporció deriva dels problemes de rigidesa del contingent (es detecta una gran desproporció entre el que s'aprova i el seu grau d'execució), mentre que la contractació nominal es caracteritza per la seva flexibilitat.

97. El procediment del contingent pressuposa una capacitat de planificació de les demandes de treball concretes que, any rere any, ha evidenciat la necessitat d'ajustar la seva planificació i l'ús que finalment en fan les empreses. Els procediments de la contractació en origen no estan adaptats a les necessitats de les petites, mitjanes empreses i microempreses i les famílies contractadores, mentre que són aquests agents els que contracten fonamentalment la mà d'obra estrangera. Aquest sistema de migració laboral es basa en la selecció de persones a partir de la primera oferta de feina, oferta que no és representativa de la vida laboral de les persones migrades ni del flux familiar que les acompanya. Caldria avançar en la unificació dels sistemes de contractació en origen.

98. El desplegament de les competències que atorga l'article 138.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya ha de permetre un major acompanyament de la planificació de les ofertes de les petites i mitjanes empreses en el procés de gestió, així com un disseny de la demanda més adaptat a les necessitats reals del mercat de treball. L'ús del procediment del visat de recerca de feina també pot ser un instrument per adaptar el flux real a les necessitats de les microempreses i de les famílies contractadores, així com de les persones migrades.

[14] Article 149.1.2 de la Constitució espanyola; articles 62 i 63 TCE.

[15] Article 149.1.3. de la Constitució espanyola.

L'objectiu clar i contundent de la normativa legal ha de garantir l'entrada regular de les treballadores i els treballadors estrangers i possibilitar que puguin accedir a tots els llocs de treball disponibles, i la participació del Servei d'Ocupació de Catalunya ha de ser clau.

Apropar legislació i realitat

99. Per tot el que s'ha exposat, **les normes que regulen l'estrangeria no poden estar d'esquenes a la realitat social en la qual operen**. L'objectiu clar i contundent de la normativa legal ha de garantir l'entrada regular de les treballadores i els treballadors estrangers i possibilitar que puguin accedir a tots els llocs de treball disponibles, i la participació del Servei d'Ocupació de Catalunya ha de ser clau.

100. Aquesta adaptació ha de ser prioritària en l'acció política. L'explotació laboral i la vulneració de drets laborals estan molt vinculades a l'existència d'un mercat de treball desregularitzat. Així, és necessari adaptar el mercat de treball a les necessitats d'aquest i assegurar els mecanismes d'incorporació de mà d'obra mitjançant l'estructuració dels instruments de presència a l'estranger que permetin l'accés regular a Catalunya des del país d'origen. D'aquesta manera, es proposa la consolidació i **l'ampliació d'un model flexible de serveis d'intermediació laboral en origen** que proporcioni respostes adequades a les necessitats noves del mercat de treball, que vinculi les seves actuacions a la demanda efectiva per part de les empreses i que aposti, també, per articular una acció coordinada amb els països dels quals són originaris la major part dels fluxos migratoris cap a Catalunya.

101. Les accions que permetin l'entrada de població estrangera han d'anar acompanyades de la millora dels instruments existents: oferta nominativa, oferta genèrica i població reagrupada pels seus familiars. Cal garantir el seguiment dels expedients de contractació, dels processos de qualificació de la població immigrada i fomentar l'arribada de professionals altament qualificats/ades, vinculant-ho amb el catàleg d'ocupacions de difícil cobertura a Catalunya.

102. Cal tenir en compte la importància de la circularitat en les migracions laborals a Catalunya, si bé cal distingir-la de les migracions de caràcter temporal i allunyar-la del concepte ja superat dels *treballadors convidats*. El Pacte Nacional per a la Immigració proposa la migració circular com el desplaçament humà entre un país d'origen i un país de destí amb una sortida i una entrada convingudes, responent a les demandes de llocs de treball de temporada i evitant l'ús d'aquest mecanisme per a llocs de treball de caràcter permanent. Un desplaçament temporal en la migració circular que es mou en un entorn molt ampli i on el compromís de retorn no és l'únic element determinant. Es podria, en aquest àmbit, parlar de **migració temporal i circular** digna, objectiu del context actual d'internacionalització econòmica.

103. Cal abordar també el paper dels **serveis d'acollida i els d'intermediació laboral** en la millora de l'accés al mercat de treball promovent, a partir d'una formació laboral bàsica comuna i estandarditzada, la formació en origen, incloent-hi la formació laboral i reforçant així la cultura de la regularitat.

104. El Pacte Nacional per a la Immigració considera del tot indispensable orientar les polítiques d'ocupació vers la provisió de mà d'obra ajustada a les necessitats de la demanda. Cal reforçar la capacitat d'intermediació, oferir aquests serveis a les petites i mitjanes empreses, agilitar les au-

[16] Definir el contingent anual amb possibilitat de modificar i ampliar aquesta previsió. Aquesta xifra ha d'indicar el nombre de persones que poden entrar a treballar a Catalunya per qualsevol dels procediments que existeixen en cada moment. Per calcular aquest nombre, es tindran en compte les necessitats del mercat laboral català, les xifres de l'atur de la població autòctona i de la població immigrant, la població activa i les entrades anuals de persones estrangeres en edat de treballar per reagrupament familiar. També s'ha de considerar la capacitat dels serveis (educatius, sanitaris, etc.) de Catalunya, per ampliar els col·lectius que s'han de cobrir.

toritzacions i treballar en col·laboració amb les entitats del món empresarial. A més, cal proposar a l'Administració de l'Estat simplificar el sistema de gestió de fluxos amb la unificació dels procediments de contractació en origen (règim general i contingent) per tenir un sol procediment que permeti presentar ofertes nominatives (sense selecció en origen) i ofertes genèriques (amb selecció en origen).

En aquest sentit, és necessari reforçar les polítiques vigents adreçades a:

9. Garantir les entrades regulars de població estrangera al mercat de treball:

1. Millorar la planificació de les demandes concretes del mercat de treball presentades per les organitzacions empresarials.
2. Planificar les demandes estimades del mercat de treball per als sectors amb baixa capacitat de planificació. Així, cal una planificació dels poders públics que permeti regular i oferir possibilitats als agents i un marc de previsió i d'actuació.
3. Millorar els mecanismes d'entrada de població estrangera.
4. Proveir de serveis a les empreses per garantir les entrades regulars de la població estrangera al mercat de treball.
5. Fomentar la contractació en origen, identificant les necessitats del mercat de treball i intermediant amb països tercers mitjançant la selecció en origen.
6. Proposar l'agilitació de les autoritzacions de treball.
7. Proposar l'increment dels recursos humans i econòmics destinats als serveis exteriors de l'Estat.

10. Millorar l'accés de les persones d'origen estranger als serveis públics d'intermediació laboral:

1. Garantir la tutorització efectiva en la recerca de feina.
2. Reforçar les accions del Servei d'Ocupació de Catalunya.

11. Estructurar els instruments de presència a l'estranger:

1. Reforçar la presència pública de la Generalitat en els països principals emissors a través del servei d'intermediació laboral que actuï com a intermediari i doni serveis a l'exterior per a les empreses i les persones.
2. Millorar el procés d'elaboració del contingent en el marc de la Comissió d'Immigració del SOC, per permetre així una millor aproximació d'aquest a la realitat del mercat laboral.^[16]

12. Perquè les migracions circulars siguin possibles en unes condicions de dignitat i equilibri, cal un entorn amb les característiques següents:

1. Garantir plenament els drets de ciutadania que permetin la vinculació de les persones que fan el trajecte migratori entre el país d'origen i el país de destí.
2. Donar suport a les persones que participin en processos de migració circular com a agents de les actuacions en matèria de codesenvolupament.
3. Proposar un model de migració temporal que creï vincles d'interès recíproc amb els països d'origen.
4. Incidir en l'elaboració d'un marc legislatiu comunitari que faciliti aquest tipus de migracions, a través de l'harmonització legislativa dels marcs jurídics ja existents en diversos

estats de la Unió Europea, marc que es pot assolir també introduint algunes modificacions en la normativa comunitària vigent. Perquè la migració circular pugui funcionar correctament, és necessària una supervisió curosa dels règims legals que la permetin.

5. Garantir l'allotjament digne als treballadors i les treballadores temporers.
6. Potenciar l'intercanvi de professionals. La temporalitat pot ser una eina per evitar la descapitalització humana dels països d'origen i obrir relacions noves amb aquests.
7. Reforçar la formació específica adreçada als col·lectius seleccionats per emprendre les migracions circulars.

13. Assegurar la dignitat de les demandes d'asil:

1. Transposició de les directives de la Unió Europea en matèria d'asil i refugi.
2. Garantir els drets de les persones que sol·liciten asil.

14. Lluitar contra el tràfic de persones:

1. Activar el Protocol de Palerm.

15. Desenvolupar una política de retorn, més enllà del seu caràcter assistencial actual, que reconegui l'aportació de les persones retornades a la societat catalana:

1. Fomentar les activitats transnacionals a partir de les persones catalanes emigrades i les retornades.
2. Reforçar les relacions amb les comunitats catalanes a l'exterior.
3. Reforçar el Pla d'Ajuda al Retorn.

16. Millorar la coordinació amb l'Estat espanyol i la Unió Europea:

1. Garantir la incorporació de les regions en les polítiques migratòries de la UE.
2. Desplegar l'article 138.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
3. Activar la subcomissió bilateral Estat-Generalitat per a matèries d'immigració.

Igualment, és necessari emprendre les mesures següents:

12. Desenvolupar i articular els mecanismes de contractació en origen ja existents per garantir el funcionament del procés d'intermediació laboral mitjançant mecanismes que vinculin la selecció en origen amb la reagrupació familiar –per assegurar, en coordinació amb el mercat de treball, la capacitació i el perfil laboral de les persones reagrupades– i permetre que les ofertes de contractació es puguin fer a partir d'un lloc de treball.
13. Reforçar la presència de la Generalitat en els països d'origen principals de les noves catalanes i catalans, desenvolupant el Servei d'Intermediació Laboral en Origen allà on es constati la necessitat de contractació de persones treballadores estrangeres. El Govern farà el seguiment de la contractació en origen (sectors, perfils professionals, categories professionals, tipus d'empresa, tipus de contracte, etc.) des de la Comissió d'Immigració del SOC i en coordinació amb els agents econòmics i socials, així com dels efectes socials que generin aquests fluxos, en la Comissió Interdepartamental d'Immigració.
14. Establir canals i procediments formalitzats de col·laboració entre els diversos departaments de l'Administració de la Generalitat i els òrgans de l'Administració exterior de l'Estat. Incidir en la formació en origen i vincular-la al sistema d'acollida.
15. Estendre les autoritzacions temporals de recerca de feina per al sector de serveis de proximitat i cura a les persones. Cal assegurar que les persones que hi accedeixin tinguin les condicions mínimes per viure, es guiïn per un pla de recerca de feina, i es comprometin a retornar al seu país d'origen en cas de no accedir al mercat de treball.
16. Combatre la contractació irregular a través del desplegament de l'article 170.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya mitjançant l'augment del nombre de recursos destinats a la inspecció de treball i l'increment de l'eficàcia dels processos sancionadors.
17. Incloure en els serveis de primera acollida el coneixement dels serveis que ofereixen les Oficines de Treball de la Generalitat de Catalunya, per a totes les persones amb autorització de residència.
18. Concertar el sistema de contractació en origen amb els agents socials i el teixit empresarial, assegurar al teixit el seguiment del seu expedient de contractació i millorar la tramitació de la contractació en origen.
19. Emprendre programes específics d'acollida de les persones refugiades per motius polítics, humanitaris o d'opció sexual i de reconeixement de la figura del refugi polític.
20. Emprendre programes específics d'atenció a les persones víctimes de tràfic o tracta.

Repte 3. Una gestió dels fluxos migratoris responsable i coordinada amb el desenvolupament dels països d'origen

105. El Pacte Nacional per a la Immigració manifesta la seva preocupació perquè, sovint, es desvincula el fet migratori i les necessitats del mercat de treball dels efectes negatius de l'èxode en el desenvolupament social i econòmic dels països emissors. És per aquest motiu que cal abordar els fluxos migratoris, en relació amb el desenvolupament dels països d'origen, de forma que la cooperació per al desenvolupament hi pugui contribuir amb una gestió positiva garantint-ne la coherència.

106. En primer lloc, cal tenir en compte la implicació necessària de les persones migrades com a agents del desenvolupament dels seus països d'origen. El codesenvolupament és un dels instruments principals que vol desenvolupar la cooperació catalana a partir d'una nova estratègia que s'elaborarà com a resultat de la discussió del *Llibre verd del codesenvolupament*. L'elaboració i l'aplicació d'aquesta estratègia s'haurà de fer de manera consensuada amb els agents i les organitzacions que treballen en l'àmbit de la cooperació i la immigració, entenent per codesenvolupament tot tipus de pràctiques que permetin establir una relació positiva entre migració, desenvolupament i ciutadania.

107. En segon lloc, cal posar de manifest i potenciar el paper important que tenen les **remeses** de les persones immigrades als seus països d'origen en l'economia global. Les remeses són el mecanisme principal per transferir recursos als països en desenvolupament. És un flux econòmic de gran eficàcia per reduir la pobresa i té un gran potencial als països emissors d'emigració. Malauradament, les remeses són l'únic flux econòmic internacional rellevant que està mancat d'un organisme multilateral que el governi, el protegeixi o, almenys, el comptabilitzi, com succeeix amb el comerç, el turisme o el treball.

108. En aquest ordre d'idees, l'augment de les remeses des de Catalunya, apareix com un dels mecanismes que, de forma més directa, lliga el fet migratori amb el desenvolupament dels països d'origen. El paper que hi fan les entitats financeres resulta del tot rellevant. I tot i que les transferències de fons són privades i pertanyen a les persones i les seves famílies, el Pacte Nacional per a la Immigració considera important incidir en les polítiques de bon govern i en la necessitat d'un sistema bancari fiable als països d'origen, com a mecanismes per gestionar la dimensió de les remeses en els seus plans de desenvolupament i de reducció de pobresa. Des d'aquest punt de vista, cal perseguir l'objectiu de fer menys oneroses, més ràpides i més segures les remeses, i de vincular-les a projectes i inversions de desenvolupament mitjançant els donatius voluntaris, sumats a incentius públics i privats.

109. Juntament amb el codesenvolupament i les remeses, el Pacte Nacional per a la Immigració també considera l'existència d'altres possibilitats per estimular els efectes positius de la migració sobre el desenvolupament dels països d'origen. Cal destacar els mecanismes de formació per millo-

Cal abordar els fluxos migratoris, en relació amb el desenvolupament dels països d'origen, de forma que la cooperació per al desenvolupament pugui contribuir a una gestió positiva i basada en la regularitat del fet migratori, tot garantint la coherència de les polítiques de desenvolupament del sud amb les polítiques migratòries i els objectius de la cooperació per al desenvolupament al nord.

rar les capacitats professionals, la creació de xarxes socials de suport a les famílies de les persones migrants, la disponibilitat de crèdit per a les inversions de les persones migrades als seus països d'origen, la conveniència de **reduir la fuga de cervells i la descapitalització humana** i la gestió de la immigració en clau d'estabilitat i processos democràtics.

En aquest sentit, és necessari reforçar les següents polítiques vigents:

17. Aplicar **polítiques de cooperació per al desenvolupament** que contribueixin a emprar positivament, **com a factor de desenvolupament econòmic i social**, els fluxos migratoris, al nord i al sud. Per fer-ho, cal:

1. Coordinar les polítiques de cooperació al desenvolupament amb les polítiques migratòries, assegurant-ne, allà on sigui possible, la complementarietat i la coherència.
2. Elaborar una Estratègia per al codesenvolupament a partir del Pla director de cooperació de Catalunya i del *Llibre verd del codesenvolupament*.
3. Fomentar la participació de les persones immigrades com a agents actius de cooperació.
4. Fomentar l'estudi i el desenvolupament de les relacions transnacionals, tant des de la seva vessant d'impuls de la transformació social com en la seva vessant econòmica.
5. Fomentar la cooperació entre les ONG per al desenvolupament i les associacions d'immigrants.
6. Desenvolupar les potencialitats de **l'economia transnacional**.
7. Millorar **l'accés dels nous catalans i catalanes al crèdit** per a la inversió en els seus països d'origen.

Igualment, és necessari emprendre les mesures següents:

21. Establir la cooperació, a partir de protocols públics, entre països d'origen i de destinació migratoris en matèria de desenvolupament, de comerç i d'enfortiment institucional.
22. Afavorir la transferència de remeses a través de canals transparents i de menor cost d'intermediació, afavorint la transparència, la informació, l'estudi i la regulació de les remeses com a font d'informació i promoció de la regularitat. Treballar amb les empreses que fan les remeses i les entitats financeres per tal de promoure l'abaratiment de costos, la bancarització, les inversions productives i la disponibilitat de crèdit en els països d'origen.
23. Limitar i compensar la descapitalització humana com a element de responsabilitat compartida mitjançant l'establiment de mecanismes de compensació de la fuga de cervells, implicat l'activitat empresarial i la responsabilitat social corporativa de les empreses.

Eix 2. Adaptació dels serveis públics a una societat diversa

110. El fet migratori interpel·la les institucions públiques del país per analitzar si les seves polítiques socials s'ajusten a la nova realitat més complexa i més diversa. El Pacte Nacional per a la Immigració entén que la transformació social que Catalunya està vivint no pot ser mai l'excusa per devaluar les prestacions de l'Estat. Es corre el risc que la nova realitat derivada de l'increment de població condueixi a un debilitament de l'estat del benestar i a una erosió progressiva de la cohesió social, entre d'altres per la competència de recursos escassos. És per això que es considera necessari ajustar les polítiques i els serveis de benestar, tant pel que fa a la seva dimensió com a la seva organització, per garantir la continuïtat i la millora de l'estat social del benestar.

111. La voluntat d'oferir uns serveis públics de qualitat per al conjunt de la ciutadania, incloent-hi els nous catalans i les noves catalanes –seguint el principi de ciutadania resident–, és una actitud irrenunciable si es vol mantenir els valors que han guiat la consolidació de l'autogovern a Catalunya i aprofundir en els estàndards de benestar aconseguits. El creixement de la població catalana en els darrers anys i, més específicament, de la població en risc d'exclusió social, no poden ser arguments utilitzats per justificar retrocessos socials ni tampoc per limitar l'accés d'algunes persones a determinades polítiques i serveis.

112. Així, resulta imprescindible evitar la competència pels recursos públics i el debilitament de l'estat del benestar, així com preveure el creixement quantitatiu i l'adaptació qualitativa dels serveis públics. El creixement s'ha de produir, d'entrada, en aquells serveis en els quals l'arribada de població d'origen estranger genera més demanda, que no són tots; l'adaptació qualitativa s'ha de produir en el conjunt dels serveis públics.

113. Amb l'objectiu de mantenir uns serveis públics de qualitat per al conjunt de la ciutadania, i constatant que la realitat ens ofereix algunes pràctiques que posen en risc la preservació dels principis que defineixen l'estat del benestar, es considera del tot necessari que l'adaptació dels serveis públics a la nova realitat creada a partir del fet migratori es faci d'acord amb les pautes següents:

- Preservant el principi d'universalitat dels serveis públics bàsics. És del tot necessari que s'eviti que l'accés a cadascun d'aquests serveis es condicioni a criteris o requisits aliens a la seva naturalesa i objectius.
- Evitant qualsevol segmentació en l'organització i la prestació d'aquests serveis en funció de quina sigui la població receptora.
- Adequant la seva dimensió pressupostària i organitzativa a la realitat social existent intentant anticipar-se a les demandes socials.
- Consolidant la despesa pública social i reforçant-la per assolir nivells equivalents als que tenen la major part de països del nostre entorn europeu.

114. Tan important com els continguts dels serveis i les polítiques (el què) és la seva dimensió organitzativa i operacional (el com). El context en el qual aquestes polítiques i serveis es concreten es caracteritza per la concurrència d'administracions (d'acord amb els diversos àmbits

Es corre el risc que la nova situació social derivada de l'increment de població condueixi a un debilitament de l'estat del benestar i a una erosió progressiva de la cohesió social, entre d'altres per la competència de recursos escassos. És per això que es considera necessari ajustar les polítiques i els serveis de benestar, tant pel que fa a la seva dimensió com a la seva organització, per garantir la continuïtat i la millora de l'estat social del benestar.

territorials) i també per la diversitat d'agents d'iniciativa social i privada que presten per delegació de les administracions públiques alguns d'aquests serveis. La multiplicitat d'actors institucionals i sobretot socials és expressió del pluralisme que caracteritza la societat catalana. La contrapartida a aquest context passa necessàriament per definir i delimitar clarament les responsabilitats, incorporar la cooperació interinstitucional o multinivell i també per l'impuls de xarxes locals que integrin els diversos agents que intervenen en un mateix territori.

115. L'existència de persones en situació administrativa irregular planteja situacions humanament difícils per als afectats directament, per la limitació de drets que comporta i per les dificultats de desenvolupar un projecte de vida normalitzat, però també pel conjunt de la societat que acull la seva arribada, ja que evidencia els límits del sistema institucional per resoldre aquestes situacions i, a la vegada, crea dinàmiques pertorbadores en la perspectiva del manteniment dels principis d'un estat social i de dret.

116. En aquest context, la inscripció al Padró municipal esdevé una de les vies principals per respondre a aquesta situació i ajudar a la integració a la societat catalana de totes les persones novingudes que, trobant-se en situació d'irregularitat després d'anys d'estada al país, tenen un projecte migratori amb clara voluntat de permanència. D'entrada, perquè això comporta el reconeixement i sobretot facilita l'exercici de determinats drets socials, un dels més importants l'accés a la targeta sanitària –al qual dona dret l'empadronament– i que, per tant, garanteix l'atenció sanitària a tota la població. També, perquè l'empadronament és l'instrument que permet accedir a la regularitat mitjançant l'acreditació de l'arrelament social, per a l'obtenció de la qual la inscripció al Padró hi fa una funció molt important. I, en darrer terme, perquè reflectirà acuradament la realitat del conjunt de la població que viu al municipi, atesa, entre altres, la seva importància com a eina per a la planificació. Cal implicar doncs la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques en l'elaboració d'aquests criteris i més genèricament en la solució d'aquestes disfuncions.

117. Malgrat la importància política i social que representa l'empadronament en aquest context, els criteris que en ocasions els ajuntaments han seguit no responen a una visió unificada, especialment pel que fa a la interpretació i l'aplicació de la identificació de les persones i del seu domicili habitual. Es constaten algunes pràctiques que es podrien definir com a discrecionals en alguns municipis del país, tant pel que fa a aquest tema com també en l'elaboració de l'Informe municipal d'arrelament social.

Repte 1. Crear un servei universal d'acollida

118. La informació que s'ofereixi a les persones nouvingudes en els primers intercanvis –contactes– que es produeixen després de la seva arribada és molt important per orientar en la bona direcció el procés de la seva integració a la societat d'acollida, i, més concretament, al municipi on fixaran el seu veïnatge.

119. L'impuls i la intencionalitat política de les actuacions d'acollida i integració corresponen al Govern de Catalunya. És responsabilitat del Govern harmonitzar les directrius que en aquest àmbit hauran de donar els diversos departaments de la Generalitat, com també ho és assegurar la bona coordinació interdepartamental i interinstitucional.

120. El fet que la immigració prengui forma i es visibilitzi en els municipis, trasllada a les institucions del govern local la responsabilitat de garantir els serveis de recepció o de primera acollida. L'objectiu d'aquestes actuacions integrades és promoure l'autonomia personal.

121. El paper important del Govern local no és contradictori amb la coresponsabilització del teixit associatiu i dels agents econòmics i socials presents al territori. Potenciar el pluralisme social existent, coresponsabilitzar-lo en els serveis de recepció i en les actuacions que promouen l'autonomia personal i la integració de les persones nouvingudes, pot ser un instrument clau en la perspectiva de la governança local i també en la transmissió dels propis valors i actituds democràtics que es vol que els immigrants coneguin per compartir-los, com de fet demostren ja algunes experiències en aquest sentit presents en diversos territoris.

Per tot el que s'ha exposat, és necessari adoptar les mesures següents:

24. Impulsar la unificació dels criteris d'inscripció al Padró municipal, l'elaboració de l'informe municipal sobre la disponibilitat i adequació de l'habitatge i de l'informe municipal per documentar l'arrelament social. Cal garantir que les persones accedeixin a l'empadronament si compleixen els requisits que marca la Llei de bases de règim local i si la seva voluntat explícita és la de residir en el municipi.

25. Garantir un servei d'acollida universal, sistematitzat i homogeni en tot el territori que redueixi la incertesa, informi sobre l'entorn social i cultural, els drets i deures existents, l'accés als serveis bàsics i contribueixi a millorar el nivell de formació de les persones que arriben a Catalunya:^[17]

- a. La Generalitat serà la responsable de dissenyar i establir els mòduls de continguts estandaritzats –matèria curricular comuna.
- b. Les empreses podran ser responsables d'aquesta formació, i s'establiran mesures per comptar amb el suport i el reconeixement de la Generalitat.

c. Es garantirà el compliment d'un mateix protocol flexible i adaptat de primera acollida en qualsevol dels serveis del municipi –aprenentatge de la llengua catalana, serveis socials, de salut o servei escolar i educatiu– per assegurar que el procés d'acollida en cadascun d'aquests serveis es faci evitant repeticions, incoherències i compartint aquells recursos que permeten una bona comunicació entre els professionals dels serveis i l'usuari o usuària.

26. Garantir als ens locals el suport tècnic, pressupostari i l'assessorament necessari en l'àmbit de les polítiques d'acollida i integració.

27. Facilitar els recursos lingüístics als serveis d'acollida perquè puguin atendre l'usuari o usuària amb un idioma de proximitat, tot garantint que la llengua vehicular del servei sigui la catalana.

28. Definir i delimitar clarament les responsabilitats de les diverses institucions i agents socials que intervenen en la prestació de serveis als nouvinguts, i impulsar la creació de xarxes locals d'acollida per garantir que sigui harmònic, complementari, i es tendeixi al compliment dels principis d'economia, eficiència i eficàcia.

[17] Tal com reconeixen l'Avantprojecte de llei d'acollida i l'Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana.

Repte 2. Dimensionar els serveis públics i garantir-ne l'accés a totes les persones

122. Per serveis públics bàsics hem d'entendre aquells que són d'accés universal i sense restriccions per a qualsevol persona que resideixi a Catalunya, amb l'únic requisit de l'empadronament. El servei educatiu, el de salut i els serveis socials són els serveis públics considerats bàsics.

123. Això, però, no impedeix que determinades dinàmiques socials esdevinguin barreres de fet que limitin les possibilitats reals d'accés a aquests serveis a persones immigrades. Per evitar-ho, el Pacte Nacional per a la Immigració entén que és molt important reforçar les actuacions informatives pròpies dels serveis de primera acollida.

124. Es constaten, en un altre ordre de coses, coincidències molt grans entre els diversos serveis públics bàsics pel que fa als reptes d'adaptació que tenen plantejats davant l'increment de persones usuàries, per un costat, i sobretot per la diversitat lingüística i cultural que la població immigrada porta associada. La persistència d'aquestes situacions, incideix negativament en la prestació del servei i en disminueix l'eficàcia social.

125. En parlar d'adaptació dels serveis públics, s'ha de tenir molt present la temporalitat dels fluxos migratoris. En els darrers anys s'han generat alguns recursos i adaptacions als serveis. Sense perjudici que els fluxos es mantinguin, tot indica que els reptes immediats tenen a veure amb la integració d'aquestes persones i les seves famílies. El futur, doncs, es juga en l'establiment de polítiques que vetllin per la igualtat d'oportunitats i la cohesió social.

126. Cal prendre consciència que el repte de la integració es determinarà en gran mesura en funció de la capacitat que els serveis públics tinguin per donar resposta acurada a les demandes socials existents.

127. Vetllar per la incorporació de la població estrangera en els circuits normalitzats d'atenció a la població en general:

1. Evitar la creació de dobles xarxes o circuits diferenciats.
2. Inevitablement, això requereix adaptar els recursos existents per respondre a les demandes de la nova població, demandes que tenen a veure amb la condició de nouvingut i nouvinguda (regularitat, dificultats en l'assentament, desconeixement de la llengua, entre d'altres) i amb les característiques socioeconòmiques d'aquestes poblacions.

128. És obligació dels poders públics fer tot el que sigui necessari per evitar la pèrdua de qualitat dels serveis, i, si cal, compensar-la, com a conseqüència de la nova realitat social.

129. Fent una mirada una mica més específica, podem observar, en l'àmbit educatiu, el gran esforç que representa per al conjunt de la comunitat educativa haver incorporat en els mateixos centres escolars les aules d'acollida. Aquestes són presentades i interioritzades pels centres com un recurs flexible que facilita la incorporació del nou alumnat. Cal, doncs, reforçar i reconèixer aquesta

bona pràctica. Aquelles respostes que es plantegen en aquest apartat, són ampliades amb escreix al Pacte Nacional per a l'Educació, aprovat el 2006.

130. En una direcció similar, cal seguir avançant en el procés de transformar els aspectes curriculars i organitzatius del centre per adequar-los a la diversitat social existent.

131. Els plans educatius d'entorn apunten i assoleixen pràctiques educatives fetes amb la implicació de l'entorn social i cultural del centre escolar. Aquestes pràctiques han anat assolint fins ara uns bons resultats que fan preveure que puguin tenir una incidència positiva en l'educació dels més petits i en l'assentament d'unes bases que facilitin l'èxit educatiu, la convivència i la cohesió social.

132. Malgrat aquests aspectes positius, es considera que calen mesures més decidides per reduir el risc de la dualització i la segregació de centres i alumnes.

133. En el **servei de salut**, les adaptacions produïdes per donar un servei de qualitat també a la població nouvinguda han estat, en referència amb altres serveis públics, pioneres. La universalització dels serveis sanitaris, junt amb un enfocament de normalització de l'atenció, fugint d'estructures paral·leles, és un aspecte clau.

134. En el camp dels **serveis socials** cal fer especial atenció a la impossibilitat d'accés als serveis especialitzats que tenen les persones immigrades sense autorització de residència. La nova Llei de serveis socials 12/2007, d'11 d'octubre, esdevé, a més, una oportunitat per formalitzar segments del mercat de treball actualment ocupats per persones migrades.

135. En les qüestions que fan referència a l'**habitatge** és necessari reconèixer que, la condició de persona immigrada, sovint comporta en una primera fase inestabilitat residencial, precarietat econòmica, procés de regularització en curs, absència de garanties de solvència, entre altres factors. Aquests, globalment, convergeixen en el fet de dificultar no tan sols l'accés a un habitatge en el mercat, sinó fins i tot a la possibilitat d'acollir-se a les mesures previstes per les administracions en el marc dels diversos plans d'habitatge. D'altra banda, l'increment de la població immigrada que han viscut molts municipis s'ha produït en barris que urbanísticament mostren dèficits importants pel que fa als estàndards de qualitat de la resta del seu territori.

136. Al voltant del 40 % de la població que es troba en el sistema penitenciari de Catalunya és de nacionalitat estrangera. La diversitat de necessitats del conjunt d'aquesta població requereix accions específiques. És per aquest motiu que cal incidir clarament en l'atenció a la població penitenciària.

Per tot el que s'ha dit, és necessari reforçar les següents polítiques vigents:

18. Detectar tots aquells àmbits i serveis que requereixen una major dotació i/o una reorganització per impedir la pèrdua de la qualitat dels serveis, en primer lloc, així com la percepció de pèrdua de qualitat deguda al fet migratori.

19. En conseqüència, cal **dimensionar adequadament els serveis socials bàsics**, juntament amb les prestacions socials més sensibles per al conjunt de la població, mitjançant les accions següents:

1. Incrementar les dotacions pressupostàries corresponents i els ajustos organitzatius i de plantilla oportuns. Així, cap persona ha de quedar exclosa de l'accés a aquests serveis com a conseqüència de l'increment d'usuaris i usuàries ni tampoc els i les professionals han d'assumir una sobrecàrrega de treball.
2. En l'àmbit educatiu, cal dotar de recursos econòmics suficients i de reconeixement professional aquells centres educatius amb una forta concentració d'alumnat amb necessitats educatives especials o característiques socioeconòmiques desfavorides, a fi d'aturar processos d'estigmatització social i d'evitar el deteriorament de la seva qualitat educativa.
3. En l'àmbit sanitari, també s'ha de garantir el dimensionament adequat de les plantilles, adequant-les:
 - 3.a. Als increments poblacionals.
 - 3.b. A les característiques de les poblacions que atenen cadascun dels centres, i que suposen diferents càrregues assistencials.
4. En l'àmbit dels serveis socials, caldrà redimensionar els recursos orientats a l'atenció de la població en risc d'exclusió social.

20. Posar a disposició dels i les professionals dels serveis públics que ho requereixin, una **assistència lingüística** puntual i de qualitat, optimitzant recursos humans i tecnològics.

21. Desenvolupar actuacions d'**informació** sobre l'accés igualitari als serveis públics treballant per a l'eradicació d'aquelles percepcions mancades de veracitat que poden generar imatges negatives i distorsionades del fet migratori.

22. La necessitat d'impulsar el concepte de **servei públic educatiu**, d'acord amb la seva definició recollida en el Pacte Nacional per a l'Educació l'Educació i en la futura Llei d'educació de Catalunya:

1. Fent efectiva la reducció de les barreres econòmiques que avui encara es donen en la major part de centres concertats i que dificulten l'accés dels sectors socials més populars, en els quals la immigració es projecta majoritàriament.
2. Garantint que en l'accés al sistema educatiu, el centre, independentment del seu caràcter propi, no discrimini per cap tipus de raons ni conviccions morals, religioses o de qualsevol altra naturalesa. Aquesta condició s'ha d'interpretar com el compromís ineludible de cada centre del servei públic educatiu amb els reptes socials i educatius del país, i pot ser canalitzada mitjançant els contractes-programa educatius ja previstos en el Pacte Nacional per a l'Educació.

23. Cal oferir una **orientació educativa i professional** que:

1. Eviti l'abandonament educatiu i formatiu prematur.
2. Promogui la permanència en els diversos ensenyaments postobligatoris (cicles formatius, batxillerat...) d'un nombre significatiu de joves que s'aproximi a l'objectiu en aquest camp fixat per la UE al seu programa Lisboa 2010.
3. Reforçar el paper i les capacitats de les escoles d'adults que fan i poden fer un paper molt significatiu en la integració. Especialment, cal redimensionar els recursos dirigits a programes d'alfabetització.

24. Garantir per a tots els centres sanitaris l'accessibilitat als serveis sanitaris de tota la població:

1. Seguir els mateixos criteris i procediments, d'acord amb la llei, per a l'accés a la targeta sanitària i per tant als serveis, així com donar l'atenció necessària (a dones embarassades, en les urgències, i en l'accés a la **targeta sanitària** dels menors, fins i tot sense empadronament).
2. Cal, a més, avaluar-ne el compliment.

25. Per tal de fer efectiu l'accés als serveis de salut, i superar les barreres existents per a persones nouvingudes, cal un esforç específic en l'acollida, tant als mateixos centres com a la comunitat (primera acollida als municipis). La utilització dels **materials de suport a l'acollida** elaborats pel Departament de Salut asseguruen no tan sols un suport útil, sinó uns missatges comuns i coherents respecte a l'accés i el coneixement i la utilització dels serveis:

1. S'han de continuar desenvolupant altres materials i eines que han de ser també un suport per als professionals, en l'acollida, i en el procés d'adaptació mútua del sistema i les persones nouvingudes.

26. S'ha de mantenir i millorar la disponibilitat de serveis lingüístics com el que actualment ofereix **Sanitat respon**. La millora d'aquest servei pot ser un gran recurs per salvar moltes dificultats de comunicació.

27. Identificar necessitats temporals en comunicació i **mediació** exigeix donar respostes amb recursos concrets. Amb l'estratègia de salut comunitària d'intervenció de l'atenció primària i la salut pública en comunitats concretes, porta el Departament de Salut a impulsar projectes de formació i homologació de figures professionals en aquesta línia que donin suport, extern i temporal, al sistema i als professionals, però que iniciïn un camí de treball coordinat en salut comunitària en col·lectius nouvinguts.

28. S'han de posar a l'abast de tots els agents implicats moltes altres iniciatives, lligades a la **formació**, per tal d'evitar redundàncies i facilitar la coordinació d'esforços (consell alimentari en entorn de diversitat, guia de respecte a la pluralitat religiosa a l'hospital, intervencions per a la prevenció de les mutilacions genitals femenines o orientacions sobre la diversitat cultural i la salut).

29. S'ha de mantenir la voluntat comunitària i participativa de treball en els territoris per dur a terme els projectes elaborats des del Pla director d'immigració en l'àmbit de la salut, que permeti continuar analitzant la realitat i millorar el diagnòstic de necessitats constantment:

- a. Aquesta voluntat, concretada en l'estratègia de constituir i treballar en **taules d'immigració i salut en l'àmbit local**.

30. Així mateix, mantenir la voluntat des del Departament de Salut d'enfortir els governs locals i de prendre les decisions concretes en salut. Per tant, els governs territorials de salut han de facilitar la coordinació entre ens locals i serveis de salut, i hauran de ser l'entorn en el qual dialogar, negociar, i prendre decisions participades localment respecte a la salut. També son l'estructura participada de govern que sustentarà les taules participatives amb entitats.

31. Garantir la universalitat dels serveis socials:

1. Fent especial atenció a les limitacions d'accés.
2. Fent especial atenció al principi de ciutadania resident pel que fa als serveis que segueixen:
 - Servei bàsic d'atenció social
 - Servei d'acolliment residencial d'urgència
 - Servei de residència temporal per a persones adultes en situació de marginació
 - Servei de menjador social
 - Servei d'assessorament tècnic d'atenció social

32. Fomentar la professionalització dels sectors professionals que poden accedir a:

- Els serveis d'atenció domiciliària
- El servei d'ajuda a domicili
- Els serveis residencials d'estada limitada
- El servei de centre obert

tot reforçant la formació inicial i continuada de les i els professionals d'aquests nous serveis.

33. L'atenció social primària ha de comptar:

1. Amb la formació inicial i continuada de les i els professionals dels serveis socials.
2. Els serveis de mediació.
3. L'assessorament tècnic especialitzat

que permetin desenvolupar una atenció de qualitat per a les persones que en són usuàries i les i els professionals que els desenvolupen.

34. Garantir la continuïtat del Programa de millora de barris, àrees urbanes i viles, així com el programa Treball als Barris, que requereixen una atenció especial per als propers anys:

1. En aquelles àrees urbanes on es produeix una concentració de grups de ciutadans i ciutadanes que presenten necessitats especials, incidir en actuacions per a la millora
 - 1.a. De la urbanització
 - 1.b. De les xarxes de serveis
 - 1.c. De la dotació d'equipaments
 - 1.d. De l'accessibilitat
 - 1.e. Del transport públic
2. Reforçar la transversalitat dels projectes d'intervenció integral.
3. Impulsar les actuacions socials per millorar la qualitat de vida als barris.
4. Reforçar el seguiment de l'execució dels projectes posant èmfasi en el compliment dels calendaris –especialment d'aquelles actuacions relacionades amb l'acollida i l'atenció a la població nouvinguda.
5. Promocionar el desenvolupament d'activitats econòmiques relacionades amb el comerç.

35. Impulsar un manual de bones pràctiques per posar en comú l'experiència dels ajuntaments que han desenvolupat accions urbanístiques en el marc del Programa de millora de barris, àrees urbanes i viles per tal de millorar i optimitzar els recursos emprats.

36. Vetllar perquè el pla urbanístic garanteixi:

1. Una distribució del sòl destinat a habitatge mantenint l'equilibri entre l'habitatge lliure i els diferents tipus d'habitatge protegit.
2. Sòl destinat a equipaments on desenvolupar activitats de caràcter religiós i cívic.

37. Evitar la creació de nuclis d'infrahabitatge associats a la població d'origen estranger.**38. Aprofitar la creació de les noves zones residencials per:**

1. Donar sortida a les necessitats en habitatge que els sectors socials amb necessitats especials tenen i que no troben vies d'acollida en altres plans i actuacions sobre habitatge.

39. Donar suport, des de les institucions locals, a mecanismes de mediació entre les persones llogateres i les propietàries amb l'objectiu de:

1. Minimitzar possibles discriminacions.
2. Oferir la formalització d'aquelles garanties que, per causes diverses, no sempre alguns ciutadans poden oferir als propietaris o propietàries.

40. Adaptar l'atenció a la població penitenciària d'origen estranger:

1. Acollir la població penitenciària.
2. Fer polítiques actives d'ocupació adaptades a aquest segment de població.

41. En relació amb els serveis de justícia:

1. Garantir el coneixement dels drets bàsics al conjunt de la població.
2. Reforçar les accions de mediació.

42. Per als serveis de seguretat ciutadana és necessari:

1. Reforçar la formació en una societat diversa als cossos i forces de seguretat.
2. Incorporar als cossos i forces de seguretat perfils professionals que responguin a la diversitat de la societat.
3. Reforçar les accions de la policia de proximitat.

43. En l'àmbit de les universitats:

1. Incorporar la primera acollida a les universitats.
2. Coordinar l'accés als segons cicles.

44. En l'àmbit cultural:

1. Garantir que les biblioteques esdevinguin espais d'acollida per a la població nouvinguda.
2. Reforçar la funció integradora de les diferents manifestacions de cultura popular.

Igualment, cal emprendre les mesures següents:

29. Dimensionar adequadament els serveis públics bàsics, juntament amb les prestacions socials més sensibles per a la població, i incrementar progressivament la seva dotació per evitar pèrdua de qualitat en els serveis.
30. Crear mecanismes de detecció de les necessitats d'intervenció i de les situacions crítiques de competència per als serveis públics que poden tensionar la cohesió social i la convivència.
31. Impulsar la formació dels professionals dels serveis bàsics, tant en la formació inicial com en la continuada, per atendre millor la diversitat dels seus usuaris i usuàries.
32. Fomentar la presència de professionals de procedència comuna a les de la població immigrada agilitant l'homologació de títols a professionals originaris d'altres països un cop hagi estat transferida aquesta competència.
33. Promoure l'existència d'agents comunitaris que contribueixin a la convivència i la cohesió social i promoguin l'accés als serveis públics bàsics de la població en risc d'exclusió, especialment en l'àmbit de la salut comunitària.
34. Implantar models de zonificació escolar integradors, que permetin una escolarització equilibrada entre el dret d'elecció de les famílies i la cohesió social necessària.

Repte 3. Reforçar la transversalitat i la coordinació interinstitucionals

137. L'existència de diverses administracions i agents socials actuant sobre un mateix territori requereix molt clarament un dispositiu de coordinació multinivell i una transversalitat sense les quals no és possible imaginar uns resultats eficaços, i menys encara eficients.

138. Es considera del tot necessària la **corresponsabilització** del conjunt del territori a l'hora d'oferir serveis i polítiques migratòries, especialment en aquelles zones on els desequilibris entre municipis propers siguin molt evidents. En aquests casos, una política compensatòria a favor del municipi amb més necessitats socials i amb polítiques actives d'acollida i normalització pot ser un bon incentiu, sense perjudici de l'autonomia local.

139. El lideratge en l'àmbit local en les actuacions d'immigració correspon al govern local, que té la responsabilitat última de modular les polítiques municipals. En cap cas aquest lideratge institucional municipal hauria de substituir la gestió –tot i que les hauria de coordinar– de les actuacions en matèria d'immigració de tots aquells agents beneficiaris dels recursos públics, que actuen en un mateix territori i que, des de la seva identitat (tercer sector, agents socials i econòmics, altres institucions públiques) intervenen a escales i intensitats diferents. Aquest lideratge local tampoc hauria de substituir la necessària coordinació que ha d'exercir el Govern de la Generalitat.

140. És vital disposar de la informació necessària sobre la població immigrada de manera constant i actualitzada, per tal de poder planificar i anticipar-se a través del lideratge públic. En aquest sentit caldria obtenir la informació disponible i garantir l'impuls per a la recerca i la construcció de coneixement a partir de les noves dades sobre la immigració.

141. L'existència d'institucions diverses i, fins i tot, de departaments o àrees d'una mateixa institució que són actives en la conceptualització i els desplegaments de plans d'actuació, té com a conseqüència no volguda una hiperactuació que acaba projectant sobre uns mateixos territoris (i sovint sobre uns mateixos agents) un gran nombre d'iniciatives. El risc de saturació que aquesta multiplicitat de plans pot provocar en els actors que intervenen en el territori és elevat. Algunes de les actuacions que s'hi projecten en aquestes circumstàncies, i a tall d'exemple, són: la Llei de barris, els plans educatius d'entorn, els plans de dinamització comunitaris, i els plans locals d'inclusió i cohesió social.

142. Davant d'aquesta realitat semblaria oportú que la Generalitat de Catalunya busqués la **coordinació transversal** de totes aquelles intervencions orientades a millorar la cohesió social i territorial, amb el lideratge adequat dels governs locals, per garantir les sinergies entre els diversos plans, simplificant-ne així la seva implementació.

143. En darrer lloc, cal dir que l'adaptació dels serveis públics a les noves realitats socials comporta també la gestió en la realitat més quotidiana de la diversitat cultural. Aquesta és una realitat transversal a tots els serveis públics amb concrecions funcionals i casuístiques diverses. Caldria,

doncs, anticipar-se a possibles conflictes derivats de la vivència negativa de la nova diversitat del país i elaborar pautes d'intervenció que permetin **anticipar-se als conflictes** i gestionar-los quan s'hagin produït.

En aquest sentit, és necessari reforçar les polítiques vigents següents:

45. Establir modalitats de **cooperació entre administracions**, estables i avaluables:

La diversitat d'agents públics i privats que actuen en un mateix territori, sien aquests últims d'iniciativa social o econòmica, representen la millor expressió d'un dels valors centrals de la nostra societat democràtica: el pluralisme.

Igualment, cal emprendre les mesures següents:

35. Garantir l'estabilitat de les col·laboracions en la prestació de serveis, la coordinació de les actuacions, així com l'avaluació, mitjançant l'establiment de contractes programa entre els agents implicats en les polítiques d'acollida i d'integració.

36. Establir criteris comuns d'avaluació de les actuacions sobre la immigració finançades amb recursos públics.

Eix 3. Integració en una cultura pública comuna

144. Catalunya, actualment, acull moltes formes de diversitat social i cultural. Els recents processos migratoris no han fet altra cosa que enriquir la pluralitat d'estils de vida que de sempre han existit al país. Tanmateix, és responsabilitat conjunta dels poders públics, de totes les persones –incloent-hi les nouvingudes– i del conjunt dels agents socials, aconseguir que aquesta pluralitat s'acomodi al procés, mai no acabat, de democratització de la societat, i que la diversitat pugui trobar el seu propi encaix en la tradició d'acollida que és pròpia dels catalans i les catalanes.

145. Aquest procés d'incorporació de la diversitat a una societat oberta com la nostra s'ha de fer garantint l'existència d'una cultura pública comuna com a realitat i com a projecte de país.

146. Aquesta cultura pública comuna és l'espai compartit de comunicació, de convivència, de reconeixement i de participació de la nostra societat diversa diferenciada, per tal que la nació catalana continuï sent el referent de tota la població que viu i treballa a Catalunya.

147. Les bases d'aquesta cultura pública comuna són els valors democràtics als quals aspirem per tradició històrica i política, vinculada al respecte dels drets humans, a la importància concedida a la igualtat i el pluralisme com a principis bàsics d'organització de la societat catalana.

148. A través del projecte d'assegurar al llarg del temps una cultura pública comuna, el Pacte Nacional per a la Immigració expressa també un rebuig: que cada forma d'expressió de la diversitat i la realitat diferenciada dins de Catalunya tinguin una forma d'expressió institucional separada de les altres.

149. El Pacte Nacional per a la Immigració constata que les estructures de poder actuals, econòmiques i socials, sovint dificulten la construcció d'aquesta cultura pública comuna. Ni tots els meritòris i ingents esforços del sistema de serveis socials, de la xarxa educativa, de la sanitat pública o de la societat civil i els ens locals, assegurin a tota la ciutadania la igualtat d'oportunitats real, ni s'ha avançat de manera suficient en la garantia del reconeixement de la perspectiva de gènere ni en la igualtat d'oportunitats entre tots els homes i dones que tenen Catalunya com el seu país.

150. D'altra banda, tampoc les administracions catalanes disposen de tots els instruments necessaris, ni el nostre Parlament i Govern tenen les competències adequades per a fer-hi front. I, certament, d'entre totes aquestes mancances, cal destacar les provocades per les condicions de desigualtat jurídica en les quals es troba la població estrangera d'arribada recent.

151. Per aconseguir que tots i totes hi contribueixin i facin seva una cultura pública comuna com a projecte de convivència i de cohesió, en què tots els seus membres se situïn en un pla d'igualtat d'oportunitats, els estereotips i els prejudicis que limiten la cohesió i l'estabilitat, i el racisme social i institucional que trenquen amb la cohesió social i generen processos d'exclusió, han de ser categòricament rebutjats.

Una cultura pública comuna és l'espai compartit de comunicació, de convivència, de reconeixement i de participació de la nostra societat diversa diferenciada, per tal que la nació catalana continuï sent el referent de tota la població que viu i treballa a Catalunya.

152. Aquests estereotips no són només aquells que exclouen les diferències i qualsevol expressió de l'alteritat, sinó aquells que prenen una posició paternalista i bonista, fins a arribar a folkloritzar la pluralitat de tal manera que, en lloc d'oferir propostes, esdevenen part del problema que s'ha de resoldre. La societat diversa diferenciada assumeix també que la dificultat de conformar una cultura pública comuna té un origen tant cultural com socioeconòmic, i que, per tant, requereix orientar-se tant per principis de reconeixement de la diversitat com per principis de redistribució social de béns públics.

153. El Pacte Nacional per a la Immigració té assumit també el que no es vol: una societat dividida per les seves diferències, en la qual s'estableixin relacions de desigualtat entre formes de diversitat. S'entén així que s'ha de reconèixer qualsevol forma de diversitat que respecti els valors de convivència democràtica.

154. Per fomentar aquesta cultura pública comuna, l'objectiu principal és doble: d'una banda, garantir una estructura d'oportunitats per a totes les formes d'expressió de la diversitat, i, de l'altra, proporcionar instruments i eines de socialització a tota la societat civil per aconseguir conjuntament l'acomodació de les diversitats, entesa com a procés social i institucional multidimensional.

155. La construcció d'una cultura pública comuna renovada que acomodi la diversitat de la societat, en primer lloc, avançar cap a una estructura d'oportunitats oberta, que ofereixi igualtat de condicions a totes les persones que en formen part. El Pacte Nacional per a la Immigració proposa utilitzar aquest terme en un sentit més ampli que l'estrictament jurídic; és a dir, entenent-la com a comunitat de voluntats diverses orientades cap a un futur compartit; en segon lloc, cal proporcionar els instruments necessaris per fer possible l'oportunitat de participar lliurement en aquest projecte de cultura pública comuna.

156. En el procés que va des de la cultura pública compartida ja existent cap a una de renovada que reconegui i inclogui les noves diversitats que s'hi incorporen, és necessari que tots els reptes s'abordin amb ambició i, alhora, amb realisme. Cal destriar, així, entre els principis que guien l'acció i allò que és veritablement desitjable, del que és raonablement possible i del que és assumible donades les limitacions pròpies de tota acció pública que té mancances d'autogovern. Esdevé necessari, per tant, i entre d'altres coses, que les administracions puguin preveure les conseqüències no volgudes de la seva acció, i també cal que deixin un marge suficient perquè la societat civil, de manera organitzada i també individualment, sigui una part activa i hi imprimeixi el seu ritme i sigui capaç de mediar els seus propis conflictes

157. Per acompanyar les transformacions socials necessàries per garantir que la societat diversa diferenciada tingui un espai compartit de convivència i cohesió a través d'una cultura pública comuna hi ha cinc reptes que requereixen ser gestionats amb coresponsabilitat entre les administracions i tots els sectors i agents que conformen la societat diversa a Catalunya. Aquests reptes són: la participació a la vida pública, la llengua catalana com a llengua comuna, la convivència en la pluralitat religiosa i de creences, la igualtat d'oportunitats entre homes i dones i la incorporació de la perspectiva de gènere i l'atenció a la infància, la joventut, la gent gran i les famílies.

Repte 1. Fomentar la participació a la vida pública

158. La participació social i política és l'exercici de la democràcia per excel·lència, i la titularitat d'aquest dret és la màxima expressió de la salut democràtica d'un país.

159. Així, les persones d'origen estranger que resideixen a Catalunya, no tan sols han de ser vistes com a treballadores, sinó que han de poder tenir l'oportunitat de desenvolupar-se com a agents polítics i socials. És un fet que la seva participació social i política topa amb uns límits jurídics –en l'exercici del dret al vot i l'accés a la funció pública– que representen un veritable obstacle per a la cultura política comuna. El Pacte Nacional per a la Immigració proposa treballar cap a aquest horitzó compartit i garantir també la inclusió de totes les formes de diversitat dins les xarxes de participació existents.

160. El Pacte Nacional per a la Immigració considera que la participació política és un punt d'arribada per a la plenitud en la igualtat de drets, però també el punt de partida per aprofundir en igualtat de condicions i assegurar la participació plena d'una cultura política comuna.

161. La participació activa dels col·lectius de catalans i catalanes d'origen estranger lliurement organitzats des de la societat civil, en tant que expressió de la realitat social diversa, representa un enriquiment més de la xarxa associativa existent i no s'ha de considerar a priori com a xarxa paral·lela. El sentiment de pertinença a la cultura pública comuna parteix del reconeixement de les identitats dels països d'origen, socialment compartides, com a premissa de la convivència i la cohesió social.

Per tot això, cal reforçar les polítiques vigents adreçades a:

46. Fomentar la comprensió del fet migratori a través dels **mitjans de comunicació**. Els mitjans de comunicació tenen un paper primordial en la construcció del col·lectiu imaginari, a més d'una repercussió social important per trencar tòpics. En aquest àmbit, per tant, es proposa assegurar una representació inclusiva dels nous catalans i catalanes:

1. Fomentar la visibilització dels nous catalans i catalanes als mitjans de comunicació.
2. Evitar la representació de les imatges estereotipades dels nous catalans i catalanes.

Igualment, cal emprendre les mesures següents:

37. Fomentar la incorporació i la participació dels nous catalans i catalanes a les entitats culturals i esportives, a les associacions, a les entitats sindicals i a les entitats empresarials, incorporar la gestió de la diversitat cultural a les accions de responsabilitat social de les empreses.
38. Fomentar les accions comunitàries adreçades al conjunt de la població, des d'una pràctica inclusiva i fomentant la convivència.
39. Proposar rebaixar el període general de 10 anys a 5 anys de residència regular i continuada que estableix el Codi civil per a l'accés a la ciutadania plena.
40. Proposar concedir el dret a vot a les persones estrangeres a partir dels cinc anys de residència regular.
41. Signar un compromís per a la no-utilització instrumental del fet migratori en els períodes electorals per part dels partits polítics amb representació a Catalunya.
42. Crear l'Observatori de les Migracions per fer un seguiment dels fenòmens migratoris i de la implantació de les polítiques d'immigració mitjançant el reforç de les accions de recerca bàsica i aplicada en l'àmbit de les migracions, les polítiques migratòries i la diversitat cultural, i la construcció d'un sistema d'informació que permeti estimar el nivell de competència dels serveis públics sobre un mateix territori. Garantir la seva coordinació amb l'Observatori del Treball, així com amb d'altres organismes d'estudi de matèries afins.
43. Lluitar contra la formació de mecanismes formals i informals de segregació de les persones nouvingudes en els centres i en els currículums educatius, en el teixit associatiu i en el mercat laboral i crear l'Oficina de Drets de la Ciutadania que, entre altres funcions, treballi contra el racisme i la xenofòbia.
44. Promoure l'adhesió de tots els mitjans de comunicació al protocol del Col·legi de Periodistes sobre el tractament mediàtic del fet migratori.
45. Assumir la necessitat de les noves catalanes i catalans de disposar d'espais propis en els mitjans de comunicació.

Repte 2. Fer del català la llengua pública comuna

162. Com en altres àmbits, l'assentament de població de diferents orígens ha significat canvis en el panorama lingüístic de Catalunya que, actualment, podríem qualificar de multilingüe, ja que s'hi parlen unes 300 llengües. Tenint en compte aquesta diversitat, es fa indispensable l'ús d'una llengua que vehiculi la comunicació entre tots els membres de la cultura pública comuna. En aquest sentit, s'ha de potenciar la dimensió cohesionadora que ofereix l'ús públic de la llengua pròpia de Catalunya: el català [i l'occità per a la Valh d'Aran].

163. Catalunya té, com és sabut, dues llengües amb estatus d'oficialitat: el català i el castellà. Aquesta última, a més de ser llengua oficial a Catalunya, ho és a tot l'Estat espanyol. Diverses circumstàncies històriques, polítiques i sociolingüístiques fan que, actualment, molts catalans i catalanes optin pel castellà com a llengua de relació amb les persones immigrades. Aquesta situació fa que s'estableixi una xarxa lingüística paral·lela i exclouent que impedeix que les persones immigrades participin dels entorns lingüístics de la llengua pròpia de Catalunya.

164. Perquè la llengua pròpia es consolidi també com a llengua d'ús públic i compartida, és imprescindible que des dels diversos agents de la societat es facin esforços d'adaptació a la nova realitat.

165. L'Administració, per la seva banda, ha de proveir els recursos necessaris perquè les persones immigrades puguin exercir el seu dret d'accés a l'aprenentatge del català, i, a més, ha de fomentar-ne l'ús públic. El coneixement del català construeix la possibilitat de comunicació perquè genera confiança, expressa la voluntat de pertinença i manifesta la voluntat d'acceptació contribuint a la cohesió social; per contra, la manca de competències lingüístiques d'una persona en dificulta l'autonomia i, per tant, no en garanteix la inclusió. Cal recordar la importància que tots els nivells d'administració pública situats a Catalunya respectin el dret d'opció lingüística, també per a les persones immigrades. Així mateix, s'estima que cal oferir recursos per a l'aprenentatge de la llengua castellana a aquelles persones que ho sol·licitin i ho requereixin i que ja tinguin adquirides les competències lingüístiques bàsiques en llengua catalana.

166. La realitat multilingüe de Catalunya és un patrimoni cultural que no es pot menystenir. La cultura pública comuna ha de fomentar la valoració de la linguodiversitat. Amb aquesta finalitat, ha de difondre el coneixement sobre les llengües parlades a Catalunya, en sintonia amb el reconeixement que volem del català al panorama lingüístic mundial.

En aquest sentit, és necessari reforçar les polítiques vigents següents:

47. Fomentar la pràctica del català com a llengua pública comuna pels diversos actors socials del país, sense dificultar l'apropiació del català per totes les persones:

1. Assegurar que tots els membres de la societat catalana tinguin la possibilitat d'adquirir competències lingüístiques bàsiques en la llengua pública comuna. Compartir una llengua

situa les persones que la parlen en un pla d'igualtat i s'eviten els riscos d'exclusió per motiu de desconeixement lingüístic.

2. Garantir, per part dels poders públics de Catalunya, els recursos per a l'ensenyament del català als nous catalans i catalanes, així com del foment de la seva utilitat i la capacitat d'ús en tots els àmbits de la vida pública de Catalunya. D'aquesta manera es reforça el català com a llengua pròpia d'una cultura pública comuna.
3. Garantir el dret d'opció lingüística per a tota la població per part dels diversos organismes de l'Administració estatal situats a Catalunya (Estatut, art.33).
4. Donar suport governamental a les iniciatives ciutadanes d'aprenentatge i ús del català per tal de fomentar la cohesió social.
5. Utilitzar preferentment el català per part de les administracions i els mitjans de comunicació públics de Catalunya. De la mateixa manera s'ha de garantir l'ús del català com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'àmbit de l'ensenyament (Estatut, art. 6.1).
6. Garantir l'aprenentatge, a través del sistema educatiu, de les llengües oficials de Catalunya.

48. Difondre el coneixement de la diversitat lingüística com a patrimoni de Catalunya:

1. Fomentar l'ensenyament de les llengües dels països d'origen de la població en horari extraescolar.
2. Fomentar el reconeixement de la diversitat lingüística dels països d'origen, amb especial atenció a aquelles llengües utilitzades per les persones immigrades residents a Catalunya que han patit algun tipus de discriminació en els seus països d'origen.

Repte 3. Conviure en la pluralitat religiosa i de creences

167. Una societat diversa és també una societat que s'expressa en una diversitat de visions de la vida, tant religioses com espirituals. El Pacte Nacional per a la Immigració assumeix que la cultura pública comuna respecta la pluralitat de creences, de conviccions i d'opcions de pensament i de consciència.

168. L'arribada de població estrangera a Catalunya ha potenciat aquesta pluralitat de creences i conviccions de la societat catalana, tot i que no és l'únic factor que l'ha accentuat. El pluralisme religiós és el resultat del dret a la llibertat de consciència, del qual, com a dret humà fonamental, han de poder gaudir totes les persones que resideixen a Catalunya, amb independència de la seva nacionalitat.

169. Tal com estableix el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, aquest dret inclou la llibertat de tenir o d'adoptar la religió o les creences que hom esculli, així com la llibertat de manifestar-les, de manera individual o col·lectiva, tant en públic com en privat. Això no vol dir que la llibertat de consciència i religió pugui passar per sobre de qualsevol altra consideració. És legítim limitar la manifestació de les creences si hi ha un perjudici clar envers els drets i les llibertats fonamentals dels altres. La pràctica religiosa no pot tenir com a resultat l'anul·lació del pluralisme que la fa possible.

170. La laïcitat o separació entre Administració i confessions religioses no s'ha d'entendre com un principi que limiti indiscriminadament o discriminatòriament l'expressió de la llibertat de consciència i religió dels catalans i les catalanes. La laïcitat és el marc que ha de permetre l'existència i la coexistència de les diverses visions de la vida, sense privilegis ni discriminacions, des del foment de la llibertat i des del tracte equitatiu i imparcial. A aquest efecte, l'Administració no pot ignorar la realitat religiosament dinàmica de la societat catalana, i ha de poder mantenir les relacions naturals i necessàries amb les expressions institucionals de les diverses creences i conviccions. La idiosincràsia particular de les expressions vinculades a les creences i conviccions justifica que es doni un tractament específic a les comunitats religioses i a les institucions i entitats estructurades entorn de visions de la vida no religioses. Això no implica, tanmateix, privilegiar la dimensió religiosa per sobre de, per exemple, la cultural, la d'edat, o la de gènere.

171. La laïcitat i el pluralisme religiós han de permetre que les comunitats religioses despleguin les seves aportacions com a actors de la societat civil. A banda de la seva activitat específicament religiosa, i sovint com a part indissociable d'aquesta, les creences i conviccions poden oferir contribucions significatives al bé comú, algunes amb una incidència directa en el fenomen migratori.

En aquest sentit, és necessari reforçar les polítiques vigents següents:

49. Donar **reconeixement institucional** a totes les religions presents a Catalunya i incloure, en la formació cultural religiosa, totes les religions presents a Catalunya.

50. Gestionar **la diversitat religiosa** a les escoles garantint el respecte a les pautes religioses personals i donant primacia al dret a l'educació, al seguiment del currículum educatiu, a la convivència, a la seguretat, a la comunicació i a la higiene.

51. Regular la previsió de sòls on s'admetin els usos religiosos i les condicions tècniques de seguretat dels centres de culte.

52. **Acompanyar la tasca de primera acollida realitzada per les entitats religioses:**

1. Fomentar la incorporació a la xarxa d'acollida de les entitats religioses i el seguiment dels continguts proposats en la política vigent 28.
2. Donar suport a les actuacions de les entitats religioses a favor de la incorporació dels nous catalans a la societat catalana.

53. Donar suport a la **formació dels líders i representants religiosos** arribats a Catalunya, i a la informació a les entitats religioses constituïdes majoritàriament pels nous catalans i catalanes.

54. Donar **suport al diàleg interreligiós** i a les actuacions de les entitats religioses i de pensament a favor de la convivència.

55. Establir **col·laboració amb les federacions d'entitats religioses i de laïcitat que fan aportacions a la cultura pública comuna:** a favor dels drets humans i dels valors democràtics, l'assistència social, la normalització lingüística i la laïcitat.

Igualment, cal emprendre la mesura següent:

46. Donar reconeixement institucional a les religions presents a Catalunya i garantir la seva pràctica, dins dels límits de les normes comunes i del respecte als drets individuals. En l'àmbit funerari, els centres hospitalaris i els centres penitenciaris, garantint l'aconfessionalitat de les institucions i l'Administració pública a l'hora de donar respostes a les demandes que planteja la diversitat d'opcions religioses, de pensament i de consciència, garantint el respecte a aquesta diversitat i afrontant la gestió de les demandes plantejades des de les diverses creences, sempre dins dels límits de les normes comunes i del respecte als drets individuals.

Repte 4. **Assegurar la igualtat d'oportunitats entre homes i dones i incloure la perspectiva de gènere**

172. Les dones són protagonistes dels processos migratoris; en fer-ho, són agents de canvi social, per als seus països d'origen i per als seus països de destinació. Les dones, pioneres en el projecte migratori o reagrupades per les seves parelles, a causa del treball reproductiu que els és assignat, mantenen els vincles amb les societats d'origen. Amb la seva feina als serveis de proximitat i de cura a les persones permeten l'accés al mercat de treball formal de les famílies de les quals assumeixen les tasques de cura, i se les responsabilitza, sovint, del procés d'integració d'elles mateixes i de les seves famílies a la societat d'acollida.

173. Tanmateix, aquest fet no és visible en la planificació o la gestió de les polítiques migratòries, i és per aquest motiu que aquestes han de visibilitzar i reconèixer la seva capacitat de transformació i respondre a les seves necessitats. L'emancipació de les dones és el resultat d'un procés històric que ja està present en la diversitat actual. En aquest marc, una societat diversa és una societat que requereix que la igualtat d'oportunitats sigui un fet en l'estructura bàsica de la societat.

174. Més enllà de les iniciatives del moviment de dones i de les polítiques públiques, la promoció de la igualtat entre gèneres implica transformacions a mitjà i llarg termini i són el resultat d'un procés de socialització. Una cultura pública comuna s'ha de basar en la igualtat entre homes i dones i la inclusió de la perspectiva de gènere en totes les mesures relatives al mercat de treball, l'Administració pública i la família. Una societat diversa no pot ser una societat segmentada per sexes i amb uns dèficits de reconeixement basats en el gènere.

175. És un fet que existeixen grans contradiccions significatives. Es reclama, d'una banda, l'autonomia de les noves catalanes d'origen estranger, el respecte i la igualtat de drets entre homes i dones, i, al mateix temps, s'imposen grans obstacles legals per aconseguir l'emancipació de les dones reagrupades, que han de demanar autorització de treball per poder inserir-se al mercat laboral i, en casos de ruptures matrimonials, han d'esperar dos anys per poder sol·licitar la residència independent –excepte en aquells casos en els quals les dones pateixen processos de violència masclista. L'opció per a aquestes dones passa pel treball en els serveis de proximitat i cura a les persones, o l'ocupació en l'economia submergida, amb la dependència econòmica i les mancances de drets laborals associades.

En aquest sentit, és necessari reforçar les polítiques vigents següents:

56. Reconèixer la diversitat i la igualtat d'oportunitats entre homes i dones i la **inclusió de la perspectiva de gènere:**

1. Visibilitzar la seva realitat com a emprenedores autònomes amb iniciatives pròpies.
2. Atendre les necessitats específiques de les dones.
3. Facilitar el procés d'adquisició d'autonomia de les noves catalanes.
4. Reconèixer el paper en els processos de canvi de les noves catalanes, superant el model predominantment masculí de les polítiques migratòries.

57. Acompanyar les polítiques públiques, socials i econòmiques dels **recursos i les oportunitats estructurals** perquè les dones de qualsevol procedència desenvolupin les seves capacitats i disposin dels instruments per a l'exercici de la igualtat d'oportunitats, i també una presència equitativa com a interlocutores públiques.

58. Reforçar les accions destinades a eradicar la **violència masclista**:

1. Garantir l'autonomia legal i jurídica a les dones que iniciïn processos de separació legals o pateixin processos de violència masclista.
2. Reforçar els serveis d'atenció, prevenció i coordinació en la lluita contra la violència masclista.
3. Emprendre accions de formació específica en les expressions de violència masclista i la diversitat cultural per a professionals.
4. Estendre el protocol d'actuacions per a la prevenció de la mutilació genital femenina.
5. Emprendre accions coordinades per eradicar el tràfic de dones per a l'explotació sexual.

Igualment, cal emprendre la mesura següent:

47. Assegurar la igualtat d'oportunitats entre homes i dones. Incloure la perspectiva de gènere en les accions i polítiques adreçades als nous catalans i catalanes, visualitzant i reforçant el paper com a agents de canvi propi de les dones en tots els processos socials.

Repte 5. Reforçar les polítiques adreçades a la infància, la joventut, la gent gran i les famílies

176. Cal garantir l'atenció a les diverses necessitats de totes les persones, durant totes les etapes de la vida. És per això que el Pacte Nacional per a la Immigració proposa accions específiques adreçades a tres col·lectius d'edat dels quals cal tenir una cura especial i a les famílies. Per garantir els drets de menors d'edat, del jovent i de la gent gran, per evitar processos d'exclusió i per donar suport a les famílies i als nuclis de convivència.

177. L'interès superior de la infància i l'adolescència constitueix el principi bàsic de tot el dret relatiu als i les menors, i en les últimes dècades s'ha consagrat com un dels principis essencials del dret modern de la persona i la família (en la protecció de menors, en l'adopció o en les relacions familiars). Així, la Convenció sobre els Drets dels Infants, adoptada per les Nacions Unides el 1989, estableix que, en totes les mesures que adoptin les institucions públiques o privades de benestar social, els tribunals, les autoritats administratives o els òrgans legislatius, una consideració primordial a la qual s'atendrà serà l'interès superior del nen o la nena.

178. Avancem en polítiques socials que abasten tota la infància i l'adolescència per tal de visualitzar-los com a ciutadans i ciutadanes amb capacitat per expressar els seus drets i assumir els seus deures, així com assumir un compromís social d'acord amb les seves possibilitats. Cal abandonar aquelles concepcions que fan invisibles la infància i l'adolescència i, en conseqüència, els considera subjectes absents i/o passius mancats de drets i de participació social.

179. El compromís explícit per **l'atenció integral de tots els infants i adolescents** ha de permetre avançar, d'una manera efectiva i evident, en la coordinació i la cooperació d'interagències (administracions, tercer sector i societat civil) per promoure programes d'atenció, protecció, promoció i prevenció de la població infantil i adolescent i, en particular, dels infants i adolescents en risc social i desemparats, en els àmbits social, cultural, polític i econòmic, principalment.

180. Aquesta posició social vers la infància i l'adolescència interpel·la tota la comunitat en un exercici de responsabilitat social compartida (coresponsabilitat) vers la infància i l'adolescència de Catalunya, per una societat millor: cohesionadora i inclusiva, que fomenta el benestar i la qualitat de vida de tots els seus ciutadans.

181. La integralitat ha de donar veu i participació als infants i adolescents de Catalunya per a fer-los visibles en l'exercici de la ciutadania activa que vetlla per fer valer les seves necessitats procurant que tinguin ressò en la comunitat i siguin ateses de manera efectiva i coresponsable.

182. Una societat diversa incorpora totes les joves generacions dins la cultura pública comuna. Una societat diversa és també la que dóna oportunitats a la **població jove** en educació, en formació i accés al treball, així com en la lliure expressió d'iniciatives socials i culturals; perquè la joventut és una de les fonts principals de creativitat i innovació, d'aquí el seu paper estratègic en el desen-

volupament present i futur de Catalunya. La societat diversa ha de permetre que la totalitat dels joves i les joves puguin satisfer les seves expectatives de vida i desenvolupar les seves capacitats.

183. L'acomodació de la joventut en una cultura pública comuna no és només una necessitat, sinó que esdevé una exigència per convidaure en una societat diversa. Un fracàs de socialització de la joventut en la diversitat pot suposar fragmentació i radicalismes, pot posar en risc la cohesió social; així doncs, és fonamental evitar l'estructuració de la societat en funció de l'origen de les persones. Segregar el jovent de la cultura pública comuna s'ha de considerar un indicador del fracàs del país i ha de ser sempre considerat una responsabilitat del conjunt d'agents polítics, econòmics i socials.

184. La joventut és plural dins la cultura pública comuna: diversitat que caracteritza la societat catalana. Entre el jovent, l'origen nacional o les creences religioses no poden ser mai factors de discriminació en la formació i l'accés al treball, a l'habitatge, a l'educació postobligatòria, a l'oferta d'ajuts socials i d'estudis, i a les xarxes socials, polítiques i culturals. Per aquesta raó, forma part de les premisses de la societat democràtica que la joventut d'origen estranger pugui accedir en igualtat de condicions a totes les possibilitats de la societat.

En aquest sentit, és necessari reforçar les polítiques vigents següents adreçades a:

59. Assegurar una atenció que tingui en compte la diversitat i que eviti les situacions de discriminació i de vulneració dels drets humans per als **menors d'edat**:

1. Reforçar els serveis d'atenció als i les menors i, especialment, els adreçats a menors no acompanyats.
2. Reforçar els programes de prevenció de l'exclusió social de la infància.

60. Garantir la mobilitat social del jovent català d'origen estranger en igualtat de condicions que el conjunt de joves:

1. Assegurar l'accés del jovent a totes les ofertes de les administracions independentment del seu origen. Sense aquestes garanties no es pot aconseguir el foment de la mobilitat social i la participació de la joventut en una cultura pública comuna que respecti la diversitat.
2. Reforçar l'adaptació de les polítiques de joventut a la diversitat de la població, introduint la dimensió intercultural en el disseny, la realització i el seguiment de les actuacions, atenent aquelles situacions específiques que comporten risc social.
3. Evitar la formació de mecanismes formals i informals de segregació en els centres i en els currículums educatius, en el teixit associatiu i en el mercat laboral.

61. Fomentar un procés de socialització de la joventut dins els valors democràtics dels drets humans, la igualtat i el pluralisme:

1. Promoure l'equitat social en xarxes d'activitats d'educació en el lleure, esportives i culturals. Una cultura pública comuna ha de fomentar la participació del conjunt de població jove a les xarxes de participació ciutadana com a via per al reconeixement i per sentir-se identificat amb la cultura catalana.

2. Oferir la possibilitat, per part dels recursos públics i privats, perquè la joventut defineixi els seus propis espais d'expressió i participació, afavorint la interacció amb la resta de moviments socials i culturals, tot respectant el pluralisme de la societat.
3. Oferir serveis públics d'educació en la salut que formin i preparin els infants i els adolescents per a la vida adulta i la parentalitat futura. Els programes d'educació en la salut han de fomentar els hàbits saludables, l'educació sexual i la prevenció davant les drogues.
4. Reforçar les accions de formació de professionals de les polítiques de joventut per a l'orientació i l'assessorament.

62. Reforçar aquells serveis adreçats a la **gent gran** per evitar situacions d'exclusió social:

1. Fomentar el coneixement i l'accés a l'Oficina per a la promoció i la defensa de la gent gran.
2. Fomentar l'accés als programes d'ajut a la gent gran i el seu seguiment.

63. Visibilitzar i reconèixer les experiències de les persones grans com a element que reforça la cultura pública comuna:

1. Fomentar l'accés als casals de gent gran.
2. Contribuir a afavorir la participació a la cultura pública comuna mitjançant la difusió del diàleg intergeneracional.

64. Reforçar les polítiques següents adreçades a **les famílies i els nuclis de convivència**:

1. Afavorir l'accés a l'atenció i l'orientació en l'àmbit familiar.
2. Afavorir l'accés a les prestacions familiars en temps, les de tipus econòmic, les desgravacions i els ajuts per a famílies nombroses.

Igualment, és necessari emprendre les mesures següents:

48. Fomentar l'accés a les iniciatives d'educació en el lleure mitjançant els òrgans de participació, les ludoteques i espais de joc i els casals i esplais.
49. Impulsar el seguiment dels processos d'integració a la cultura pública comuna del jovent d'origen estranger.
50. Crear un programa de voluntariat de la gent gran per impulsar el seu paper d'agents acollidors de les persones nouvingudes.

Marc competencial

El marc competencial en matèria d'immigració s'articula seguint les prescripcions de l'article 149.1.2a de la Constitució espanyola, que la configura com a competència exclusiva de l'Estat. Així mateix, l'article 13.4 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya reserva a les forces i els cossos de seguretat de l'Estat el control de la immigració.

Durant els anys vuitanta, molts sectors de l'opinió política i doctrinal consideraven que, per la seva connexió amb les qüestions de sobirania i relacions internacionals, totes les competències en matèria d'immigració corresponien exclusivament a les institucions centrals de l'Estat. La regulació de la immigració s'ha fet, fins ara, des d'una perspectiva d'intervenció exclusiva de l'Administració de l'Estat, malgrat que les administracions que principalment donen resposta i atenen les necessitats de les persones immigrades són les comunitats autònomes i els municipis.

L'evolució, a l'alça, del fet migratori i el canvi de les condicions socioeconòmiques han portat a modular aquestes posicions. Avui dia es considera que les institucions centrals de l'Estat disposen de la competència sobre el nucli dur de la matèria d'estrangeria, en sentit clàssic: determinació dels fluxos migratoris, control de les fronteres, establiment de l'estatut dels estrangers i de les condicions i els requisits per atorgar les autoritzacions d'estada, de residència i de treball als immigrants.

Malgrat que la Constitució no introdueix cap limitació funcional a les competències de l'Estat la matèria d'estrangeria i immigració, com fa en altres supòsits, el fet que els estatuts d'autonomia reconeguin a les corresponents comunitats autònomes títols competencials específics en assumptes íntimament connexos amb el fet migratori, aconsella una interpretació de les competències estatals compatible amb la incorporació de les comunitats autònomes a la regulació del fet migratori, a la definició de les polítiques d'integració social dels immigrants i a la gestió de les competències executives estatals. El bloc de constitucionalitat ofereix prou tècniques per donar aixopluc constitucional a aquestes posicions.

Pel que fa al fet migratori, les competències principals de la Generalitat deriven de les competències sectorials que li reconeix l'Estatut d'autonomia en els àmbits de l'ensenyament, la cultura, la sanitat, l'assistència social i l'habitatge, entre d'altres, tal com són enteses pel bloc de constitucionalitat.

La Generalitat disposa també de competències en àmbits específics que li permeten la intervenció en polítiques que fan referència a la immigració més enllà de les d'integració, com ara les relatives a la policia autonòmica i a l'execució de la legislació estatal en matèria de treball, incloent-hi la inspecció laboral i les autoritzacions inicials de treball.

En síntesi, d'acord amb el bloc de constitucionalitat, son competència de les institucions centrals de l'Estat: la regulació de la immigració, la delimitació dels drets, les llibertats i els deures, i la signatura i ratificació dels tractats internacionals. Les comunitats autònomes, en el marc dels respectius estatuts d'autonomia, tenen competències legislatives i executives en temes sectorials relacionats amb l'entorn social i les polítiques d'integració que afecten tothom, ciutadans i estrangers; a més, poden gestionar les que els siguin delegades.

Les lleis d'estrangeria i sobre immigració

Llei 5/1984, de 26 de març, reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat, modificada per la Llei 9/1994, de 19 de maig.

Llei 45/1999, de 29 de novembre, sobre el desplaçament de treballadors i treballadores en el marc d'una prestació de serveis transnacionals.

Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i llur integració social. Es va centrar especialment en la integració de les persones que volguessin romandre a Espanya, prescindint de la situació administrativa regular o irregular dels estrangers; a més, va establir, amb molta timidesa, la participació de les comunitats autònomes en alguns processos consultius, tot exclouent-la en els que eren decisoris, i volgué fomentar la coordinació i la cooperació interadministratives. Aquesta Llei ha estat modificada successivament per les lleis orgàniques 8/2000, de 22 de desembre, 11/2003, de 29 de setembre, i 14/2003, de 20 de novembre.

Llei 40/2006, de 14 de desembre, de l'Estatut de la ciutadania espanyola a l'exterior.

Llei orgànica 13/2007, de 19 de novembre, per a la persecució extraterritorial del tràfic il·legal o la immigració clandestina de persones.

Llei 25/2002, de 25 de novembre, de mesures de suport al retorn dels catalans emigrats i llurs descendents, i de segona modificació de la Llei 18/1996.

Els drets dels estrangers

Segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional i pel que fa als drets de la persona, els estrangers es troben en tres tipus de situacions:

D'igualtat amb els ciutadans espanyols: es tracta de drets que pertanyen ineludiblement a l'ésser humà com a tal, que li són inherents i imprescindibles per tal de garantir la dignitat humana (art. 10.1); entre d'altres, ho són el dret a la no-discriminació (art. 14), el dret a la vida i a la integritat física i moral (art. 15), a la intimitat (art. 18), a la llibertat ideològica (art. 16), a la llibertat individual i a la seguretat (art. 17) i a la tutela judicial efectiva (art. 24). Tots aquests drets són reconeguts per la Constitució, que estableix el principi que la dignitat de la persona ha de romandre inalterada, sigui quina sigui la situació en què hom es troba; per això la Constitució garanteix un nucli essencial i invulnerable en qualsevol situació, i qualsevol estatut jurídic, nacional o estranger, l'ha de respectar sempre sense distincions.

Les lleis poden establir diferències entre les persones estrangeres i les nacionals, en el benentès, però, que les limitacions que poden afectar aquests drets fonamentals han d'ésser justificades, han d'ésser proporcionades i necessàries per a les finalitats que es volen aconseguir i, en una societat

democràtica, únicament es poden fonamentar en l'interès de la seguretat nacional, la defensa de l'ordre, la protecció dels drets i les llibertats dels altres i la protecció de la moral o de la salut; a més, les limitacions que estableixin les lleis s'han d'interpretar sempre restrictivament.

Drets que no tenen les persones estrangeres. Els drets polítics electorals de participació democràtica, en principi, són reservats a la ciutadania espanyola; tanmateix, en alguns supòsits, com el de les eleccions locals, s'estenen a la ciutadania de la Unió Europea i a altres situacions de reciprocitat (art. 13.2 i 23.2 CE).

En un principi, l'opció del legislador fou que el reconeixement de l'exercici de determinats drets als estrangers i estrangeres –com els de reunió, de manifestació, d'associació, de sindicació i de vaga– fos condicionat a la regularitat de la situació administrativa personal. Les persones estrangeres en situació administrativa irregular només gaudien dels mateixos drets que les nacionals quan assolien una situació administrativa regular.

El Tribunal Constitucional –que, fa anys, va declarar inconstitucionals (STC 115/1987) algunes limitacions establertes per la Llei orgànica del 1985, respecte als drets de persones estrangeres en situació administrativa regular– recentment s'ha pronunciat sobre els drets i llibertats que poden exercir els estrangers, sense entrar a considerar-ne la seva situació administrativa: dret de reunió, manifestació, vaga, educació postobligatòria, assistència jurídica gratuïta i llibertat de sindicació i associació (STC 236/2007, STC 259/2007, STC 260/2007, 261/2007, 262/2007, 263/2007, 264/2007 i 265/2007).

Diversos corrents d'opinió i moviments socials demanen a la Unió Europea una regulació més oberta del fet migratori i en promouen canvis. El Tractat de Lisboa i la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea aprovats a la fi del 2007, poden inspirar als Estats membres unes polítiques que atenguin les persones abans que les estructures, i servir de guia hermenèutica i jurisprudencial en l'aplicació dels drets fonamentals.

Annexos

Annex 1. Com s'ha elaborat el Document de bases

Per elaborar el *Document de bases del Pacte Nacional per a la Immigració*, s'ha comptat, en primer lloc, amb la participació de més de vuitanta professionals de diferents administracions i entitats que, entre els mesos de setembre i octubre de 2007, van permetre fer la diagnosi prèvia que ha servit de guió per a la fase consultiva. Aquestes sessions tenien la finalitat de contrastar la detecció de les necessitats d'intervenció del Pacte Nacional per a la Immigració feta durant la diagnosi. Hi van participar una vuitantena de persones a les comarques gironines, l'àrea de Barcelona, la Catalunya central, el Camp de Tarragona, les Terres de l'Ebre, ponent i els Pirineus i Valh d'Aran.

El resultat de la diagnosi feta entre els mesos de juny i setembre de 2007 ha estat el guió que ha permès enfocar els temes de debat i que ha servit de base per a la fase consultiva, que ha transcorregut entre els mesos d'octubre i febrer.

En segon terme hi ha la participació, durant la fase consultiva, d'una quarantena de professionals de referència en la reflexió al voltant de la immigració i del desplegament de les polítiques públiques. Aquesta ha transcorregut entre els mesos d'octubre de 2007 a febrer de 2008 i ha permès elaborar aquest Document de bases, a partir de les conclusions dels quatre grups de treball constituïts amb aquest objectiu –gestió dels fluxos migratoris, accés al mercat de treball, adaptació dels serveis públics a una societat diversa i cultura pública comuna

Aquests grups, a partir de les propostes recollides, tenien l'encàrrec d'oferir una diagnosi acurada, principis d'actuació i propostes concretes d'accions que, amb les aportacions dels diferents departaments del Govern de la Generalitat, representen el *Document de bases del Pacte Nacional per a la Immigració*.

En totes les etapes del procés s'ha presentat a la mesa de negociació del Pacte la informació relativa en primer lloc a la metodologia i el calendari del procés i, una vegada aprovat el *Document de bases*, el mateix *Document*.

Aquesta mesa la formen:

- a. La Comissió Interdepartamental d'Immigració, en la qual hi ha representats tots els departaments del Govern.
- b. El Consell Assessor de la Immigració, en el qual hi ha representades les principals organitzacions municipalistes, patronals i sindicals i la societat civil.
- c. La taula de partits polítics amb representació al Parlament de Catalunya.

Entre els mesos d'abril i juny de 2008 s'ha previst una fase participativa per incorporar noves propostes al *Document de bases del Pacte Nacional per a la Immigració*, que permetrà elaborar un nou document, el *Document de negociació*. Immediatament després de la seva signatura se n'iniciarà el desplegament, que serà tutelat pel la Comissió de Seguiment del Pacte Nacional per a la Immigració.

Annex 2. Participants en l'elaboració del Document de bases

Grup gestió dels fluxos migratoris

Josep Oliver, Universitat Autònoma de Barcelona, coordinador
 Gemma Aubarell, Institut Europeu de la Mediterrània, coordinadora executiva
 Cristina Guisande, Institut d'Estadística de Catalunya
 David Moya, Universitat de Barcelona
 Llorenç Olivé, Departament d'Acció Social i Ciutadania
 Paco Ramos, Departament de Treball
 Mireia Ferré, Institut d'Estadística de Catalunya

Grup accés al mercat de treball

Eduardo Rojo, Universitat Autònoma de Barcelona, coordinador
 Gemma Pinyol, Fundació CIDOB, coordinadora executiva
 Xavier Alonso, Departament d'Acció Social i Ciutadania
 Maria Helena Bedoya, Comissió d'estrangeria, Il·lustre Col·legi d'Advocats
 Ignasi Camós, Departament de la Presidència
 Francesc Castellana, Fundació Utopia
 Oriol Homs, Centre d'Iniciatives i Recerques Europees a la Mediterrània
 Andreu Peix, Unió de Pagesos
 Angelina Puig, Departament de Treball

Grup adaptació dels serveis públics a una societat diversa

Jordi Sànchez, Fundació Bofill, coordinador
 Mònica Nadal, Fundació Bofill, coordinadora executiva
 Eliseo Aja, Universitat Autònoma de Barcelona
 Tona Lizana, Departament de Salut
 Ramon Mora, Ajuntament de Sant Boi
 Montse Solé, Departament d'Acció Social i Ciutadania
 Joan Subirats, Universitat Autònoma de Barcelona
 Josep Vallcorba, Departament d'Educació
 Josep Viñas, Departament d'Acció Social i Ciutadania

Grup de cultura pública comuna

Ricard Zapata-Barrero, Universitat Pompeu Fabra, coordinador
 Salwa al-Gharbi, UNESCOCAT, coordinadora executiva
 Salvador Cardús, Universitat Autònoma de Barcelona
 Rafa Crespo, Grup de Recerca i Activació per Minories Culturals i Treballadors Estrangers
 Saoka Kingolo, Departament d'Acció Social i Ciutadania
 Mary Nash, Universitat de Barcelona
 Eunice Romero, Departament de la Vicepresidència
 Ramon Sanahuja, Ajuntament de Barcelona

Annex 3. Documents de referència del Pacte Nacional per a la Immigració

L'informe de Girona: 50 propostes sobre immigració, 1992.

I Pla interdepartamental d'immigració, 1993-2000.

Conclusions de la Presidència del Consell Europeu de Tampere, 1999.

Declaració de Manresa: una nova ciutadania per a una Catalunya intercultural, 2000.

II Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004.

Informe de la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya, Parlament de Catalunya, 2001.

Informe de la VI legislatura del Parlament de Catalunya, 2002.

Declaració. Baix Llobregat i pluralitat, una identitat per al segle XXI, 2002.

Manual sobre integració per a responsables de l'elaboració de polítiques i professionals. Comissió Europea, 2004.

Programa de la Haia, 2004.

Geddes, Andrew i Niese, Jan (coord.); Índice europeo de ciudadanía cívica e inclusión. CIDOB, 2005.

Migration and Developement: Some concrete orientations. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee of the Regions, 2005.

Acord estratègic per a la Internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana, 2005.

El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo. Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. 1.9.2005.

Pla de Govern de la Generalitat de Catalunya 2007/2010.

Pla de ciutadania i immigració 2005-2008.

V Pla d'acció i desenvolupament de polítiques per a dones 2005-2007.

Pla d'actuació 2004-2007 de la Secretaria de Joventut de la Generalitat de Catalunya.

Estatut d'Autonomia de Catalunya 2006.

Consens Social sobre Migracions, 2006.

Pacte Nacional per a l'Educació; 2006.

El Planteamiento global sobre la migración un año después: hacia una política global europea en materia de inmigración. Comunicación de la Comisión al Consejo al Parlamento Europeo, 30.11.2006.

Programació d'objectius per a l'acció inspectora; Comissió Territorial de la Inspecció de Treball i Seguretat Social de Catalunya, 2007.

Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2007; Ministerio de Trabajo y Afers Socials. Foro para la integración social de los inmigrantes.

Conclusions del Consell Europeu de Política Social i d'Ocupació, Salut i Consum, desembre 2007.

The Africa-EU strategic partnership, desembre 2007.

Propuesta de directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un estado miembro. Comisión de las Comunidades Europeas, 23.11.2007.

Propuesta de directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. Comisión de las Comunidades Europeas, 23.10.2007.

Propuesta de directiva del Consejo por la cual se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales de terceros países. Comisión de las Comunidades Europeas, 16.5.2007.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Migración Circular y Asociaciones de Movilidad entre la Unión Europea y Terceros Países. Comisión de las Comunidades Europeas, 16.5.2007.

Un enfocament global de la immigració: el desenvolupament d'una política europea d'immigració laboral i el seu encaix en les relacions amb els països tercers. Projecte de dictamen, Comitè de les Regions de la Unió Europea, 19 de febrer de 2008.

Informe sobre immigració i mercat de treball a Catalunya. CTESC, 2008.