

TESI DOCTORAL

Què vol dir “participar” en el canvi d’època? De la governança participativa a les noves estratègies de participació

El cas de la Política d’Immigració a Catalunya
(2007 - 2014)

Carola Castellà Josa
desembre - 2015

Direcció de Joan Subirats i Marc Parès
Doctorat de Polítiques Públiques i Transformació Social.
Institut de Govern i Polítiques Públiques – UAB

Certificat de direcció:

Títol de tesi:	Què vol dir "participar" en el canvi d'època? De la governança participativa a les noves estratègies de participació: El cas de la Política d'Immigració a Catalunya (2007 - 2014)
Departament:	Institut de Govern i Polítiques Públiques, UAB
Doctorat:	Doctorat de Polítiques Públiques i Transformació Social
Nom de la doctorand:	Carola Castellà Josa
Director de la tesi:	Joan Subirats i Humet
Director de la tesi:	Marc Parés i Franzi

Índex General

Índex de Taules.....	6
Capítol 1.....	9
1. INTRODUCCIÓ.....	9
Capítol 2.....	16
2. MARC TEÒRIC: DE L’HEGEMONIA DE LA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA A LES NOVES TENDÈNCIES PARTICIPATIVES EN L’ESCENARI POST-CRISI.....	16
2.1 Introducció.....	16
2.2 L’hegemonia de la governança participativa abans de la crisi.....	16
2.2.1 Del govern a la governança: la construcció d’una nova hegemonia	17
2.2.2 Governança participativa: definició i perspectives.....	20
2.2.3 L’avaluació de la participació en aquest context.....	37
2.3 Dinàmiques de canvi.....	65
2.3.1 Crisi o canvi d’època?.....	66
2.3.2 De la desafecció a la repolitització.....	70
2.3.3 L’impacte de la crisi en les administracions públiques.....	74
2.3.4 L’impacte de la crisi en la població immigrada.....	78
2.4 Noves tendències participatives en l’escenari post-crisi.....	86
2.4.1 La governança participativa ja no és la resposta?.....	86
2.4.2 Noves (i velles) pràctiques participatives des de baix.....	93
2.5 Conclusions.....	100
Capítol 3.....	106
3. METODOLOGIA.....	106
3.1 Introducció.....	106
3.2 L’estudi de cas a nivell metodològic.....	107
3.2.1 La selecció del cas.....	110
3.2.2 Els criteris per avaluar les pràctiques de governança participativa i les noves estratègies de participació.....	112
3.3 Les tècniques d’investigació aplicades.....	117
3.3.1 Mostra segons tècniques d’investigació utilitzades.....	117
3.4 Anàlisi de la mostra.....	121
3.5 Model d’anàlisi.....	124
3.6 El cas de la Política d’Immigració a Catalunya (2007 – 2014).....	126
Capítol 4.....	131
4. LA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA ABANS DE LA CRISI: EL PACTE NACIONAL PER LA IMMIGRACIÓ (2007 – 2009).....	131
4.1 Introducció.....	131
4.2 El Pacte Nacional per la Immigració: una iniciativa de la Secretaria per la Immigració amb el suport de la societat civil.....	132
4.3 La Política d’Immigració a Catalunya, un tema rellevant que necessita un Pacte polític i social.....	136
4.4 Com s’elabora el Pacte Nacional per la Immigració.....	139
4.4.1 Lideratge polític, impuls tècnic i suport de la ciutadania.....	139
4.4.2 Estructura de funcionament.....	140

4.4.3 Els mecanismes i els espais de participació amb la ciutadania: el procés participatiu, la Taula per la Ciutadania i la Immigració i la Comissió de Seguiment del Pacte	140
4.4.4 Els mecanismes i espais de coordinació i transversalitat en el marc de les institucions	159
4.5 Qui participa en l’elaboració del Pacte Nacional per la Immigració?	164
4.5.1 Diversitat d’actors, amb presència d’entitats d’immigrants	164
4.5.2 Àmplia representació territorial	167
4.6 Els resultats del procés d’elaboració del Pacte Nacional per la Immigració	168
4.6.1 Els resultats substantius: El Pacte Nacional per la Immigració	168
4.6.2 Els resultats relacionals: L’enfortiment de la xarxa d’actors	170
4.7 Conclusions	170
Capítol 5	175
5. CANVIS EN LES ESTRATÈGIES DE PARTICIPACIÓ DE LES INSTITUCIONS I LA CIUTADANIA EN L’ESCENARI DERIVAT DE LA CRISI EN EL MARC DE LA POLÍTICA D’IMMIGRACIÓ A CATALUNYA (2010 – 2014)	175
5.1 Introducció	175
5.2 La crisi econòmica, política i social	175
5.3 Crisi: l’impacte en la immigració i les seves formes de participació	178
5.3.1 Socioeconòmica sobre el col·lectiu	178
5.3.2 Sobre les formes de participació del col·lectiu immigrant	181
5.4 Crisi: Impacte sobre la política d’Immigració	184
5.4.1 La Continuïtat del Pacte Nacional per a la Immigració	185
5.4.2 La continuïtat de la Taula per a la Ciutadania i la Immigració	188
5.4.3 Les estratègies de participació de les entitats vinculades a la política d’immigració i les noves estratègies de participació	193
5.5 Conclusions	197
Capítol 6	201
6. LA CAMPANYA TANCAREM EL CIE DE BARCELONA: LA CIUTADANIA ES MOBILITZA PER VETLLAR PELS DRETS HUMANS DE LES PERSONES IMMIGRADES	201
6.1 Introducció	201
6.2 “Tancarem el CIE de Barcelona”: Una iniciativa des de la ciutadania ..	202
6.3 Tancar els Centres d’Internament per a Immigrants: un espai de vulneració dels drets humans	213
6.4 Com s’articula “Tancarem el CIE de Barcelona”?	218
6.4.1 Lideratge associatiu amb suport dels moviments socials	218
6.4.2 Estructura de funcionament	219
6.4.3 La participació a nivell intern de “Tancarem el CIE de Barcelona” ..	222
6.4.4 Les estratègies de participació per a la transformació social	223
6.5 Qui forma part de “Tancarem el CIE de Barcelona”?	229
6.5.1 El compromís de les entitats i els moviments socials de caràcter generalista	229
6.5.2 La dificultat d’implicar entitats d’immigrants i persones afectades ..	232
6.6 Els impactes de “Tancarem el CIE de Barcelona”	233
6.6.1 Una Campanya amb capacitat de transformació social	234
6.6.2 Quan la voluntat d’apoderar es complica	236

6.7 Les relacions (en el marc de la governança participativa) amb les institucions, les entitats i altres moviments socials	238
6.7.1 Amb les institucions d’àmbit local, autonòmic, estatal i europeu	238
6.7.2 Amb altres entitats i moviments socials.....	247
6.8 Conclusions	250
Capítol 7	259
7. ELS IMMIGRANTS I LES CONSEQÜÈNCIES DE LA BOMBOLLA IMMOBILIÀRIA: EL CAS DE LA PAH COM A EXPERIÈNCIA D’ACTIVACIÓ I APODERAMENT DE LA POBLACIÓ IMMIGRADA	259
7.1 Introducció	259
7.2 La PAH: una iniciativa des dels moviments socials	260
7.3 El dret a l’habitatge, un dret vulnerat	263
7.4 Com s’articula la PAH?	268
7.4.1 Lideratge compartit des dels moviments socials	268
7.4.2 La PAH: l’articulació en l’àmbit local.....	269
7.4.3 La PAH: una xarxa de PAHs locals	272
7.4.4 La participació a nivell intern de la PAH	274
7.4.5 Les estratègies de participació per a la transformació social	276
7.5 Qui forma part de la PAH?.....	285
7.5.1 Quan els afectats passen a ser activistes	285
7.5.2 Afectats/des i activistes d’origen divers: quan l’origen no és rellevant	287
7.6 Els impactes de les accions de la PAH.....	290
7.6.1 Un moviment amb gran capacitat de transformació social	290
7.6.2 Quan apoderar és possible	292
7.7 Relacions (en el marc de la governança participativa) amb les institucions, les entitats i altres moviments socials	294
7.7.1 Amb les institucions d’àmbit local, autonòmic, estatal i europeu	294
7.7.2 Amb altres entitats i moviments	303
7.8 Conclusions	305
Capítol 8	313
8. CONCLUSIONS	313
8.1 Introducció: La política d’immigració a Catalunya (2007 – 2014).....	313
8.2 El Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009): una experiència de governança participativa amb qualitat democràtica	316
8.3 El canvi d’època: incidència en la política d’immigració a Catalunya (2009 – 2014).....	323
8.4 Les noves estratègies i pràctiques participatives de la ciutadania per incidir en la política d’immigració a Catalunya: La Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i la PAH.....	327
8.5 Agenda de futur: Cal produir nous criteris per avaluar les estratègies de participació <i>bottom up</i>	338
9. BIBLIOGRAFIA	342
10. DOCUMENTS ANNEXES	358
10.1 Guions de les entrevistes i els grups de treball.....	358
10.1.1 Guió entrevista experts	358
10.1.2 Guió entrevista actors	358
10.1.3 Guió grup de treball amb experts	359
10.1.4 Guió Grup de treball amb món local.....	360
10.2 Fitxa de buidatge de les entrevistes.....	360

10.3 Treball de camp realitzat.....	361
10.4 Grup de discussió d’experts acadèmics (any 2014)	362
10.5 Grup de discussió d’experts del món local.....	362
10.6 Observacions participants realitzades	362

Índex de Taules

Taula 1. Diferències entre <i>Policy Network</i> i les aproximacions de la <i>Governance Network</i>	25
Taula 2. Methodological Choices for Assessing Democratic Performance	41
Taula 3. Dimensions en l’anàlisi de xarxes de governança	42
Taula 4. Criteris per avaluar l’efectivitat de la participació política	50
Taula 5. Resum d’àmbits, aspiracions normatives i dimensions de la qualitat en la participació	52
Taula 6. Factors promoting participation: it’s CLEAR.....	54
Taula 7. Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation.....	57
Taula 8. Evolució de la Migració exterior de l’Estat Espanyol per anys (2008 - 2014)	80
Taula 9: Evolució de la població resident a l’Estat Espanyol durant l’any 2014.....	80
Taula 10: Evolució de la pobresa per grups sociodemogràfics (2004 – 2012)	83
Taula 11. Evolució de les formes de govern i de governança.....	94
Taula 12. Perspectives sobre la innovació social.....	95
Taula 13. Criteris d’una pràctica significativa d’innovació social en polítiques urbanes	99
Taula 14. Noves estratègies de participació relacionades amb la Política d’Immigració a Catalunya (2007 – 2014).....	112
Taula 15. Variables, aspiracions normatives i indicadors de qualitat democràtica de les experiències de participació ciutadana.....	115
Taula 16. Variables, aspiracions normatives i indicadors de qualitat democràtica relacionades amb les noves estratègies de participació ciutadana	116
Taula 17. Tècniques d’investigació utilitzades en aquesta recerca.....	118
Taula 18. Observacions participants realitzades.....	118
Taula 19. Grup de discussió d’experts acadèmics.....	119
Taula 20. Grup de discussió d’experts del món local.....	120
Taula 21. Entrevistes realitzades	120
Taula 22: Criteris de selecció de la mostra i actors	123
Taula 23: Variables, dimensions i indicadors.....	126
Taula 24. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción Ejecuciones hipotecarias presentadas por TSJ. Període 2007 - 2013	264
Taula 25. Taula resum de l’anàlisi del Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009)	321
Taula 26. Taula resum de l’anàlisi de Tancarem el CIE de Barcelona i la Plataforma d’Afectats per la Hipoteca	335

Agraïments

Gràcies a totes les persones que han fet possible aquesta recerca, que us heu deixat entrevistar, que heu participat en els diferents grups de treball. Gràcies per explicar-me les vostres idees, les vostres vivències, les vostres experiències.... Gràcies per compartir tot allò pel que treballeu, pel que lluiteu i pel que militeu. Sens dubte ens ajudeu a ser una societat més rica, més complexa i més diversa, millor.

Gràcies a tots els companys i companyes de l'IGOP, el Marc Martí, l'Ismael Blanco, l'Eva Alfama, el Jaume Blasco, la Mariela Iglésias, el Gerard Coll, la Marta Cruells, el Ricard Vilaregut, la Marta López, el Jordi Bonet, el Ramón Canal, el Joel Martí, la Laia Jorba, l'Eva Anduiza i especialment el Marc Parés, amb els que vam compartir projectes, sessions de treball, seminaris, jornades, congressos, reflexions....i altres experiències i vivències personals... Van ser uns anys molt intensos!!! ¿Verdad Mariela? ¡Cómo sufrimos en Urrutia y qué bien que nos lo pasamos! Gràcies també a l'Eva López i la Marta Bautista per la vostra predisposició a fer fàcil la quotidianitat.

Gràcies a l'Òscar Rebollo, la primera persona que em va parlar de la “participació ciutadana” i que em va donar l'oportunitat d'implicar-me en els seus projectes.

Gràcies a la Begoña Oltra, Marga Bernárdez, Blanca Fariña, Rosa Miguel, Maria Vidal, Laia Torras, Irene Lop, Cristina Valls, que des de llocs ben diferents hem compartit moltes experiències professionals i personals. Gràcies per continuar aportant el vostre granet de sorra allà on esteu. Defensar una manera d'entendre “allò públic” no sempre és fàcil i vosaltres, a banda de ser unes grans professionals sou grans persones.

Gràcies a la Maria Garcia per fer-ho fàcil. Sense el teu suport i la teva comprensió aquesta tesi hauria estat menys possible. Gràcies als meus companys i companyes de l'equip de participació de la Diputació de Barcelona, especialment a l'Anna Busqué, per tots els moments que compartim, per les penes i les alegries quotidianes que fan que cada dia us estimi una mica més. Gràcies per la vostra tasca anònima, sou indispensables per fer funcionar aquesta feixuga maquinària.

Gràcies al Quim Brugué i el Ricard Gomà, dos homes d'universitat que en algun moment van decidir ser valents i incomodar les seves vides per dedicar-se a la política. Apropar la Ciència Política al territori, a la ciutadania, és una tasca molt costosa. Però sense persones com vosaltres que creieu i estimeu el que feu, la participació ciutadana no tindria el valor que té en els nostres pobles i ciutats.

Joan, gràcies! Gràcies per la teva generositat, el teu optimisme, la teva capacitat de creure en els altres, de creure que tot és possible. Ets una finestra d'oportunitats, per a mi i per totes aquelles persones que tenen o han tingut l'oportunitat de tenir-te a prop. A banda de ser el “Michelangelo” català de la Ciència Política, ets una gran persona.

Gràcies al Manel per TOT, especialment per “ser” i “estar”, sempre.

Gràcies als meus pares per haver-me donat la vida.

*Al Jonatan,
a l'Abril i a la Júlia,

els meus amors.*

Capítol 1

1. INTRODUCCIÓ

Des d’aquesta tesi **“Què vol dir “participar” en el canvi d’època? De la governança participativa a les noves estratègies de participació”** volem explicar com en el cas de la Política d’Immigració a Catalunya (2007 – 2014), en un context de crisi, davant d’un augment de la percepció de disfuncionalitat dels mecanismes de participació institucionals propis de la governança participativa (que es caracteritzaven per comptar amb uns criteris de qualitat democràtica) per resoldre problemes col·lectius, emergeixen noves estratègies de participació ciutadana amb voluntat i capacitat en la resposta de la política pública.

El concepte de la governança, els darrers anys, ha estat àmpliament tractat en la literatura. En l’escenari que hem anomenat la precrisi, el concepte emergeix a finals del segle XX per donar resposta a un seguit de mancances que les formes tradicionals de govern tenien a l’hora de donar resposta a les necessitats d’una societat canviant, amb uns problemes cada vegada més complexos i de difícil solució (Kooiman, 1993; Pierre, 2000; Gomà & Blanco, 2002; Subirats & Parés, 2014).

Com veurem, la governança ha estat definida des de diferents perspectives teòriques (Jessop, 1998) i són diversos els autors que l’han definit, l’han caracteritzat (Kooiman, 1993; Rodhes, 1997; Stoker, 1998) i n’han defensat possibles models (Kooiman, 2003; Sorensen & Torfing, 2009; Gomà & Blanco, 2002; Ibarra, Martí & Gomà, 2002).

Uns, advocant per les potencialitats de l’enfocament de les xarxes (Newman, 2005; Sorensen & Torfing, 2005) i fent una explicació de les oportunitats que el concepte de la *governance* ofereix a l’hora de governar. I, en canvi, altres, des d’un punt de vista més crític (Rancière, 2001; Swyngedow, 2007; Wälti, Küber & Papadopoulos, 2004; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997), evidenciant-ne les mancances i les limitacions fins al punt que n’acaben qüestionant la seva qualitat en termes democràtics.

En aquest marc veurem com emergeix la necessitat d’identificar uns criteris per avaluar la qualitat democràtica de les xarxes de governança: tant en la literatura a nivell internacional (Smith & Beazley; Sorensen, 2002; Peters, 2003; Skelcher, 2005; Sorensen & Torfing, 2009; Bevir, 2010) com en recerques que s’han realitzat a l’Estat

Espanyol (Anduiza & Maya, 2005; Castellà & Jorba, 2005; Subirats, Parés & Blanco, 2009; Blanco & Ballester, 2011).

En aquest sentit explorarem diferents debats. Des de la literatura que qüestiona la qualitat democràtica de les noves xarxes de governança i proposa marcs conceptuals i analítics per avaluar-la (Sorensen, 2002; Sorensen & Torfing, 2005), (Skelcher, 2005) (Subirats, Parés, & Blanco, 2009). Com aquella que focalitza el seu debat en les bonances de la introducció de mecanismes participatius en les polítiques públiques (Putnam, 2000; Dalton, 2004; Bevir, 2010; Clarke & Stewart, 1997; Nylén, 2002; Taylor, 2007).

Tot i així explicarem com la majoria d’estudis recents sobre mecanismes participatius han centrat la seva atenció en els aspectes més procedimentals (Anduiza & Maya, 2005; Castellà & Jorba, 2005; Font & Blanco, 2006; Papadopoulos & Warin, 2007; Parés & Castellà, 2009; Rowe & Frewer, 2000; Blanco & Ballester, 2011; Font & Galais, 2011) passant de puntetes per aquells aspectes relacionats amb els seus resultats.

Actualment, sembla evident que independentment de la qualitat democràtica de la xarxa o del seu grau d’implementació, actualment les xarxes de governança no han estat capaces de resoldre els problemes actuals (Davies & Spicer, 2015; Davies, 2007; Addicot, et al., 2007; Guarneros-Meza, 2008; Powell, 1990; Moran, 2010; Alonso, 2001; Du Gay, 2003; Jones, Hesterly & Borgatti, 1997; Bauman, 2003). I, en aquest context han pres força noves pràctiques participatives, anomenades “des de baix”, centrades en la cohesió social i el desenvolupament comunitari.

Des de la literatura, aquestes experiències s’han conceptualitzat de diferent manera: autors parlen de pràctiques d’“innovació social” (European Commission, 2013) (Moulaert, 2009) (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw, & González, 2005, 2007), “capacitat cívica” (Briggs, 2008), “capital social” (Putnam, 2000), “procomú col·laboratiu” (Rifkin, 2014), “utopies reals” (Wright, 2014), “ciutadania insurgent” (Holston, 2008) o els “comuns urbans” (Harvey, 2013), entre d’altres.

“Què vol dir “participar” en el canvi d’època? De la governança participativa a les noves estratègies de participació. El cas de la política d’Immigració a Catalunya (2007 – 2014)” se situa just en aquest debat de la Ciència Política. En un context de canvi d’època (Subirats, 2011), en el que els mecanismes i els espais de participació propis de les xarxes de governança perden part de la seva capacitat de ser reconeguts com a

espais d'incidència, emergeixen noves estratègies de participació bottom up. Estratègies que tenen unes característiques diferents als tradicionals espais de participació i que ens fan plantejar la necessitat de revisar els criteris de qualitat democràtica per avaluar les experiències de participació ciutadana; i, la necessitat de produir-ne de nous, que ens permetin aproximar-nos amb major rigor a les experiències "des de baix". I que, d'aquesta manera ens donin el marc de referència per poder-ne definir el seu grau de qualitat democràtica.

Per tal de dur a terme aquesta argumentació ens centrarem en l'estudi de cas de la Política d'Immigració a Catalunya durant el període 2007 – 2014.

L'any 2007 va esclatar una crisi econòmica-financera que va contribuir al fet que s'acceleressin molts dels factors de canvi (socials, econòmics, tecnològics i polítics) que s'estaven gestant des de feia dècades en les societats occidentals (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014).

En el cas de l'Estat Espanyol, a nivell econòmic, el pas d'un capitalisme fordista desenvolupat al llarg del segle XX cap a un capitalisme avançat, de naturalesa postfordista, altament especialitzat, diversificat i deslocalitzat (López & Rodríguez, 2010) (Subirats & Blanco, 2012) té repercussions devastadores tan a nivell d'exclusió social (Blanco & León, 2013) com en la reducció dràstica dels recursos de les administracions locals i autonòmiques (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014).

En termes d'exclusió social, un dels col·lectius que es veu més afectat per l'impacte de la crisi és població immigrada. D'una banda, amb un augment de les persones immigrants en situació d'irregularitat sobrevinguda (Alonso, Pajares & Recolons, 2015). I, de l'altra, amb un increment de les desigualtats socials i l'empobriment de la societat espanyola i especialment del col·lectiu immigrant (Cáritas, 2013; Colectivo-loé, 2012; Koehler, Laczko, Aghazarm, & Schad, 2010; Papademetriou, Sumtion, Terrazas, & alt., 2010).

A nivell polític es crea un escenari en el qual d'una banda la ciutadania recupera l'interès pel que és públic, però, al mateix temps, perd la confiança en les institucions públiques i els partits polítics (Della Porta, 2011).

Aquest fet es tradueix en una pèrdua de confiança de la ciutadania vers les institucions que comporta un allunyament dels principals canals formals de representació (Noris, 1999); adoptant formes d'activisme polític de protesta (Tilly & Tarrow, 2006); cercant pràctiques concretes de col·laboració, cooperació i solidaritat (Della Porta, 2013;

Eizaguirre, 2013; Blanco & León, 2013); o més en detall, en el cas de l’Estat Espanyol, amb l’emergència del 15-M (Toret, 2013; Della Porta & Mattoni, 2014).

I té un impacte en les institucions públiques que comporta, d’una banda la reducció dràstica dels recursos de les administracions locals i autonòmiques (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014) que veuen molt minvades la seva capacitat per impulsar polítiques públiques. I de l’altra, les architectures de participació i els processos de participació se’n ressenten, tant per la seva existència com pel seu ús (Castellà, 2009; Castellà & Jorba, 2005; Blanco & León, 2013).

Concretament amb aquesta tesi volem explicar com, en el cas de la Política d’Immigració a Catalunya (2007-2014), en un context de crisi, davant un augment de la percepció de disfuncionalitat dels mecanismes de participació institucionals (que es caracteritzaven per comptar amb uns criteris de qualitat democràtica) per resoldre problemes col·lectius, emergeixen noves estratègies de participació ciutadana amb voluntat i capacitat d’impactar en la *responsiveness* de la política pública.

I per tal de dur a terme aquest exercici, a partir d’una metodologia inductiva i emprant el mètode de l’estudi de cas, hem dividit la Política d’Immigració a Catalunya en dos períodes, seguim dues de les etapes marcades en l’evolució de la crisi (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014): un primer, del 2007 al 2009, en el que s’elabora el Pacte Nacional per la Immigració, que corresponen just en el moment en el qual els governs negaven la profunditat de la crisi i que per aquest fet anomenem “abans de la crisi”.

I, un segon, de l’any 2010 al 2014, en el que ja es parla obertament de crisi econòmica i financera i que està marcada per les polítiques d’austeritat, l’augment de la desigualtat i l’emergència social en l’escala local. En aquest període es produeixen dos fets: un, l’impacte de la crisi en la continuïtat del Pacte Nacional per la Immigració i en els òrgans estables de participació vinculats a la Política d’Immigració a Catalunya. I, de l’altra, un canvi en les estratègies de participació de les entitats vinculades a la política d’immigració i l’emergència de noves estratègies *bottom up* (com la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i la PAH).

Aquesta anàlisi ens ha de permetre respondre la nostra pregunta de recerca: Com canvien les estratègies de participació de les institucions i la ciutadania en l’escenari derivat de la crisi social i econòmica, en el cas de la política d’Immigració a Catalunya? En el context actual, les formes de participació ciutadana institucional, que van ser molt significatives abans de la crisi social i econòmica han perdut la seva capacitat de

ser reconegudes com a espais d’incidència política? Quines característiques tenen les noves estratègies i pràctiques participatives dels actors per incidir en la política d’immigració?

I contrastar les nostres hipòtesis de treball. La primera, en la que afirmem que els espais i mecanismes institucionals de participació ciutadana, en el cas de la Política d’Immigració a Catalunya, davant l’escenari de la crisi han perdut capacitat d’incidència pel que fa al seu lideratge, funcionament, composició i contingut. I, la segona, en la que diem que en aquest nou context, la ciutadania canvia les seves estratègies de participació, cerca noves formes d’organització, implicant nous actors i diversificant els seus repertoris d’acció, per tal d’influir en la política d’immigració. Aquesta incidència es fa buscant alternatives als mecanismes i espais institucionals de participació ciutadana.

Per tal de dur a terme aquesta tasca he estructurat la tesi en els vuit capítols.

El primer, titulat “**Marc teòric: de l’hegemonia de la governança participativa a les noves tendències participatives en l’escenari post-crisi**” l’hem estructurat en tres grans apartats. En el primer explorarem els principals corrents en la literatura de la Ciència Política que han definit el concepte de governança i quins han estat els criteris que s’han establert per tal de poder definir la seva qualitat democràtica. En el segon, ens centrarem en les dinàmiques de canvi (social, econòmic, tecnològic, polític) que es produeixen en la societat catalana i espanyola arrel de la crisi econòmica i financera. I concretament ens fixarem en tres aspectes: com reacciona la ciutadania davant el canvi polític, l’impacte que té la crisi en les administracions i les conseqüències que té la crisi en la població immigrada. I, en el tercer, explicarem l’emergència de noves tendències participatives “des de baix” en l’escenari del canvi d’època, en un moment en el qual les experiències de governança participativa sembla que ja no són la resposta als problemes complexos de la ciutadania.

En el segon capítol, “**Metodologia**” explicarem com s’ha plantejat la tesi a partir d’una metodologia inductiva i emprant el mètode de l’estudi de cas. En aquest sentit fonamentarem el cas seleccionat, les tècniques d’investigació aplicades, la selecció de la mostra i el model d’anàlisi.

En el tercer, “**La governança participativa abans de la crisi: el Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009)**”, analitzarem la Política d’Immigració a Catalunya entre l’any 2007 i el 2009, és a dir, els anys que corresponen just en el moment en el qual

els governs negaven la profunditat de la crisi i que per aquest fet anomenem “abans de la crisi”.

Durant aquest període, a Catalunya des de la Secretaria per la Immigració (de la Generalitat de Catalunya) s’impulsa el Pacte Nacional per la Immigració. Per tal de dur a terme l’anàlisi del PNI aplicarem el model d’anàlisi exposat en el capítol metodològic. I, ens centrarem en explicar diversos aspectes: a) d’on i com sorgeix la iniciativa i quina implicació hi tenen la ciutadania i l’equip tècnic de la Secretaria per la Immigració (Generalitat de Catalunya); b) quina rellevància té el PNI, l’any 2007 a Catalunya; c) com es va elaborar el Pacte (qui el lidera, els mecanismes i els espais de participació amb la ciutadania i els espais de coordinació i transversalitat es van emprar en el marc de les institucions); d) quins actors hi van participar; e) i finalment, els resultats que va tenir.

En el quart capítol, **“Canvis en les estratègies de participació de les institucions i la ciutadania en l’escenari derivat de la crisi en el marc de la política d’Immigració a Catalunya (2010 – 2014)”** analitzarem quins han estat els canvis en les estratègies de participació de les institucions i la ciutadania en l’escenari derivat de la crisi, en el cas de la Política d’Immigració a Catalunya. En primer lloc reflexionarem sobre els canvis polítics, econòmics i socials que hi ha hagut a l’Estat Espanyol i a Catalunya a partir de l’any 2009. En segon lloc, veurem quin impacte socioeconòmic ha tingut la crisi en la immigració i les seves formes de participació. In en tercer lloc, explicarem quins impactes ha tingut la crisi en la Política d’Immigració a Catalunya a tres nivells: en la continuïtat del mateix PNI; en la continuïtat en el funcionament dels òrgans estables de participació (la Taula per la Ciutadania i la Immigració i la Comissió de Seguiment del Pacte); i, en les estratègies de participació dels actors vinculats a la política d’immigració.

En el cinquè, **“La Campanya Tancarem els CIE de Barcelona: la ciutadania es mobilitza per vetllar pels drets humans de les persones immigrades”**, estudiarem la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona, una experiència participativa impulsada des de la ciutadania per tal de donar resposta a una realitat molt concreta: la vulneració dels drets humans que es produeixen a les persones immigrades en situació d’irregularitat administrativa retingudes en els Centres d’Internament per a Estrangers (CIES).

Per l’anàlisi d’aquesta experiència aplicarem el model d’anàlisi exposat en el capítol metodològic. I, ens centrarem en explicar diversos aspectes: a) d’on i com sorgeix la

iniciativa i quina implicació hi tenen la ciutadania; b) quins són els objectius de la Campanya i argumentarem perquè l’any 2014 considerem que la Campanya aborda un tema molt rellevant per a la societat catalana; c) com s’articula la Campanya; d) quin és el perfil de les persones, les entitats i els moviments socials que formen part de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona; e) els impactes de la Campanya (la seva capacitat de transformació social i la seva capacitat d’apoderament); i, finalment, f) com es relaciona la Campanya amb les diferents institucions (d’àmbit local, autonòmic, estatal i europeu) i amb altres entitats i moviments socials de fora del territori català.

En el sisè capítol **“Els immigrants i les conseqüències de la bombolla immobiliària: el cas de la PAH com a experiència d’activació i apoderament de la població immigrada”**, analitzarem la Plataforma d’Afectats per la Hipoteca (PAH), una experiència participativa impulsada des de la ciutadania, concretament des dels moviments socials, per tal de donar resposta a la situació d’emergència habitacional produïda per l’impagament de les hipoteques d’aquells sectors socials més desfavorits i el programa d’ajust estructural imposat pel govern espanyol. Un dels col·lectius més afectats per aquesta problemàtica és justament, però no exclusivament, la població immigrada.

Per tal de dur a terme l’estudi d’aquesta estratègia emprarem el mateix model d’anàlisi que en el cas anterior i, en aquest sentit, ens centrarem en explicar: a) d’on i com sorgeix la iniciativa i quina implicació hi tenen la ciutadania; b) quins són els objectius de la PAH i argumentarem perquè l’any 2009 considerem que la Plataforma aborda un tema de primera necessitat per a la societat catalana i espanyola; c) com s’articula la PAH; d) quin és el perfil de les persones que en formen part; e) els impactes de la PAH (la seva capacitat de transformació social i la seva capacitat d’apoderament); i, finalment, f) com es relaciona la PAH amb les diferents institucions (d’àmbit local, autonòmic, estatal i europeu) i amb altres entitats i moviments socials de fora del territori català.

I, finalment, en el setè capítol, **“Conclusions”**, presentarem les principals conclusions d’aquesta recerca.

Capítol 2

2. MARC TEÒRIC: DE L’HEGEMONIA DE LA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA A LES NOVES TENDÈNCIES PARTICIPATIVES EN L’ESCENARI POST-CRISI

2.1 Introducció

El marc teòric d’aquesta tesi l’hem estructurat en tres grans apartats. En el primer explorarem els principals corrents en la literatura de la Ciència Política que han definit el concepte de governança i quins han estat els criteris que s’han establert per tal de poder definir la seva qualitat democràtica.

En el segon, ens centrarem en explicar les dinàmiques de canvi (social, econòmic, tecnològic, polític) que es produeixen en la societat catalana i espanyola arrel de la crisi econòmica i financera. I concretament ens fixarem en tres aspectes: com reacciona la ciutadania davant el canvi polític, l’impacte que té la crisi en les administracions i les conseqüències que té la crisi en la població immigrada.

I, en el tercer, explicarem l’emergència de noves tendències participatives “des de baix” en l’escenari del canvi d’època, en un moment en el qual les experiències de governança participativa sembla que ja no són la resposta als problemes complexos de la ciutadania.

2.2 L’hegemonia de la governança participativa abans de la crisi

En aquest primer apartat centrarem el nostre focus en l’anàlisi del concepte de la governança participativa en l’escenari de la precrisi. En aquest sentit, en primer lloc explicarem el pas del concepte de govern al de governança, després ens endinsarem en les diferents perspectives que han abordat el concepte i les diferents definicions que n’han fet. I, finalment, farem un recorregut per aquells criteris que s’han confeccionat per tal de poder afirmar que una pràctica de governança participativa és de qualitat democràtica.

2.2.1 Del govern a la governança: la construcció d'una nova hegemonia

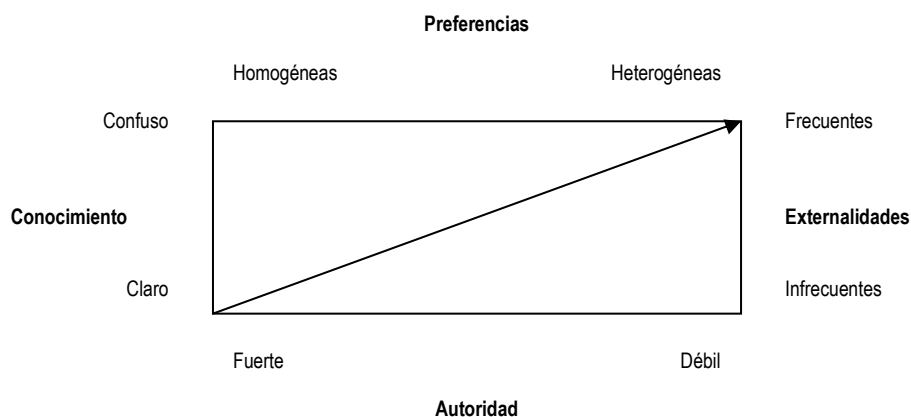
El concepte de governança apareix a finals del segle XX, en les societats occidentals, per tal de donar resposta a les mancances que les tradicionals formes de govern tenen a l'hora d'abordar les necessitats d'una societat canviant, amb uns problemes cada vegada més complexos i de difícil solució.

Autors com Pierre (Pierre, 2000), per exemple, assenyalen que hi ha una sèrie de fets que posen entredit les formes de govern tradicional i que demanden una nova forma de governar. Entre aquests fets, en destaca la globalització, els canvis en la societat i la seva creixent complexitat, les fallides del mercat i la crisi fiscal de l'Estat, les noves formes de govern, l'emergència de la nova gestió pública i el canvi de l'administració cap al mercat.

A la literatura trobem diferents maneres d'explicar aquesta transició del govern a la governança i els seus motius.

Una d'aquestes maneres és la que empren Gomà i Blanco (Gomà & Blanco, 2002) en argumentar que les dificultats del govern democràtic tradicional es basen en quatre eixos molt dinàmics. El primer eix, fa referència a les creixents dificultats de coneixement, donat l'intrínsec caràcter incert de la societat post-industrial, i l'alt grau de fragmentació cognitiva que implica. En el segon eix, exposen la complexitat dels valors, interessos i preferències en joc, que no només tenen múltiples subjectes, sinó que són també ells mateixos canviant i inestables. En el tercer eix, parlen del caràcter insostenible de la concepció jeràrquica dels processos de govern. I, finalment, en el quart, se centren en la creixent interdependència de problemes i d'actors polítics que qüestionen seriosament el model clàssic de polítiques públiques segmentat i unidireccional.

Figura 1. Elements de dificultat en l'esquema del govern tradicional



Font: Extret de (Gomà & Blanco, 2002, p. 22)

En aquesta mateixa línia argumental, Subirats i Parés (Subirats & Parés, 2014) exposen que a finals del segle XX coincideixen diversos factors que contribueixen a problematitzar les formes tradicionals del govern.

En primer lloc, el pas d'una economia productiva a una economia amb forts components financers. Segons aquests autors, aquest canvi es produeix molt ràpidament per diferents motius: el ràpid canvi tecnològic, les facilitats per l'evasió i l'elusió fiscal, i la pèrdua de centralitat i d'estabilitat del treball com a component central d'estructuració social.

En segon lloc, un doble procés que es reforça mútuament: d'una banda, el fort procés d'individualització i de reestructuració dels espais de socialització que es produeix a finals del segle XX (Giddens, 1999). Aquest fet comporta que les formes d'articulació social tinguin més dificultats per donar resposta als conflictes socials. I, de l'altra, la creixent individualització passa a estar dominada per les incerteses i la sensació de risc (Beck, 1998). I, per tant, els vincles d'integració social es debiliten i predomina cada vegada més la dicotomia entre la inclusió i l'exclusió social.

Aquests fets fan que es pugui afirmar que hi ha un pas d'una societat de classes, cap a una societat creuada per múltiples eixos de desigualtat i de diversificació social. Motius pels quals es produeix una major complexitat en la diagnosi i en la recerca de solucions.

"Nos encontramos, a principios del siglo XXI, ante una nueva sociedad mucho más heterogénea, diversificada e individualizada, con unos problemas mucho más complejos. Las políticas universales y homogéneas diseñadas e implementadas únicamente desde el Estado, claro está, no son capaces de dar respuestas a esta nueva realidad". (Subirats & Parés, 2014, p. 102)

En aquesta mateixa línia d'argumentacions del perquè de l'emergència de la governança, Kooiman (Kooiman, 1993) afirma que en el nou context social (societat post-industrial) definit pel creixement de la complexitat cal un procés d'adaptació operativa de les formes de governar. És a dir, els models polítics i tradicionals de governar queden obsolets davant la necessitat de noves formes de governar la complexitat, el dinamisme i la diversitat de l'actual sistema politico-social. Cal doncs un govern, una *governance* i una governabilitat que tinguin com a qualitats pròpies la complexitat, el dinamisme i la diversitat.

Així mateix, Gomà i Blanco (Gomà & Blanco, 2002) també proposen les noves articulacions de la *governance* o govern en xarxa, com un model que pot permetre aportar una sèrie de millores vers les dificultats del govern tradicional. D'una banda, el reconeixement, l'acceptació i la integració de la complexitat com un element intrínsec al procés polític. De l'altra, un sistema de govern a través de la participació d'actors diversos en el marc de xarxes plurals. I, finalment, una nova posició dels poders públics en els processos de govern, l'adopció de nous rols i la utilització de nous instruments.

Todo ello, sin embargo, no genera soluciones automáticas a los problemas del gobierno tradicional. La *governance* tiene planteados retos cruciales. En términos de funcionalidad, es decir, de capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas. Y en términos de legitimidad, es decir, de profundización democrática en clave más ciudadana y participativa. (Gomà & Blanco, 2002, p. 22)

D'aquesta manera, doncs, el concepte de governança apareix a finals del segle XX per tal de donar resposta a dues grans debilitats de les formes tradicionals de govern: la seva manca de funcionalitat i la seva falta de legitimitat. (Subirats & Parés, 2014)

En referència a la seva manca de funcionalitat, des dels corrents neoliberals que sorgeixen els anys 70, s'argumenta que l'excessiva dimensió de l'Estat i el seu caràcter burocràtic són font d'ineficiència. I s'advoca per la governança com a nou paradigma de regulació on l'Estat cedeix part de les seves funcions a favor del sector privat, articulant diferents fórmules de col·laboració publico-privada per donar respostes més eficaces, i sobretot més eficients, als problemes col·lectius.

Altres tendències, més inspirades en la seva manca de legitimitat, defensen la governança com un nou paradigma de regulació que permet involucrar a la ciutadania en l'elaboració de les polítiques públiques. Aquesta versió més participativa de la governança, parteix de les teories de la democràcia participativa i es contraposa a la visió neoliberal argumentant que la regulació per part del mercat és font de desigualtats. I, en el fet que involucrar la ciutadania en el procés d'elaboració de les polítiques públiques pot ser una garantia per evitar les desigualtats del mercat.

En el proper apartat ens endinsarem en l'aparició del concepte de la *governance*, les diferents perspectives que envolten la seva definició i les potencialitats i mancances de la mateixa.

2.2.2 Governança participativa: definició i perspectives

Però, què és exactament la governança? Existeixen diferents formes de governança? Les noves formes de governança en xarxa són més democràtiques? Contribueixen a democratitzar les nostres societats?

La literatura acadèmica sobre la *governance* és eclèctica i relativament inconnexa (Jessop, 1998).

Governance has only recently entered the standard anglophone social science lexicon and become a 'buzzword' in various lay circles. Even now its social scientific usages are often 'pre-theoretical' and eclectic; and lay usages are just as diverse and contrary (Jessop, 1998, p. 29).

Les seves arrels teòriques són variades: economia institucional, relacions internacionals, estudis organitzatius, estudis de desenvolupament, ciència política, administració pública,.. Aquest fet explica que revisant la literatura es pugui concloure que el terme governança s'utilitza de diferents maneres i té diversos significats.

The value of the governance perspective rests in its capacity to provide a framework for understanding changing processes of governing (Stoker, 1998, p. 18).

Segons Kooiman (Kooiman, 1993) la governança consisteix en la creació d'estructures i capacitats de govern derivades de la interacció d'una multiplicitat d'actors influents. En aquest nou paradigma, l'Estat no és l'únic responsable de l'elaboració de les polítiques públiques sinó que, voluntàriament comparteix aquesta responsabilitat amb altres actors.

D'aquesta manera Kooiman afirma que,

"(...) recent changes in patterns of interactions between the public and the private sector may have to do with the growing realization of the complex, dynamic and diverse nature of the world we live in" (Kooiman, 1993, p. 35).

L'autor entén la complexitat com un indicador de l'arquitectura de les relacions entre les parts d'un sistema, entre les parts i el tot, i entre el sistema i l'entorn; aquest concepte convidaria, doncs, a examinar les estructures, les interdependències i les interrelacions entre diferents nivells. L'autor anomena dinamisme a les tensions dins del sistema i entre els sistemes. Amb la introducció del dinamisme en els sistemes políticsocials, els seus problemes i les seves oportunitats, cal parar atenció a les irregularitats que es duen a terme en i al voltant del desenvolupament d'aquests sistemes i com s'han de tractar. Per últim, defineix la diversitat com una característica dels ens que formen el sistema i els punts de naturalesa i grau en els que difereixen. Amb el concepte diversitat cal parar atenció als actors dels sistemes políticsocials, als aspectes de les mateixes entitats, als seus objectius, les seves intencions i el seu poder.

Diríem, doncs, que la *governance* implica el reconeixement, l'acceptació i la integració de la complexitat com element intrínsec al procés polític. Complexitat que podríem dir ve causada per dos elements bàsics. D'una banda, la incertesa que provoca el canvi permanent, la diversitat i la complexitat pròpies de la societat postindustrial. I, de l'altra, per un creixement de la complexitat política, on els models monocèntrics i jeràrquics de govern, les formes tradicionals d'acció col·lectiva (partits polítics, per exemple) perden capacitat d'integrar i articular el conjunt de necessitats i preferències socials. Complexitat que cal acceptar i gestionar. Complexitat que ens du a un marc ric i divers, amb actors diferents, amb una xarxa formada de múltiples nivells amb capacitat de participar en tasques de govern. La capacitat d'integrar diferents actors implica, també, l'assumpció de la incertesa com un element propi del procés polític.

Per tant, segons l'autor, estaríem en condicions d'afirmar que, quan parlem de *governance*, ens estem referint també a un sistema de govern que implica la participació de diferents actors en el marc de xarxes plurals. Actors (públics i privats) amb capacitat d'incidir en la definició de polítiques públiques, d'influir en el procés polític i amb uns interessos, unes voluntats i uns recursos propis que s'interrelacionen. En aquest marc, les capacitats del govern es veuen fragmentades per un govern multinivell; unes estructures organitzatives descentralitzades conseqüència de la complexitat i el caràcter dinàmic dels problemes col·lectius; les fortes tendències d'*agencialització* del sector públic; nous esquemes de *transversalitat* temàtica i

organitzativa dins del sector públic; el caràcter confós i ambigu de la separació entre l'esfera pública i l'esfera privada; i la *resituació* de les responsabilitats col·lectives en un espai compartit entre aquestes dues esferes.

Amb la *governance*, doncs, el sistema de regulació del conflicte social policèntric passa a ser el producte espontani de la interacció complexa de múltiples actors de naturalesa diversa. Per tant, els poders públics passen a ocupar una nova posició en els processos de govern, adopten nous rols i han d'usar nous instruments de govern. El concepte de l'autoritat passa a estar directament vinculat a la capacitat d'influència i de lideratge sobre el conjunt de la xarxa. La gestió de les xarxes cal fer-se a dos nivells: un nivell de gestió de les interaccions internes; i un nivell de gestió de la mateixa estructura de la xarxa.

The governance perspective starts from the diversity, dynamics and complexity of the societies to be governed - and the governing themselves. These societies need order, but nothing can change without dynamics. They require similarity to enable communication, but diversity to gain new insights. They need standards to reduce uncertainty and risk, but complexity to solve problems and create opportunities. As such, thinking on governance needs to be diverse but consistent, complex but elegant and dynamic but orderly. The both-and', instead of the either-or', is a key characteristic of this exploration (Kooiman, 2003, p. 8)

En aquesta mateixa línia argumental, Rodhes (Rodhes, 1997) defineix la *governance* com una forma específica de regulació, coordinació i control basada en la incorporació en l'acte de governar d'actors del mercat i de la societat civil, que se sumen a l'actor tradicional de govern: l'Estat.

The term 'governance' refers to a change in the meaning of government, referring to a new process of governing. (...). So, governance refers to self-organizing, interorganizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state". (Rodhes, 1997, p.15)

Segons Rodhes la seva definició del concepte *governance* incorpora elements d'altres definicions que s'utilitzen per usar aquest terme: la *governance* com l'estat mínim, com un sistema sociocibernètic i com a xarxa d'autoorganització. D'aquesta manera afirma que la governança reuneix les següents característiques.

En primer lloc, la interdependència entre les organitzacions: La governança és més àmplia que el govern, perquè cobreix els actors no-estatals. Canvia significativament els límits de l'estat, les fronteres entre els sectors públic, privat i voluntari va esdevenint canviant i opac. En segon lloc, la continuada interacció entre els membres de la xarxa està causada per la necessitat d'intercanviar recursos i negociar propòsits

compartits. En tercer lloc, el joc d'interaccions, basades en la confiança i regulades per les regles del joc de la negociació i acordades pels membres de la xarxa. I, finalment, hi ha un important grau d'autonomia pel que fa a l'Estat. Les xarxes no són responsables davant de l'Estat; sinó que estan autoorganitzades. Encara que l'Estat no ocupa una posició sobirana, pot orientar indirectament i imperfectament xarxes

Com diu Stoker (Stoker, 1998) els resultats dels processos de governança no són necessàriament diferents dels resultats dels processos tradicionals de govern: la governança és només una manera diferent d'elaborar les polítiques públiques. Stoker estructura la discussió sobre la governança al voltant de cinc proposicions:

En primer lloc, la governança es refereix a un conjunt d'institucions i actors que es dibuixen a partir, però també més enllà, del govern. En segon lloc, la governança identifica la difosa frontera i les responsabilitats en matèria de lluita social i les qüestions econòmiques. En tercer lloc, la governança identifica que el poder depèn de la capacitat d'involucrar les relacions entre les institucions i l'acció col·lectiva. En quart lloc, la governança tracta sobre l'autonomia de l'autogovern de les xarxes d'actors. I, finalment, la governança reconeix la capacitat per obtenir coses que no se sustenten en el poder del govern per dirigir o emprar la seva autoritat. Veu el govern capaç d'utilitzar les noves eines i tècniques per dirigir i guiar.

Aquestes proposicions estan associades a un certs dilemes o qüestions crítiques:

La primera és l'existència d'un divorci entre la complexa realitat de la presa de decisions associada a la governança i els codis normatius emprats per a explicar i justificar el govern. La segona és que el fet que les responsabilitats estiguin difuminades pot portar a l'evasió de responsabilitats o la recerca de bocs expiatoris. La tercera és que la dependència del poder agreuja el problema de les conseqüències imprevistes per al govern. La quarta és que l'aparició de xarxes autònomes planteja dificultats en la rendició de comptes. I, finalment, fins i tot quan els governs actuen de manera flexible a l'hora de dirigir l'acció col·lectiva la governança pot fracassar.

En aquest sentit, com dèiem, tot i que molts autors han definit i utilitzat el concepte de governança de formes molt diverses (Hewit, 1998), hi ha acord en què ens podem referir a la governança com:

"There is, however, a baselines agreement that governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred." (Stoker, 1998, p. 17)

D'aquesta manera, es pot afirmar que el concepte de la governança està en relació amb diferents enfocaments que s'emmarquen en l'Anàlisi de les Polítiques Públiques que des de fa dècades venen posant l'accent en la naturalesa plural i interactiva de les polítiques públiques.

Un d'ells és l'enfocament de les *policy networks* (xarxes de política pública) que defensen que en el procés d'elaboració de les polítiques públiques intervenen actors interdependents que, en conseqüència, necessiten col·laborar per a la producció de solucions polítiques efectives i legitimades (Subirats, Parés, & Blanco, 2009).

Des d'aquesta aproximació analítica, els processos d'elaboració de les polítiques públiques s'expliquen com un conjunt de complexes relacions entre actors que pertanyen a diferents sectors (públic, privat, tercer sector...) i diferents escales de govern (Rodhes, 1997), (Marsh, 1998). Cada àmbit de la política pública tendeix a produir les seves xarxes específiques d'actors, i és en el marc d'aquestes relacions en la xarxa on es prenen les decisions polítiques quotidianes.

Què aporta la noció de governança a la ja clàssica aproximació de les xarxes de política pública?

A "Policy networks and Governance Networks: towards greater conceptual clarity" (Blanco, Lowndes, & Pratchett, 2011) els autors fan un intent d'aclarir la confusió que hi ha a la literatura entre les dues aproximacions (*policy networks* i *governance*). Aquesta anàlisi el realitzen a partir de la comparació de vuit característiques: a) la interpretació històrica, b) els determinants contextuals, c) la composició i la dinàmica de la xarxa, d) el focus de la xarxa, e) la naturalesa dels intercanvis, f) la institucionalització, g) els impactes democràtics, i h) el poder i la política.

Taula 1. Diferències entre *Policy Network* i les aproximacions de la *Governance Network*

	Policy Network (PN)	Governance Network (GN)
Historical interpretation	Policy networks as a long-standing feature of government	Governance networks as a new policy paradigm
Contextual Determinants	Focuses on cross-sectorial and cross-national variations	Pas/present comparisons, e.g. the consequences of globalisation, or post-industrialism/modernism
Network Composition and Dynamics	Highlights the existence of different types of policy network	Emphasises the differences between networks, hierarchies and markets
Network Focus	Policy subsystems; national level (and the EU); “traditional” policy areas	Networks with a territorial anchor (cross-sectorial); multi-level networks; emergent/“wicked” issues
Nature of Exchanges	Emphasis on the idea of “mutual resource dependency”	Emphasis on notions such as trust, reciprocity and loyalty
Institutionalisation	Informal relations; difficult to manipulate	Formalised relations; more “malleable”
Democratic impacts	Policy networks as a source of policy stability and privilege	Governance networks as a source of policy innovation and democratic renewal
Power and politics	Hierarchical government subverted by the incorporation of non-governmental elites	Governance networks as a paradigm shift away from hierarchy towards more plural modes of governing

Font: Extret de (Blanco, Lowndes, & Pratchett, 2011)

En primer terme, pel que fa a la interpretació històrica, els autors defensen que la literatura sobre les xarxes de política pública no sorgeixen per explicar dinàmiques de canvi en les formes de govern, sinó que assumeixen l'existència de les xarxes com un fet que sempre s'ha donat i que d'alguna manera és intrínsec al procés d'elaboració de les polítiques públiques. En canvi, quan es parla de governança, es fa referència a un canvi de model, de l'emergència d'un nou paradigma.

En segon terme, Blanco, Lowndes i Pratchett assenyalen que des de la literatura de la policy network es focalitza en les variacions intersectorials i transnacionals com a determinants contextuais en l'elaboració de les polítiques públiques. En canvi, l'aproximació de la governança emfatitza en els canvis que s'estan produint en les formes de governar dins de (i en resposta a) un context de canvis socioeconòmics profunds i accelerats, genèricament associats amb la globalització. I, en aquest sentit, diferents autors han assenyalat una sèrie de factors, més o menys directament lligats als canvis socioeconòmics:

- L'augment de la complexitat, dinamisme i la diversitat de la societat (Kooiman, 1993) i la conseqüent expansió dels “wicked problems” (Rodhes, 1997) (Bevir, 2010)

- La recerca d'una major integració dins d'un panorama organitzacional cada vegada més fragmentat derivat de les reformes del sector públic de la dècada de 1980 (Rodhes, 1997)
- L'impacte de la contínua restricció en els recursos públics des de mitjans de la dècada de 1970 i la consegüent necessitat de buscar noves fonts de finançament amb partners públics i privats
- Els canvis en les actituds polítiques dels ciutadans que suposin un creixent desencant amb les formes representatives de la democràcia i les noves demandes per obtenir més veu en els processos de presa de decisions. (Dalton, 2004).

En tercer terme, pel que fa a *la composició i les dinàmiques de la xarxa*, els autors afirmen que des de la literatura de la *policy network* es posa l'accent en l'existència de diferents tipus de xarxes de polítiques amb l'objectiu d'explicar les seves diferents variants i entendre les conseqüències d'aquestes diferències. Perquè en darrer terme, una preocupació central és vincular l'impacte de les xarxes de polítiques a la naturalesa dels resultats polítics, i en la mesura del possible, a la velocitat i la direcció dels canvis de la política. Des de la *governance*, en canvi tendeix a centrar-se en les comparacions generals entre el present i el passat, com per exemple l'anàlisi del pas del "govern" a la "governança" (Rodhes, 1997) (Stoker, 1998), i la comparació entre els diferents paradigmes de la governança com els mercats, les jerarquies i les xarxes.

En quart terme, *el centre d'atenció* a nivell substantiu i espacial, segons Blanco, Lowndes i Pratchett, entre la *policy networks* i la *governance* difereix significativament. La *policy networks* tendeix a centrar-se en els camps tradicionals de política en el camp nacional (com la política agrícola, industrial o econòmica) que tendeixen a correspondre als límits dels departaments dels governs nacionals. D'altra banda, la *governance* està intrínsecament orientada cap a l'anàlisi de la innovació en les formes de govern, el que porta a concentrar-se en les àrees de política emergents com "inclusió social", "medi ambient" o "regeneració urbana". Aquests es defineixen com a *wicked issues* (Bevir, 2010) (Clarke & Stewart, 1997) o en termes de Rhodes (Rodhes, 1997) *messy problems* que exigeixen un tipus de solucions complexes que només es poden donar des de la governança. Els *wicked problems* fa referència a problemes que són difícils o impossible de resoldre perquè els requisits per a la seva resolució són incomplerts, contradictoris i canviants o inclús difícils de reconèixer. Així mateix, a causa de les complexes interdependències que resideixen en la naturalesa del mateix problema, els esforços per solucionar un aspecte o una dimensió del problema fa aflorar o provoca altres problemes.

La governança se centra en les xarxes que es basen en relacions de col·laboració entre actors de diferents sectors - públic, privat i tercer sector. Aquestes xarxes tendeixen a centrar-se en problemes complexos de política en un territori determinat, generalment un barri, una localitat o una regió.

En cinquè terme, pel que fa a la naturalesa dels intercanvis, els autors posen de manifest que, tot i que des de la *policy networks* es reconeix l'existència de diferents tipus de xarxes, hi ha consens en acceptar la definició de *policy networks* que en fan (Marsh & Rhodes, 1992):

A limited number of participants, frequent interaction, continuity, value consensus, resource dependence, positive-sum power games, and regulation of members (Marsh & Rhodes, 1992, p. 23)

Aquesta definició subratlla explícitament la interdependència entre els actors i assumeix un grau d'instrumentalitat en el seu comportament, perquè cap actor té el monopoli dels recursos, els actors entren en relacions de benefici mutu per tal d'assolir els seus objectius polítics.

En contrast, la *governance* tendeix a entendre les xarxes com a arranjaments institucionals innovadors, inclusivament i eficients. El vincle entre les xarxes i la teoria del capital social, fa un pas més enllà. La promoció activa de les xarxes i associacions pot ser vist com un intent explícit de treure profit al capital social que ja existeix en àmbits polítics. Reunint actors de diferents sectors per tal de posar en comú els diversos recursos i perspectives, l'accent es posa en el paper de *brinding social capital* com un recurs per a la innovació i la flexibilitat. Les xarxes de governança també poden crear capital social tal com nous canals de cooperació per assolir objectius compartits.

En sisè terme, pel que fa a la *institucionalització*, segons Blanco, Lowndes i Pratchett, per la *policy networks* el procés de formació de la xarxa depèn d'un conjunt de factors, que inclouen: la percepció que certs objectius poden aconseguir-se més fàcilment a través de l'intercanvi en lloc d'actuar per si sol, la similitud dels actors als actors les preferències, i el grau en què el context institucional afavoreix aquest tipus de relacions.

La literatura de la *governance*, en canvi, ens convida a adoptar una perspectiva molt diferent (Kickert, 1997) (Klijn & Skelcher, 2007) (Koppenjan & Klijn, 2004). Les Xarxes de governança s'entenen com un fenomen que es pot administrar, més que com un suport estructural per a la formulació de polítiques. Més específicament, la "gestió de

La xarxa" s'identifica com una estratègia explícita a "situacions d'interdependència". La gestió de la xarxa està dirigida a la coordinació de les estratègies dels actors amb diferents objectius i preferències respecte a un determinat problema o una mesura política dins d'una xarxa ja existent de relacions interorganitzacionals. Sorensen i Torfing (Sorensen & Torfing, 2005), prefereixen adaptar el concepte de "metagovernança" (Jessop, 1998; Kooiman, 2003) i la defineixen com,

Metagovernance is a reflexive and responsive process through which a range of legitimate and resourceful actors aim to combine, facilitate, shape and direct particular forms of governance in accordance with specific rules, procedures and standards embodying the hegemonic conception of what constitutes 'Good Governance'. (Sorensen & Torfing, Making governance networks effective and democratic through metagovernance, 2009, p. 245)

La concepció de les xarxes com una manera de govern que pot ser dissenyat i promogut per maximitzar l'eficiència i (una forma de) la democràcia és típic de l'enfocament la *governance*.

En setè terme, segons els autors, la *policy network* i l'aproximació de la *governance* agafen diferents línies normatives per tal d'analitzar *les implicacions democràtiques de les xarxes*. Des de la *policy network* la xarxa es veu com una font d'estabilitat política i de privilegi. En canvi des de la perspectiva de la governança, l'expansió de les xarxes i associacions, s'entén com a part d'una estratègia per obrir els processos de presa de decisions als grups d'interès i per als mateixos ciutadans. Els models de governança participativa prioritzen la inclusió i la participació dels ciutadans comuns en la formulació de polítiques i/o prestació de serveis públics. En aquest sentit, hi ha un vincle entre el paradigma de la *governance* i els models normatius de la democràcia directa. Com s'ha esmentat anteriorment, un dels factors estructurals que provoquen l'aparició de la *governance* com un paradigma en la política ha estat el creixent desencant de la ciutadania amb els processos polítics formals: exemplificats per desviacions electorals baixes, particularment entre els joves i les comunitats excloses (Stoker, 1998).

I, finalment, Blanco, Lowndes i Pratchett assenyalen que, pel que fa al "poder i la política", des de la *policy networks* es defineix la xarxa com un govern jeràrquic invertit per la incorporació de les elits no governamentals. La literatura de la *governance*, per contra, posa l'accent en la fragmentació del poder polític entre una gamma cada vegada més gran d'actors, i la permeabilitat dels processos de presa de decisions públiques a gairebé qualsevol tipus d'actor.

De l'anàlisi d'aquests vuit aspectes es pot concloure que la noció de *governance* implica certs avenços conceptuals i normatius respecte a l'aproximació de la *policy networks* (Subirats, Parés, & Blanco, 2009):

En primer lloc, perquè l'aproximació de la governança posa l'èmfasi en els canvis que s'estan produint en les formes de governar dins (i en resposta) un context de canvis socioeconòmics profunds i accelerats, que es pot dir estan associats amb la globalització.

En segon lloc, perquè la governança, és concebuda com un paradigma de regularització del conflicte social que l'Estat ha de promoure. La governança implica l'assumpció per part de l'Estat de la naturalesa complexa dels assumptes públics i la seva capacitat per fer-hi front de manera unilateral. En aquest sentit comporta el reconeixement que la millor forma per donar resposta als problemes col·lectius és promovent la implicació dels actors públics, privats i associatius en el marc de xarxes d'acció més o menys formalitzades.

I, en darrer lloc, perquè la governança sorgeix com una proposta normativa que, suposadament, ens permetrà donar respostes eficients i legítimes a problemes col·lectius cada vegada més complexos. Més concretament, la governança en xarxa ha estat definida com una manera de superar tant les rigideses de la burocràcia com les iniquitats generades pel mercat.

Diferents models de governança

Si ens endinsem en la conceptualització de governança, des de la literatura trobem diferents formes o models de governança.

Una de les principals tipologies és la realitzada per Kooiman (Kooiman, 2003) a “Governing as Governance” en la que distingeix entre tres tipus de governança: l'autogovernança (self-governance), la governança jeràrquica (hierarchical governance) i la co-governança (co-governance):

— *self-governance*: que seria la capacitat de les entitats socials de governar-se a si mateixes de forma autònoma, en contraposició amb les tradicionals formes de govern, més jeràrquiques i autoritàries. Des d'aquest punt de vista teòric, el pensament sobre les necessitats i les capacitats de l'*autogovernança* dels sistemes socials i polítics els vincula al concepte de l'*autopoiesi* en el sentit que el sistema es caracteritza perquè està “viu”: tant en la seva organització (en termes

d'un tot de parts), com en la seva reproducció de l'organització; i és autònom (en el sentit que els components interactius repetidament generen la mateixa xarxa de processos).

Self-governance is an inherent capacity of societal entities at the actor level of governing interactions, and not to be mixed up with de – or re-regulation; at a structural level external influence can be exerted to enable or control such capacities (Kooiman, 2003, p. 92).

- *hierarchical governance*: que defineix com aquella forma de *governance* en la que l'Estat encara juga un rol central i fort, tot i haver reconegut la necessitat d'interactuar amb altres actors per aconseguir els seus propis objectius. En aquest sentit, els models jeràrquics de governança són les interaccions de govern més formalitzades, però tot i així són interaccions. Els drets i les obligacions s'organitzen d'acord amb unes responsabilitats i unes tasques supraordenades i subordinades. Les sancions positives i negatives subjectes a les intervencions tenen un caràcter molt formalitzat i estan subjectes a garanties polítiques i jurídiques.
- *co-governance*: el principal element diferenciador de la co-governança és la utilització de formes organitzades d'interacció entre actors per dur a terme la tasca de governar. Aquest concepte fa referència a les diferents formes de col·laboració i de cooperació entre actors, sense que hi hagi un actor central o dominant. És el que altres autors anomenen governança en la xarxa (*network governance*).

A aquests tres conceptes, Subirats, Parés, i Blanco (Subirats, Parés, & Blanco, 2009) hi afegeixen el concepte de governança de mercat (*market governance*) entesa com aquelles formes de govern en les que l'estat opta per perdre cert protagonisme a favor dels actors i de les lògiques de mercat.

Així mateix Kooiman (Kooiman, 2003) estableix tres possibles ordres de governança en funció dels diferents nivells d'anàlisi segons els nivells de govern d'interaccions acció-estructura. Distingeix entre: el primer nivell de governança: el primer ordre de govern persegueix solucionar problemes directament a un nivell particular i crear oportunitats. El segon nivell de governança: el segon ordre de govern pretén influir en les condicions sota les quals el primer ordre de solució de problemes o creació d'oportunitats succeeixen; el segon ordre de govern s'aplica a les condicions estructurals del primer ordre de govern. I, el tercer nivell de governança: el tercer ordre (anomenat "meta") pregunta a qui o què, en darrera instància, governa als governants.

Uns altres autors com Sorensen i Torfing (Sorensen & Torfing, 2005) que identifiquen cinc grans elements bàsics a través dels quals es poden definir les xarxes de governança:

As such, we can define a ‘governance network’ as:

- a relatively stable horizontal articulation of independent, but operationally autonomous actors
- who interact through negotiations that involve bargaining, deliberation and intense power struggles
- which take place within a relatively institutionalized framework of contingently articulated rules, norms, knowledge and social imaginaries
- that is self-regulating within limits set by external agencies and
- which contribute to the production of public purpose in the broad sense of visions, ideas, plans and regulations. (Sorensen & Torfing, 2005, p.197)

És a dir, defineixen la “governance network” com: una articulació horitzontal i relativament estable d'actors interdependents però operacionalment autònoms; que interactuen a través de diferents formes de negociació, deliberació i lluites de poder intensos; que tenen lloc en un marc relativament institucionalitzat de regles, normes, coneixement i imaginaris socials contingentment articulats; que s'autoregulen dins dels límits establerts per les agències externes; i que contribueixen a la producció d'un propòsit de caràcter públic en mig d'un ampli conjunt de visions, idees, plans i regulacions.

Així doncs sembla evident que les xarxes de governança poden adoptar formes molt diverses. Aquestes poden constituir-se per iniciativa de l'Estat o poden sorgir des de la societat civil; poden regir-se per contactes informals o adoptar un alt grau de formalitat; poden ser estables o puntuals; tenir un abast específic o de tot un sector de la societat.

Com s'ha comentat anteriorment amb el que hi ha acord és que la “*governance network*” es diferencia de la forma jeràrquica del control de l'estat i de la regulació competitiva del mercat en almenys tres formes.

Primer, en termes de relació entre actors, la governança en xarxa pot ser descrita com un sistema de govern **pluricèntric** oposat al sistema **unicèntric** del govern estatal i el sistema **multicèntric** de la competència del mercat. La xarxa de governança involucra un llarg nombre d'actors interdepenents que interactuen amb la finalitat de produir fins públics.

Segon, en termes de presa de decisions, la xarxa de governança està basada en la negociació racional en oposició a la racionalitat substantiva del govern de l'estat o la racionalitat procedimental de la competència del mercat. La xarxa de governança pren decisions i regula diferents temes mitjançant negociacions entre actors interdependents i autònoms que poden facilitar coordinacions positives o negatives.

Finalment, els mitjans per garantir el compliment de les decisions importants que fan les xarxes de governança destaquen els seus diferents mecanismes de governança. Per tant, el compliment no és ni garantit mitjançant sancions legals de l'Estat ni per la por a la pèrdua econòmica en el mercat. Més aviat, es garanteix a través de la confiança i el compromís polític que, amb el temps, esdevé sostinguda per regles i normes autoconstituïdes. Depenent de la tasca de govern o *policy issue* que ens ocupa, els que prenen les decisions centrals hauran de triar entre els diferents mecanismes de govern que tenen les seves pròpies fortaleses i debilitats particulars.

En aquest sentit en aquesta tesi, ens interessa especialment analitzar en quina mesura una xarxa de governança és més o menys participativa i en quin grau es regeix per criteris de major o menor qualitat democràtica.

En la mesura que una xarxa de governança pot adoptar determinades formes i mecanismes de participació ciutadana, alguns autors com Gomà i Blanco (Gomà & Blanco, 2002) han utilitzat el concepte de "xarxes participatives" per referir-se a aquelles xarxes de governança que es plantegen des de la lògica de la participació i que, en conseqüència, es regeixen a través d'instruments més o menys formals de participació ciutadana.

Así los órganos estables de participación y los procesos participativos pueden entenderse como canales a través de los cuales se formalizan (o se institucionalizan) las relaciones participativas de una red de gobernanza. (Subirats, Parés, & Blanco, 2009, p. 372)

Els actors, en canvi tenen unes estratègies de participació més variades i no han de passar necessàriament per la seva implicació en els espais formals de la xarxa. Alguns autors com Ibarra, Martí i Gomà (Ibarra, Martí, & Gomà, 2002) han utilitzat el concepte de "xarxes crítiques" o "xarxes d'acció col·lectiva crítica" per referir-se a les xarxes d'actors que actuen amb una visió crítica amb la voluntat d'incidir en les polítiques, però que no sempre han de regir-se per les regles i les estructures d'una determinada xarxa de governança.

Las redes críticas pueden considerarse movimientos sociales en la medida que articulan temáticas transversales, persiguen objetivos de cambio sobre la base de valores no dominantes y desarrollan prácticas sociales no convencionales. En cambio, deben considerarse como una generación emergente de prácticas de movilización social. (Ibarra, Martí, & Gomà, 2002, p. 79)

Les característiques de la xarxa de governança es converteixen en una estructura d'oportunitats polítiques (Tarrow, 1997) que pot facilitar o dificultar la capacitat d'incidència de les xarxes crítiques. Les xarxes de governança més obertes, més plurals i més participatives facilitaran la incorporació de les xarxes crítiques d'actors, mentre que les xarxes de governança més corporatives, tancades i restringides deixaran al marge les xarxes crítiques i molts altres actors, amb els dèficits de qualitat democràtica que això suposa.

Governance Networks: potencialitats i límits democràtics

Els darrers anys el debat sobre les xarxes de governança s'ha centrat en la seva qualitat democràtica tot deixant de banda el debat sobre la seva eficiència:

While many governance theorists have studied the consequences of network governance on the ability of the political system to govern society efficiently, only a few have considered the possible effects of network governance on liberal democracy. (Sorensen, 2002, p.694)

En aquest sentit, en la literatura trobem autors que tenen una visió més optimista i altres que adopten posicions més crítiques sobre la qualitat democràtica de les xarxes de governança.

Des del punt de vista d'aquells que creuen en les potencialitats de l'enfocament de les xarxes, alguns autors conceben la governança en xarxa i els seus mecanismes d'innovació política com una oportunitat per a la participació directa de la ciutadania en la coproducció de determinades polítiques públiques ("Newman, *Remarking Governance: Policy, Politics and the Public Sphere*", 2005). Aquests autors entenen que els mecanismes de governança es basen en relacions interactives entre actors plurals i independents que actuen en condicions d'igualtat i en un clima de confiança, a través de mecanismes inclusius i participatius per a la presa de decisions i la gestió de les polítiques. Des d'aquesta perspectiva, la governança en xarxa se'ns apareix com un model normatiu ideal en el qual els ciutadans tenen noves oportunitats per a participar i per expressar la seva opinió en el procés d'elaboració de les polítiques públiques (Subirats, Parés, & Blanco, 2009).

Les teories de xarxes de govern i les teories post-liberals de la democràcia estan arrengrerades amb aquesta visió més optimista sobre la qualitat democràtica de les xarxes de governança i ens assenyalen les potencialitats democràtiques de les xarxes de governança i ens insten a pensar com es poden democratitzar encara més.

Segons aquests autors com Sorensen i Torfing (Sorensen & Torfing, 2005) les xarxes de governança han esdevingut aparentment una part indispensable de la governabilitat de les nostres societats complexes, fragmentades i multinivell i, per tant, el que s'hauria de fer és mirar de millorar el seu acompliment democràtic.

Pels autors, les xarxes de governança no són per definició "democràtiques" o "no democràtiques". Tot depèn de la seva forma actual o el seu funcionament, que alhora depèn del context històric i polític en el qual emergeix i en el que opera. No obstant això, per tal d'avaluar de manera crítica, i possiblement millorar l'acompliment democràtic de les xarxes de governança, s'hauria de desenvolupar un model analític que mesurés fins a quin punt una xarxa de govern en particular és democràtica. Aquest model no només ha de mesurar el caràcter democràtic de les interaccions de la xarxa interna, sinó també incloure una avaluació de les relacions externes de la xarxa per al seu entorn polític.

Així doncs, per aquests teòrics les noves formes de governança en xarxa tenen una sèrie de potencialitats que resumeixen de la següent forma: poden promoure l'establiment de noves subèlits que reptin a les elits dominants; augmentar la competència entre elits; ajudar a establir vincles verticals entre les formes representatives de democràcia i les formes democràtiques d'autogovern presents en la societat civil; facilitar els vincles horitzontals entre diferents comunitats; incrementar la legitimitat democràtica; facilitar la participació política dels ciutadans, i inclús oferir majors oportunitats d'impacte als discursos crítics a la societat.

However, all positive effects that governance networks might have on the democratic functioning of society as a whole can only be fully appreciated if we make sure that governance networks are themselves democratic. (Sorensen & Torfing, 2005, p. 200)

Des d'un punt de vista més crític, hi ha una sèrie d'autors que adverteixen que els mecanismes de governança haurien de basar-se en una lògica de consensos, fet que anul·la la possibilitat del dissens i que exclou dels mecanismes de governança els actors i col·lectius que no accepten les regles d'aquest consens. Entre els autors que defensen aquest posicionament hi trobem Swyngedouw (Swyngedouw, 2000, 2005, 2007) o Mouffe (Mouffe, 2005).

Segons Rancière (Rancière, 2001), l'anul·lació del dissens significa la fi de la política, fet que ens situaria en una situació postpolítica i postdemocràtica en la que, en nom del consens, quedaria abolit un dels pilars més importants de la democràcia: el conflicte.

The essence of politics resides in the modes of dissensual subjectification that reveal the difference of a society to itself. The essence of consensus is not peaceful discussion and reasonable agreement as opposed to conflict or violence. Its essence is the annulment of dissensus as the separation of sensible from itself, the annulment of surplus subjects, the reduction of the people to the parts of the social body, and of the political community to the relationship of interests and aspirations of these different parts. Consensus is the reduction of politics to the police. (Rancière, 2001)

En la mateixa línia, Swyngedouw (Swyngedouw, 2007) argumenta que els mecanismes de governança tenen una dimensió eminentment gerencial i per tant eludeixen la dimensió política del govern, entenen la política com el conflicte entre visions ideològiques globals que competeixen pel poder.

We maintain that the post-political consensual urban police order revolves decidedly around embracing a populist gesture, one that annuls democracy and must, of necessity, lead to an ultra-politics of violent disavowal and, ultimately, to the foreclosure of any real spaces of engagement. (Swyngedouw, 2007, p. 3)

Altres defensen que les formes suposadament participatives de governança en xarxa tenen una cara oculta, en la mesura que pretenen legitimar decisions emmarcades en l'agenda neoliberal del Govern (Goonewardena & Rankin, 2004) sense que existeixi la possibilitat de posar en dubte el marc socioeconòmic neoliberal ni les polítiques orientades al mercat.

Des d'una perspectiva deliberativa també s'han aixecat crítiques a la governança en xarxa. Alguns autors com Wälti, Kübler i Papadopoulos (Wälti, Kübler, & Papadopoulos, 2004) argumenten que els processos de presa de decisions en les xarxes de governança poden tenir molt baixa qualitat i legitimitat deliberativa, en la mesura que es basen en mecanismes tecnocràtics que operen amb regles tàcites i informals molt poc conegudes pels actors externs al nucli central de la xarxa.

Deliberative criticism argues that governance extracts policy issues from the public space and confines them into spheres of technocratic decision-making in which the participants are no longer accountable, neither to the public nor to their representatives. (Wälti, Kübler, & Papadopoulos, 2004, p. 84)

També des d'una perspectiva participativa la governança en xarxa és criticada, en la mesura que molt freqüentment es basa en xarxes liderades per membres d'organitzacions i no per mecanismes directes de participació. A més, amb freqüència s'impedeix la participació dels actors més crítics, es tendeix a limitar el nombre de participants en nom de l'eficiència i no es pren cap mesura per equilibrar les desigualtats de recursos entre els diferents actors. (Wälti, Kübler, & Papadopoulos, 2004)

Altres autors com Kickert, Klijn i Koppenjan (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997) han recollit bona part de les crítiques s'han fet vers les xarxes de governança. En primer lloc, hi ha el fet que els governs poden desatendre l'interès comú o generals pel fet que participar en les xarxes comporta haver de negociar i arribar a compromisos. Aquests compromisos no sempre garanteixen aquells objectius inicials.

En segon lloc, les innovacions poden obstaculitzar les polítiques, en el sentit que els procediments establerts i els interessos implicats poden bloquejar les solucions a nous problemes i a l'acceptació i implementació de noves mesures polítiques.

En tercer lloc, els processos polítics poden estar mancats de transparència, perquè la interacció informal, les estructures de consulta complexes i el solapament de les posicions administratives fan impossible determinar qui és responsable de cada decisió.

I, en quart lloc, la insuficient legitimitat democràtica, perquè la interacció entre els funcionaris i els representants dels grups d'interès privats, altres organismes públics i les organitzacions implementadores fa molt difícil que els parlaments puguin influir en la formulació de polítiques.

Entendre que les xarxes de governança poden prendre formes molt diverses té importants conseqüències sobre el debat sobre la qualitat democràtica d'aquestes xarxes, perquè implica assumir el fet que algunes xarxes de governança poden ser més democràtiques que altres i que algunes xarxes poden ser democràtiques en alguns aspectes però no en altres (Sorensen & Torfing, 2009). Per aquest motiu, diversos autors com Skelcher (Skelcher & Malthur, 2007), Sorensen i Torfing (Sorensen & Torfing, 2005, 2009) o Papadopoulos i Warin (Papadopoulos & Warin, 2007), han manifestat la necessitat d'identificar criteris per a poder avaluar la qualitat democràtica de les xarxes de governança. En el proper apartat ens endinsarem en el debat de l'avaluació de la participació en aquest context.

2.2.3 L'avaluació de la participació en aquest context

Com s'ha avançat en l'apartat anterior el fet d'entendre que les xarxes de governança poden prendre formes molt diverses té importants conseqüències sobre el debat sobre la qualitat democràtica d'aquestes xarxes, perquè comporta acceptar que algunes xarxes de governança poden ser més democràtiques que altres i que no totes les xarxes han de ser igualment democràtiques en tots aquells aspectes que les caracteritzen. És per aquest motiu que alguns autors han manifestat la necessitat d'identificar criteris per a poder avaluar la qualitat democràtica de les xarxes de governança, clarificant els models normatius de democràcia en els que s'ubiquen aquests criteris i en els quals es basen les diferents xarxes de governança. En aquest apartat ens endinsarem en aquest debat.

Durant els anys previs a l'actual crisi social i econòmica, el nombre d'experiències participatives impulsades des de les administracions públiques es va incrementar significativament a tot el món, com hem explicat fins ara, amb l'objectiu de trobar noves formes de governar unes societats cada vegada més complexes.

En paral·lel a aquest increment quantitatiu, van ser emergint autors que van posar en relleu la necessitat d'avaluar la qualitat d'aquestes experiències i la seva capacitat per incidir en les polítiques públiques (Parés, 2009)

En aquest sentit, el debat sobre com avaluar la participació de la ciutadania en les institucions públiques va emergir en àmbit internacional en la Ciència Política, durant la primera dècada del mil·lenni. En aquest marc podem identificar diferents debats.

Un primer debat se situa en aquella literatura que qüestiona sobre la qualitat democràtica de les noves xarxes de governança i proposa marcs conceptuals i analítics per avaluar-la (Sorensen, 2002; Sorensen & Torfing, 2009; Subirats, Parés, & Blanco, 2009; Bevir, 2010).

En aquest sentit un dels elements més importants a tenir en compte en relació a la qualitat democràtica de les xarxes de governança per a aquesta tesi és la seva capacitat per promoure la participació de la ciutadania en les polítiques públiques. En aquest sentit, les xarxes de governança no sempre asseguren la implicació de la ciutadania i és per aquest motiu que es necessiten criteris específics per tal de poder avaluar la seva participació.

Per Peters (Peters, 2003) els criteris d’una bona governança han de ser aquells que n’impliquin un bon funcionament i que li permetin assolir els seus objectius. En aquest sentit, si la governança suposa la presa de decisions en contextos complexos i canviants, on hi ha una pluralitat d’actors que representen interessos diferents, els principis de bona governança han de poder garantir dues coses. D’una banda, que hi hagi tots els actors que hi ha d’haver i cadascun d’ells assumint el seu rol. De l’altra, que els actors tinguin les condicions necessàries i suficients per poder prendre les decisions que li corresponguin. I, finalment, que es puguin prendre decisions.

Podemos agregar el adjetivo “democrático” a la gobernanza cuando existente, por un lado, medios para la participación popular en el proceso de establecimiento de las metes, y por otro lado, medios efectivos para la rendición de cuentas que permita evaluar las actividades de quienes actúan en nombre del público. (Peters, 2003)

Autors com Smith i Beazley (Smith & Beazley, 2000) defensen que el grau i l’efectivitat de la implicació de la comunitat en les xarxes de governança pot explicar-se i avaluar-se per tres factors: el “poder”, la “participació” i els “valors”.

En l’aspecte del “poder” (*power*) fan referència a com es distribueix el poder entre els actors de la xarxa, el desigual accés que tenen els diferents actors als recursos i el potencial apoderament que poden tenir les pràctiques participatives.

Referent a la “participació” (*participation*) consideren que:

A hierarchy of factors in the participation element of the model: the representativeness of partners affording accountability to stakeholders providing the basis for a pluralistic and participatory partnership structure (Smith & Beazley, 2000, p. 865).

En aquest sentit, tenen en compte doncs factors com la representativitat dels actors, la seva capacitat de rendir comptes vers els col·lectius que se suposa que representen i el grau d’obertura i *inclusivitat* de les estructures de la xarxa.

I, finalment, pel que fa als “valors” (*the ‘values’ of partnership*) fan referència al respecte a la diversitat, la predisposició a l’aprenentatge continuat (*learning to learn*) i el fet de tenir un objectiu comú.

D’altra banda, Sorensen i Torfing (Sorensen & Torfing, 2005), per exemple, suggereixen que l’acompliment democràtic de les xarxes de governança pot mesurar-se en termes del seu “*democràtic anchorage*”.

Les xarxes de governança estan democràticament ancorades en una societat en la mesura que estiguin degudament vinculades a diferents grups polítics i a un conjunt rellevant d'ethos democràtics de la societat. Com a tal, l'ancoratge democràtic és una funció de les diferents formes de legitimitat democràtica que s'obtenen quan una xarxa de governança:

- està controlada per polítics escollits democràticament,
- representa els membres de la base de grups i organitzacions participants
- ha de retre comptes a la ciutadania territorialment definida
- segueix les regles democràtiques especificades per una normativa particular de conducta

La legitimitat democràtica que s'obté en cada cas és una qüestió de grau més que d'una qüestió de "tot o res". Aquests quatre ancoratges re-invoquen els temes clàssics de les teories liberals de la democràcia. No obstant això, els autors veuen necessari reformular les clàssiques nocions de la democràcia liberal en el context de la interactivitat de les xarxes de governança i a la llum de les noves perspectives teòriques

Una altra aportació en aquesta mateixa línia és la que fa Skelcher (Skelcher, 2005) utilitzant els tres principis democràtics clàssics (legitimitat, consentiment i rendició de comptes) i proposant aplica'ls a l'avaluació de les xarxes de governança.

Skelcher centra, en inici, el seu article en l'aclariment del concepte de "*jurisdictional integrity*" com a una recontextualització del concepte clàssic de sobirania. En aquest marc afirma que el concepte "*jurisdictional integrity*" està format per dos elements: "*jurisdiction*" i "*integrity*". El primer delimita el domini espacial en el qual el cos de l'autoritat té per actuar en relació amb un domini de polítiques o de competències i normalment s'estableix en un mandat d'alguna forma (per exemple, una constitució, uns estatuts, on conjunt d'instruments legals o administratius).

El segon element es refereix a la integritat i s'empra de dues maneres diferents: els límits (o fronteres) de la integritat que és una mesura d'autonomia del domini espacial i la política; i la integritat relacional (o interna) integritat que és una mesura de la relació democràtica entre l'organisme governamental i la ciutadania a la qual serveix. I és en aquest context en el qual exposa que existeixen tres elements intrínsecs de la

integritat relacional: la legitimitat, el consentiment i la rendició de comptes. En aquest cas defineix la legitimitat (*legitimacy*) com a:

Legitimacy, in this case, goes beyond the formal legal mandate discussed above and touches on the less tangible but still powerful collective civic judgment that such authority overall is being used in the public interest. It recognizes the political reality that legitimacy based on laws and mandates is reliant on there being underlying regime support from the citizenry. (Skelcher, 2005, p. 93)

Pel que fa al consentiment (*consent*), el defineix com una mesura del procés de deliberació a través del qual els ciutadans i el govern explora i arriba a un acord sobre les opcions específiques.

I, finalment, la rendició de comptes (*accountability*) que comporta dos processos. D'una banda, és l'explicació per part dels judicis autoritzats per l'organisme governamental (donar compte). L'altre, és el procés a través del qual aquests judicis poden ser provats i els mandats d'aquells que prenen decisions renovats o revocats (mantenir el compte).

Així mateix, Marthur i Skelcher (Mathur & Skelcher, 2007) suggereixen que és necessari un enfocament interpretatiu per descobrir les pràctiques informals que es reproduïxen en les xarxes de governança en la seva quotidianitat. Unes pràctiques que anomenen “el software democràtic” de les xarxes de governança i que tenen un gran impacte en les polítiques públiques.

En aquest sentit, els autors destaquen que les xarxes de governança poden millorar les pràctiques democràtiques mitjançant l'ofertament de noves formes per tal que els actors puguin deliberar, fer i executar polítiques públiques. Aquestes potencialitats es veuen obstaculitzades per la manca de supervisió política, per les limitades competències democràtiques de les noves formes d'organització i la informalitat de les operacions.

Algunes recerques han centrat el seu estudi en la qualitat democràtica de les xarxes de governança, i ho han fet des del punt de vista d'establir uns criteris de qualitat democràtica centrats en el “hardware” de les entitats formals, o dels partenariats. En canvi, aquests criteris no permeten fer valoracions sobre el “software” democràtic, sobre les relacions informals que es donen entre els diferents actors que forment part de la xarxa.

Democratic software concerns the practices that operate within the governmental system — for example, whether and how constitutional rules are applied, interpreted, and changed. At this level, the criteria and standards used for judgment are found in the everyday practices of network actors rather than being formally constructed and embodied in constitutional documentation. (Mathur & Skelcher, 2007, p. 233)

Tenint en compte aquesta diferenciació entre el “*democratic hardware*” i el “*democratic software*” estableix les següents opcions metodològiques per avaluar l’acompliment democràtic d’una xarxa de governança.

Taula 2. Methodological Choices for Assessing Democratic Performance

Method	Description	Strengths	Limitations	Application
Criteria-based assessment	Assessment of formal constitutional attributes (democratic hardware) of governmental entity against democratic principles or best practice standards of governance	Explicit, objective, and quantitatively measurable criteria	Based on attributes of representative democracy	Initial assessment of existence and nature of rules and procedures in governing entities
		Comparison over time and between entities	Limited application to emerging forms of democracy, such as deliberative institutional design	Provides basis for interpretive approach by providing point of contrast
		Provides knowledge base for normative agendas	Unable to reveal practices occurring in and around entity (democratic software)	
Interpretive approach	Uncovering the logically interrelated ideas, theories, and concepts that supply meaning to actors in their design of and day-to-day practices in network governance (democratic software).	Reveals operational qualities of network and/or entity beyond its formal constitutional elements, if any	Comparison between entities/networks is more difficult.	Narrative analysis of in-depth case studies of informal practices
		Provides a richer understanding of democratic performance as a basis for normative action	Methodology contested by positivistic mainstream	Q-methodology to identify the democratic discourses that inform practices
				Applicable to networks Without formalized nodes

Font: (Mathur & Skelcher, 2007, p. 230)

Autors com Subirats, Parés i Blanco (Subirats, Parés, & Blanco, 2009) presenten els que, al seu entendre són els principals criteris que hauria de caracteritzar una xarxa de governança participativa i democràtica, classificats atenent les quatre grans dimensions clàssiques en l’anàlisi de les xarxes de governança (Gomà & Blanco, 2002): la configuració bàsica de la xarxa, les relacions internes de poder, la distribució d’interessos i les regles de joc, i les relacions al voltant de la xarxa.

Taula 3. Dimensions en l'anàlisi de xarxes de governança

Red de gobernanza	Variables	Baja calidad democrática	Alta calidad democrática	Configuraciones favorables para la participación ciudadana
Configuración básica de la red	Densidad de actores Complejidad Intensidad relacional	Número reducido Homogénea Puntual	Número elevado Heterogénea Sistemática	A más densidad y complejidad, mejores oportunidades para la participación ciudadana.
Relaciones internas de poder	Relaciones de poder Recursos predominantes	Asimétricas Materiales	Simétricas Relacionales	El predominio de lo relacional y las relaciones de igualdad mejoran las posibilidades de abrir la participación a actores no habituales.
Distribución de intereses y reglas de juego	Posiciones iniciales Estrategias internas	Acuerdo Negociación	Conflicto Diálogo	Las estrategias de diálogo facilitan la participación.
Relaciones con el entorno de la red	Impacto en las políticas Permeabilidad Impacto mediático	Bajo Baja Reducida	Alto Alta Elevado	La permeabilidad, la capacidad de impacto y la presencia mediática juegan a favor de ampliar circunstancialmente el ámbito de participación

Font: (Subirats, Parés, & Blanco, 2009, p. 376)

Referent a la configuració de la xarxa, els autors defensen que aquelles xarxes més denses i més complexes seran les xarxes en les quals es donin les millors oportunitats per a la participació. D'aquesta manera, el fet que la xarxa estigui integrada per un major nombre d'actors i que aquests siguin plurals i diversos i que es relacionin de manera simètrica entre ells, també són indicadors de qualitat democràtica.

Una altra dimensió interessant en termes de qualitat democràtica és fixar-se com són les relacions de poder en l'interior de la xarxa. Les xarxes que posen l'accent en la mobilització de recursos relacionals i que procurin corregir les desigualtats entre els actors per tal de generar unes formes de relació més simètriques i horitzontals seran xarxes de més qualitat democràtica. D'aquesta manera, les xarxes en les quals el que és relacional predomini i es generin relacions d'igualtat, milloraran les possibilitats d'obrir la participació cap a actors no habituals.

La tercera dimensió a tenir en compte segons els autors fa referència a les lògiques de conflicte i de consens. En aquest sentit afirmen que una xarxa de governança serà més democràtica en la mesura que permeti posicions de dissens i contempli totes les alternatives possibles, sense cap exclusió inicial i cap sense límits normatius i ideològics. Així mateix, les xarxes amb major qualitat democràtica seran aquelles que tinguin la capacitat de plantejar estratègies de diàleg entre diferents posicions i produir solucions col·lectives en la mesura que això sigui possible.

En darrer terme, afirmen que perquè una xarxa de governança sigui democràtica, ha de tenir unes relacions obertes i transparents amb el seu entorn: aquelles xarxes més permeables a l'entorn, en general són xarxes amb major qualitat democràtica. En aquesta mateixa línia, també poden ser considerades xarxes de governança de major qualitat aquelles xarxes que tenen una capacitat real i efectiva d'impactar en les polítiques públiques i que aconsegueixen tenir una presència mediàtica alta.

Per tant, aquests autors (Sorensen, 2002; Sorensen & Torfing, 2005) (Skelcher, 2005) (Subirats, Parés, & Blanco, 2009) han defensat que la qualitat democràtica de les xarxes de governança dependrà en cada cas de les característiques concretes de la xarxa i que, per tant, algunes xarxes (o algunes propietats d'aquestes xarxes) poden incrementar la qualitat democràtica de les polítiques públiques però d'altres poden deteriorar.

Responent a aquest debat que posa en qüestió la qualitat democràtica de les xarxes de governança, han emergit diferents corrents: 1) unes defensen les bonances de les xarxes deliberatives com a més igualitàries i inclusives; 2) altres, per contra, detallen les mancances de les formes de governança deliberativa.

Així doncs, **en primer lloc, trobem aquells autors que han argumentat que les xarxes deliberatives de governança són formes de govern realment inclusives i democràtiques que solen permetre la participació de tots els grups socials en condicions d'igualtat.** (Gutmann & Thompson, 2004; Newman, 2005)

En aquesta línia argumental hi trobem Gutmann i Thompson, (Gutmann & Thompson, 2004) que assenyalen que tota experiència deliberativa hauria de complir cinc aspectes per tal de poder afirmar que es tracta d'una xarxa deliberativa de governança inclusiva i democràtica. Primer, les decisions han d'estar raonades i han de respondre a un intercanvi d'arguments a partir del respecte mutu. Segon, l'intercanvi ha de ser comprensible i accessible a la ciutadania. Tercer, les decisions derivades de la deliberació han de ser vinculants. Quart, el procés de deliberació ha de ser dinàmic i estar sempre obert. I, cinquè, la deliberació ha de regir-se per l'economia moral del desacord, minimitzant les diferències i prioritzant els punts d'acord per sobre dels de desacord.

Combinant aquests cinc aspectes es pot afirmar els autors:

We can define deliberative democracy as a form government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that

are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future. (Gutmann & Thompson, 2004, p. 7)

I, Newman, (Newman, 2004) que centra part de la seva discussió en el concepte de la rendició de comptes i de com el concepte és una construcció social i controvertida. La creixent importància de la governança de la xarxa, en la qual la responsabilitat de la formulació de polítiques i el lliurament es comparteix a través de l'organització, comporta que els conceptes tradicionals de la rendició de comptes siguin vistos com a problemàtics. L'autor argumenta que el que cal és reformular el concepte de rendició de comptes per tal de poder construir i reelaborar la guia de la presa de decisions diària.

En segon lloc, altres han exposat que aquestes noves formes de governança deliberativa solen patir un important dèficit democràtic en la mesura que eviten el conflicte i reproduïxen les desigualtats socials, econòmiques i polítiques (Jessop, 1998, 2002), (Swyngedouw, 2005, 2007).

En aquesta segona línia argumental s'hi troben autors com Jessop, (Jessop, 1998, 2002) que assenyala que els mercats, els estats i el govern tots fallen. Aquest fet, no és sorprenent, perquè el fracàs és una característica central de totes les relacions socials. En aquest mateix sentit, la governança és també necessàriament incompleta i consegüentment també sempre fracassarà. Donada la creixent complexitat estructural i l'opacitat del món social, de fet, el fracàs es converteix en el resultat més probable de la majoria dels intents de governar amb referència a múltiples objectius, ampliat horitzons espacials i temporals, ja sigui a través dels mercats, estats, associacions, o algun altre mecanisme.

Segons l'autor, ais acceptem el caràcter incomplet dels intents de coordinació (ja sigui a través del mercat, l'Estat, o la heterarquia) com a inevitable, llavors és necessari adoptar un enfocament satisfactori a aquests intents. Això al seu torn té tres dimensions fonamentals: una orientació autoreflexiva que resultarà satisfactòria en el cas de fallada, un cultiu d'un repertori (varietat requerida) de les respostes de manera que les estratègies i les tàctiques es poden combinar per reduir la probabilitat de fracàs i d'alterar el seu equilibri a la cara del fracàs, i una autoreflexiva "ironia" en el sentit que els participants han de reconèixer la probabilitat de fracàs o procedir com si l'èxit fos possible. Potser la ironia suprema en aquest context és que la necessitat

d'ironitzar és vàlid no només per als mecanismes de govern individuals, sinó també per al compromís amb la meta-govern en si.

Concretament Swyngedouw (Swyngedouw, 2005) exposa que la governança més enllà de l'estat planteja sis elements de dèficit democràtic. El primer, té a veure amb el "dret" i l'Estat": si bé d'una banda el concepte de "(stake) holder" és inclusiu i pretesament exhaustiu, les formes concretes actuals de governança són molt restrictives i limitades en termes de qui pot o podrà participar. De fet, el fet de tenir la possibilitat de poder participar (ja sigui a nivell individual o grupal) no és neutral en termes de qui exerceix el poder. I el fet de tenir la possibilitat o el dret a participar està lligat a la voluntat que tinguin aquells que exerceixen el poder d'una banda, d'acceptar a diferents grups com a participants; i, de l'altra, a la disposició que tinguin aquests grups a voler/poder participar.

El segon, té a veure amb "les estructures de representació",

Various groups and individuals participating in networks of 'governance' have widely diverging mechanisms of deciding on representation and organising feedback to their constituencies.
(Swyngedouw, 2005, p. 2000)

En aquest sentit, en la mesura que són organitzacions de la societat civil que participen principalment en la governança, el seu arrelament en la ciutadania és molt menor del que es podria pensar en un inici. El fet queda demostrat que és molt difícil separar les línies de representació (i els mecanismes de consulta i de rendició de comptes que estan directament relacionats amb la forma de representació) a través de les quals aquests grups demanen el dret a participar o se'ls anomena participants. Aquest fet obre la porta a aquells individus que formen part d'aquests grups i que són més eficaços dins de l'organització i que per tant posen en dubte la seva representativitat.

En tercer terme, i molt lligat en el punt anterior, assenyala que els mecanismes i els mètodes de "la rendició de comptes" es redefeixen en el marc de la *governance*. D'aquesta manera, apunta que si bé els sistemes de govern democràtics tenen mecanismes més o menys clars per establir la rendició de comptes, en el cas de la governança el fet que les estructures de representació no estiguin clares, dificulta la possibilitat de rendir comptes. D'aquesta manera, s'assumeix la responsabilitat d'estar internalitzada en els grups de participants mitjançant la seva inserció en diferents segments de la societat civil. Però el fet que els sistemes de representació siguin

difusos i opacs fa que el sistema de rendició de comptes estigui, en general, mal dissenyat.

En quart terme, tracta la "legitimitat". Els mecanismes de legitimitat de les polítiques són molt diferents als propis de la democràcia representativa. En la mesura que la legitimitat no és resultat de l'organització de l'estat de dret, la representació i la rendició de comptes, aquestes noves formes de governança tenen considerables problemes (interns i externs) a l'hora d'establir la legitimitat. De fet, en aquest cas, la legitimitat depèn més de la codificació lingüística dels problemes i de les estratègies d'acció. En un marc en el qual, en el millor dels casos només es reflecteix una representació parcial de la societat civil.

En cinquè terme, a nivell o escala geogràfica les formes de governança a banda de l'estat són constituïdes i les seves relacions a nivell intern i extern de participació/exclusió són clarament significatives. És a dir, el fet d'estar en una posició o altra en l'escala de governança no és un fet socialment neutral, els nous actors emergeixen i consoliden les seves posicions en el procés mentre que altres queden en posicions més marginals. En resum, amb el canvi de les configuracions d'escala, els nous grups de participants entren en el marc de la governança a reforçar la seva posició de poder, mentre que altres en tornen o es mantenen exclosos.

I, finalment, pel que fa als diferents ordres de la governança estableix una clara distinció entre la meta-governança i la governança de primer i segon ordre. La Meta-governança fa referència a les institucions o sistemes de govern definits per grans principis de governabilitat. La governança de primer ordre s'associa a la codificació i la formalització d'aquests principis, i la governança de segon ordre fa referència a la seva aplicació real. Per tant, es pot afirmar que hi ha una jerarquia clara entre aquests tres ordres de governança. I les formes de la participació (incloent el dret, l'estat i la rendició de comptes) varia significativament depenent de l'"ordre" de la xarxa.

Un segon debat fa referència a aquelles aportacions de la literatura que focalitzen la seva atenció en els espais i mecanismes de participació i/o deliberació que poden albergar aquestes noves formes de governança (Anduiza & Maya, 2005; Papadopoulos & Warin, 2007; Blanco & Ballester, 2011; Castellà & Jorba, 2005; Parés & Castellà, 2009).

En aquest marc trobem diversos autors que han reflexionat sobre la introducció dels mecanismes participatius en les polítiques públiques. Tot i que alguns d'ells són

contradictoris, és possible identificar alguns elements comuns (Blanco & Ballester, 2011).

El primer fa referència a considerar les pràctiques de participació ciutadana com una possible eina per combatre la desafecció democràtica i la crisi de capital social que hi ha en ella (Putnam, 2000) (Dalton, 2004).

Per Dalton (Dalton, 2004) la introducció de mecanismes participatius encaixa amb l'emergència d'una ciutadania cada vegada més sofisticada políticament, que té més informació al seu abast, amb més capacitat de comprendre-la, més interessada amb temes més específics i que cada vegada confia menys amb la capacitat representativa dels partits polítics i de les institucions.

Així mateix, Putnam (Putnam, 2000) afegeix a aquests mecanismes participatius dins de les seves mesures per a "capitalistes socials", tot esperant que puguin contribuir a estimular l'interès de la ciutadania pels assumptes col·lectius, tot reforçant la seva identificació amb la comunitat, i fer augmentar el seu sentiment de confiança i de solidaritat amb els altres.

El segon, fa referència a la possibilitat que nous estils de fer política de forma participativa poden ser la clau per fer front a uns problemes públics cada vegada més complexos (Bevir, 2010) (Rodhes, 1997) (Clarke & Stewart, 1997).

En aquest sentit, davant les transformacions estructurals com la globalització econòmica, la creixent volatilitat dels mercats laborals, l'erosió de les estructures familiars tradicionals, la individualització o l'emergència de nous elements d'identitat, els problemes públics cada vegada s'han fet més complexos. És el que, Rodhes (Rodhes, 1997) anomena "*messy problems*" o Bevir (Bevir, 2010) "*wicked problems*"

Wicked problems are generally defined in terms such as these: a problem of more or less unique nature; the lack of any definitive formulation of such a problem; the existence of multiple explanations for it; the absence of a test to decide the value of any response to it; all responses to it being better or worse rather than true or false; and each response to it has important consequences such that there is no real chance to learn by trial and error. Typically these features strongly imply that wicked problems are interrelated. (Bevir, 2010, p. 77)

En aquest context, autors com Clarke i Stewart (Clarke & Stewart, 1997) apunten que les pràctiques de participació ciutadana poden convertir-se en un poderós element de millora de les polítiques públiques. Concretament pot contribuir a l'enriquiment de la capacitat de diagnòstic dels problemes col·lectius, a alimentar la creativitat i la

innovació política, generar solucions d'equilibri entre interessos contraposats, estimular el sentit de coresponsabilitat dels actors amb la implementació de les decisions; i, en darrer terme, gestionar conflictes que d'altra manera podrien derivar en un enquistament en la presa de decisions.

I el tercer, alguns autors han apuntat la participació ciutadana com a possible estratègia d'apoderament i inclusió social d'aquells col·lectius socials més desafavorits (Taylor, 2007) (Nylen, 2002).

Aquí hi podem considerar Nylen (Nylen, 2002), per exemple que a partir d'un estudi sobre els pressupostos participatius a dos municipis de Brazil (Belo Horizonte i Betim) arriba a la conclusió que la democràcia participativa o deliberativa pot ser un remei per als mals de la democràcia representativa contemporània: la disminució de nombre de votants, l'augment de la desconfiança en els polítics i els processos democràtics, i la disminució dels nivells de participació de la societat civil organitzada. Argumenta que aquests problemes disminueixen quan els ciutadans participen directament en els processos de formulació de polítiques públiques, especialment a nivell de base local, o quan aquests processos semblen més rellevants per a la vida de la gent del dia a dia.

Has the OP empowered? Does participation beget even more participation? The data on Belo Horizonte and Betim focus on the already disengaged and are mostly negative. Nevertheless, the OP sustained and even developed democratic activism among nonelite activists and those who had been active in the past. It is just as important to make more effective use of existing supplies of a precious resource, such as nonelite democratic activism, as it is to find new supplies of the resource. Moreover, the essentially nonelite composition of the OP's participants contrasted with the normally elite membership of the formal institutions of representative democracy. (Nylen, 2002, p. 140)

Per Taylor (Taylor, 2007) és evident que el pas del govern a la governança en els últims anys ha creat noves i importants oportunitats per a la gent de les comunitats desfavorides a participar en les decisions que els afecten. No obstant això, el pes de l'evidència en els últims anys suggereix que aquestes comunitats s'han mantingut al marge de les associacions i altres iniciatives. Teoria de la governança ajuda a explicar la forma en què el poder de l'estat persisteix fins i tot quan governa és cada vegada més descentralitzat; però, també permet la possibilitat que "subjectes actius", poden donar forma i influir en els nous espais en els quals han estat convidats.

(...) it has acknowledged the potential for communities to become 'active subjects' and manipulate prevailing discourses to their own advantage, drawing on social movement theory to identify the

opportunities that new governance spaces have opened up. It argues, however, that this requires considerable sophistication of communities as well as the time, flexibility and resources that many studies over the years have identified as crucial to real empowerment. It has also argued that major cultural shifts are needed within the state if the power gap identified by government is to be closed and allies within the system are to be empowered. (Taylor, 2007, p. 314)

Però, la majoria d'estudis recents sobre mecanismes participatius han centrat la seva atenció en els aspectes més procedimentals (Anduiza & Maya, 2005; Castellà & Jorba, 2005; Font & Blanco, 2006; Papadopoulos & Warin, 2007; Parés & Castellà, 2009; Rowe & Frewer, 2000; Blanco & Ballester, 2011; Font & Galais, 2011).

Uns autors que han centrat part de la seva recerca en aquests aspectes procedimentals, Rowe i Frewer (Rowe & Frewer, 2000) afirmen que donat que la qualitat dels processos participatius és difícil de determinar, cal considerar quins aspectes del procés són desitjables i després mesurar la presència o qualitat d'aquests aspectes en el procés. Així mateix, afirmen, hi ha una sèrie de criteris teòrics d'avaluació que és essencial tenir en compte a l'hora d'avaluar específicament l'efectivitat de la participació política. Els autors destaquen que habitualment la literatura divideix els criteris en dos grans calaixos:

Evaluation criteria may be divided into acceptance criteria, which are related to the effective construction and implementation of a procedure, and process criteria, which are related to the potential public acceptance of a procedure. (Rowe & Frewer, 2000, p. 11)

Els criteris d'avaluació poden dividir-se en "criteris d'acceptació", que estan relacionats amb la construcció efectiva i l'aplicació d'un procediment (o d'un procés); i els "criteris de procés", que estan relacionats amb l'acceptació del públic potencial d'un procediment (o procés).

Dins dels "criteris d'acceptació" estableixen: el criteri de representativitat, el criteri d'independència, el criteri de prompta implicació, el criteri d'influència i el de transparència. I, en els "criteris de procés" hi inclouen: el criteri d'accés als recursos, el criteri de la tasca de definició d'objectius, el criteri de l'estructura de presa de decisions i el de la relació entre costos i efectivitat.

Els autors consideren que tot i que a la literatura aquests criteris sovint els trobem per separat, ells són del parer que només tenint-los en compte conjuntament es pot tenir capacitat per crear un mètode d'avaluació dels processos que sigui efectiu. Perquè si un procés s'ha dut a terme de forma efectiva a nivell de procediment però és percebut per a la població com a innecessari o poc democràtic, pot no donar resposta a les

necessitats de la ciutadania. D'altra banda, si un procés i les seves recomanacions són acceptades per la ciutadania però si la decisió final s'aconsegueix d'una manera eficaç, llavors la seva aplicació podria resultar perjudicial objectivament tant per aquells que l'han impulsat com per la ciutadania.

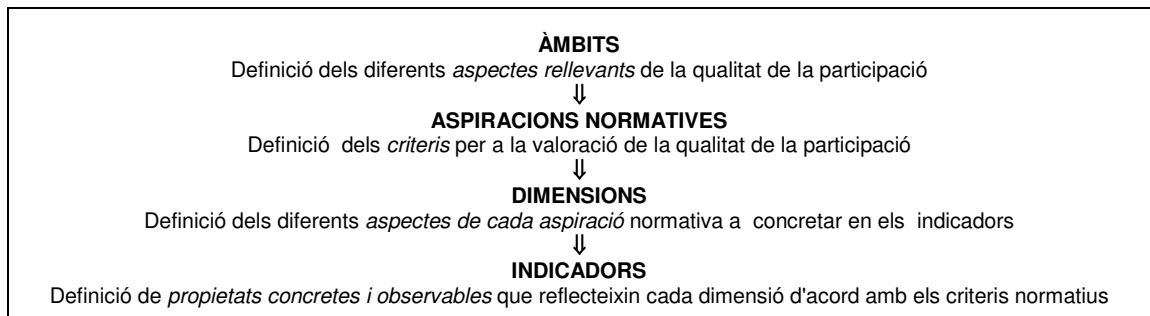
Taula 4. Criteris per avaluar l'efectivitat de la participació política

	Criterion of...	Aspiration
Acceptance criteria	Representativeness	The public participants should comprise a broadly representative sample of the population of the affected public
	Independence	The participation process should be conducted in an independent, unbiased way.
	Early involvement	The public should be involved as early as possible in the process as soon as value judgements become salient.
	Influence	The output of the procedure should have a genuine impact on policy.
	Transparency	The process should be transparent so that the public can see what is going and how decisions are being made.
Process Criteria	Resource accessibility	Public participants should have access to the appropriate resources to enable them to successfully fulfil their brief
	Tasks definition	The nature and scope of the participation task should be clearly defined.
	Structured decision making	The participation exercise should use/provide appropriate mechanisms for structuring and displaying the decision-making process.
	Cost-effective	The procedure should in some sense be cost-effective.

Font: Elaboració pròpia a partir de Extret de Rowe, G. i Frewer, L.J. (Rowe & Frewer, 2000)

Altres com Anduiza i Maya (Anduiza & Maya, 2005) parteixen de la idea que definir la qualitat en la participació política és una tasca molt complexa perquè el concepte de qualitat és de per si difícil d'acotar en tant que pot expressar una pluralitat i diversitat d'accepcions. Els autors prenen com a punt de partida la qualitat com a atribut positiu del procés participatiu i proposen d'establir una metodologia d'avaluació dels processos participatius mitjançant un sistema d'indicadors, que permeti mesurar indirectament la qualitat del procés i extreure'n conclusions. Per definir la qualitat de la participació van dur a terme una diferenciació de quatre camps d'estudi: àmbits, aspiracions normatives, dimensions i indicadors, que s'exposen a continuació.

Figura 2. Quatre aspectes de la definició de la qualitat en els processos de participació ciutadana



Font: (Anduiza & Maya, 2005)

En aquest sentit, es tenen en compte quatre àmbits fonamentals, que són els diferents aspectes rellevants de la participació i que estan presents en qualsevol procés participatiu i, per tant, serveixen per ser aplicats en contextos molt diferents. Aquests són: Qui participa? Sobre què es participa? Com es participa? Quines són les conseqüències del procés participatiu?

En cadascun d'aquests àmbits especifiquen quines són les aspiracions normatives sobre les quals s'han d'avaluar els processos participatius. En aquest cas es tracta de definir els criteris per a la valoració de la qualitat de la participació.

"(...) no obstant, es pot entendre que darrere de qualsevol procés participatiu es troben les mateixes aspiracions normatives i per tant és possible, per a l'objectiu d'aquest treball, crear indicadors comuns que reflecteixin aquests criteris i que siguin aplicables a processos de naturalesa ben diferent". (Anduiza & Maya, 2005, p. 15)

Com que el concepte de qualitat de la participació és complex i multidimensional, les aspiracions normatives seran diverses en cada àmbit. Per aquest motiu, els autors afirmen que es fa necessari identificar les diferents dimensions que es poden distingir en cada àmbit, és a dir, especificar els diferents aspectes de cada aspiració normativa que s'han de concretar en indicadors. La taula que es presenta a continuació resum els diferents àmbits, aspiracions normatives i dimensions que proposen Anduiza i Maya:

Taula 5. Resum d'àmbits, aspiracions normatives i dimensions de la qualitat en la participació

Àmbit	Aspiracions	Dimensions
Qui participa	La participació ha de ser el més àmplia i representativa possible del conjunt de la població.	<ul style="list-style-type: none"> - Extensió: nombre de persones que participen. - Representativitat: absència de biaix socioeconòmic en la població participant en relació a la no participant.
Sobre què es participa	La participació pot cobrir qüestions polítiques rellevants sobre les quals els ciutadans han de poder influir.	<ul style="list-style-type: none"> - Rellevància de la qüestió: importància de la qüestió sobre la qual se centra el procés participatiu. - Marge de decisió dels ciutadans: capacitat d'influència sobre la decisió o decisions que el procés dona als participants.
Com es participa	La participació ha de comptar amb el suport polític, social i tècnic i amb els mitjans suficients (humans i materials) per garantir la informació, la deliberació i l'expressió lliure dels participants.	<ul style="list-style-type: none"> - Implicació dels actors rellevants (polítics, entitats, tècnics, etc.) - Recursos humans i materials destinats al procés, incloent mecanismes d'avaluació. - Deliberació i expressió lliure dels ciutadans.
Conseqüències del procés	La participació ha de significar influència real dels ciutadans i ciutadanes sobre les decisions públiques i ha d'afavorir una cultura política participativa en la ciutadania, en els polítics i en els tècnics.	<ul style="list-style-type: none"> - Compliment de les decisions o els acords que es prenguin en el procés participatiu. - Satisfacció entre els actors implicats.

Extret de (Anduiza & Maya, 2005, p. 15)

Papadopoulos i Warin (Papadopoulos & Warin, 2007) exposen que el marc d'avaluació de la governança, a banda de criteris d'eficiència i eficàcia (*efficiency and effectiveness*), s'han de tenir en compte tres qüestions particularment importants: el grau d'obertura i accessibilitat (*openness and access*); la qualitat de la deliberació (*quality of deliberation*); i, finalment, la transparència i la rendició de comptes (*publicity and accountability*).

Així doncs, en primer lloc, pel que fa al grau d'obertura i accessibilitat, cal tenir en compte que no tots els grups que manifesten un interès legítim en estar representats en la presa de decisions té prou recursos per fer escoltar la seva veu i no tots els grups gaudeixen de la suficient credibilitat per tal que els seus interessos siguin considerats com a legítims per a les institucions i els polítics. Un altre problema, és l'autocensura: és a dir, no tots els actors tenen la capacitat (en el cas dels que estan en una posició més feble) o tenen la disposició (en el cas dels que estan en una posició més forta) a ajustar-se a un patró d'interacció deliberativa.

Regardless of the possibly uneven access of different groups, one should also consider possible problems between participants in policy-making procedures and their constituencies. This is an old problem of delegation and representation but the 'deliberative' literature tends to overlook the

fact that 'deliberative' agents frequently act as representatives of collective interests and organisations. (Papadopoulos & Warin, 2007, p. 455)

En segon lloc, pel que fa a la qualitat de la deliberació, afirmen que aquests instruments han de facilitar: que la ciutadania es qüestioni les seves pròpies certeses; que la ciutadania pugui veure les conseqüències de les seves pròpies preferències i tries, i, finalment, facilitar la imaginació col·lectiva per tal de cercar solucions innovadores.

En tercer lloc, per tal que aquests processos produeixin solucions àmpliament acceptades els/les participants no han de sentir-se dominats/des. Per aquests autors, la institucionalització dels processos participatius és una altra dimensió a tenir en compte, independentment de la seva efectivitat: els processos poden estar institucionalitzats però representar simplement un paper simbòlic, i poden ser efectius però estar dèbilment institucionalitzats. Efectivament, el procés de visibilitat (que està fortament correlacionat amb el d'institucionalització) és la clau per l'accessibilitat. En la mesura que els canals de responsabilitat estan associats amb els processos han de ser discutits, especialment si aquests mecanismes tenen una influència en decisions legalment vinculants.

Finalment, pel que fa a l'eficiència i l'eficàcia, els autors afirmen que en condicions d'incertesa i complexitat, participació dels interessats fa augmentar les possibilitats d'acceptació política. D'altra banda, els interessats contribueixen amb el seu coneixement local o sectorial, que pot ser d'ajuda a preveure errors en les decisions polítiques que, al seu torn, puguin impedir l'assoliment d'objectius i generar efectes perversos. Aquest és un component important de la contribució de les eines participatives a l'eficiència política, però no l'únic.

It is therefore necessary to clarify whether the bodies under consideration really enhance the overall support for policy outputs by the population, or whether acceptance is limited to participants. This again raises the problem of the consequences (this time on the output side) of limited participation. Do the specific forms of participation under scrutiny actually contribute to broader policy acceptance and, as a result, to more effective policy making (as argued in general by works on implementation and on responsive evaluation)? As noted above, another property of these tools is their alleged contribution to conflict resolution, be it through deliberation (conducive to consensus) or through bargaining (conducive to compromises). (Papadopoulos & Warin, 2007, p. 458)

Uns altres autors que també s'han pronunciat en aquesta matèria són Lowndes, Pratchett i Stocker, (Lowndes, Pratchett, & Stocker, 2006) que proposen el CLEAR, un

instrument que té com a finalitat ajudar als governs locals a analitzar com es pot millorar la participació que es du a terme als municipis. Aquest marc es basa en tres tipus de factors explicatius de la variabilitat local: els recursos, les relacions i les normes. Amb els “recursos” es refereixen a les condicions socioeconòmiques de diferents localitats, i com aquestes varien entre municipis, generant diferencials en les capacitats i les habilitats per a la participació entre els ciutadans de diferents àrees. Per “relacions” entenen els models formals i informals de sociabilitat de les diferents àrees, que permeten el desenvolupament i l’exploració del capital social com a base de la participació. I, finalment, les “normes” es refereixen a la combinació específica d’institucions formals i informals que influeixen la participació en una localitat, determinant el comportament de polítics, administradors públics, líders veïnals i ciutadans a títol individual.

CLEAR és una eina de diagnosi que permet identificar quins són els punts forts i dèbils de la participació en un municipi i, conseqüentment, comprendre amb més facilitat les estratègies per millorar la participació ciutadana. Amb CLEAR es parteix del supòsit que és més probable que la participació ciutadana sigui de més qualitat quan els ciutadans:

- a) Poden fer (“*Can do*”), és a dir, tenen els recursos i el coneixement per participar; b) Estan disposats (“*Like to*”), és a dir, tenen un sentit de comunitat que enforteix la participació; c) Possibilitats per (“*Enabled to*”), és a dir, estan proveïts d’oportunitats per a participar; d) Convocats a (“*Asked to*”), és a dir, estan mobilitzats per grups públics o voluntaris; e) Contestats a (“*Responded to*”), és a dir, veuen evidències que els seus punts de vista han estat considerats.

Taula 6. Factors promoting participation: it’s CLEAR

Key factor	How it works	Policy targets
Can do	The individual resources that people have to mobilise and organise (speaking, writing and technical skills, and the confidence to use them) make a difference	Capacity building, training and support of volunteers, mentoring, leadership development
Like to	To commit to participation requires an identification with the public entity that is the focus engagement	Civil renewal, citizenship, community development, neighbourhood governance, social capital
Enabled to	The civic infrastructure of groups and umbrella organisations makes a difference, because it creates or blocks an opportunity structure for participation	Investing in civic infrastructure and community networks, improving channels of communication via compacts
Asked to	Mobilising people into participation by asking for their input can make a big difference	Public participation schemes that are diverse and reflexive
Responded to	When asked, people say they will participate if they are listened to (not necessarily agreed with) and able to see a response	A public policy system that shows a capacity to respond – through specific outcomes, ongoing learning and feedback

Font: Extret de (Lowndes, Pratchett, & Stocker, 2006, p. 25)

Finalment, Blanco i Ballester, (Blanco & Ballester, 2011) identifiquen cinc condicions que, a nivell teòric, preveuen que determinen la capacitat transformadora de la participació ciutadana.

El **primer** és el lideratge polític i estableixen que cal que aquest sigui fort i generalitzat dins de l'estructura del govern municipal. Aquest lideratge fort és el que pot permetre que el procés participatiu ocupi una posició important dins de l'estructura de govern, comproment aquells agents polítics i administratius que tenen recursos clau com la informació, el coneixement expert, la competència política o els recursos financers.

El **segon** fa referència a l'amplitud dels marges de decisió ciutadana, i l'entenen com la capacitat de la ciutadania d'incidir en els diferents aspectes que en qualsevol camp de la política acostumen a estar íntimament relacionats. I, per tant, oferint mirades holístiques als problemes col·lectius.

El **tercer** tracta de la visibilitat i la capacitat de mobilització dels processos participatius.

El **quart** és l'impacte de les propostes ciutadanes en les decisions públiques.

I el **cinquè** el canvi cultural que segons els autors s'ha de produir a tres nivells: en l'àmbit polític (el repte és passar des de la cultura del monopoli representatiu a una cultura del diàleg i la coresponsabilitat); en l'àmbit administratiu (el repte consisteix a avançar des d'una mentalitat burocràtica on cadascú fa el que li toca, a una mentalitat postburocràtica on tothom ho ha de fer tot); i el darrer, en l'àmbit ciutadà (el repte és superar la cultura de la passivitat i la delegació).

En el marc de l'Estat Espanyol han estat moltes les administracions públiques que les darreres dues dècades han posat en pràctica diferents estructures de governança participativa: consells consultius, jurats ciutadans, pressupostos participatius o altres processos i/o mecanismes de participació. I aquestes experiències, també han estat

àmpliament estudiades¹ des de la perspectiva de la qualitat democràtica (Castellà & Jorba, 2005; Alguacil, 2006; Blanco & Ballester, 2011; Brugué & Parés, 2011; Font & Galais, 2011)

És a dir, s'han acurat en definir una sèrie de criteris de "qualitat participativa" que haurien de complir els mecanismes de participació per aconseguir una millora de les polítiques públiques en termes de qualitat democràtica. I han deixat en un segon pla l'anàlisi dels impactes o conseqüències dels espais i mecanismes concrets de participació.

Tot i això, cal destacar que darrerament han començat a emergir investigacions que han posat el seu punt de mira en **les conseqüències, els resultats, de les experiències participatives.** (Blanco & Ballester, 2011) (Brugué & Parés, 2011) (Fung, 2006)

En aquesta línia, Fung (Fung, 2006), per exemple, va distingir cinc grans modes de participació en funció a la dimensió que ell anomena "*Authority and Power*":

¹Destaquen estudis i avaluacions com: "Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans" (Subirats & alt.), Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans, 2001)

"Evaluación de las experiencias participativas en la gestión local de Cataluña: potencialidades y amenazas" (Castellà & Jorba, Evaluación de las experiencias participativas en la gestión local de Cataluña: potencialidades y amenazas, 2005) on es van analitzar les experiències de participació ciutadana subvencionades per la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya durant l'any 2005.

"¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la Provincia de Barcelona" (Blanco & Ballester, ¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la Provincia de Barcelona, 2011) on es van analitzar 11 experiències de pressupostos participatius que eren vigents en municipis de la província de Barcelona l'any 2011.

"Frente al conflicto deliberación: el caso de la Mesa de la Montaña de Aragón" (Brugué & Parés, 2011) on s'analitza la viabilitat i la funcionalitat de la deliberació com a eina per produir millors polítiques públiques en contextos d'elevada conflictivitat política i social.

"The The qualities of Local Participation: The Explanatory Role of ideology, External Support and Civil Society as Organizer" (Font & Galais, The qualities of Local Participation: The Explanatory Role of ideology, External Support and Civil Society as Organizer, 2011)

How is what participants say linked to what public authorities or participants themselves do?
(Fung, 2006, p. 69)

a) aquells en els que la ciutadania només pot aspirar a obtenir beneficis personals (informació, relacions socials, satisfacció d'haver complert un deure cívic...); b) aquells en els que la participació exerceix una influència comunicativa sobre les autoritats públiques; c) aquells que estan específicament dissenyats per al consell i la consulta; d) els que generen estructures de cogovernança per al disseny i/o el desplegament de plans i polítiques; e) els que permeten a la ciutadania exercir l'autoritat directa sobre les decisions o els recursos públics.

L'autor afegeix que anar pujant a l'escala participativa no significa necessàriament que les decisions que se'n derivin de la participació siguin millors o més justes socialment; però, en tot cas sí que és una condició que afavoreix el sentit d'apoderament polític entre la ciutadania i la rellevància de la participació en les polítiques.

Com es comentava anteriorment, Blanco i Ballester, (Blanco & Ballester, 2011) assenyalen que pel que fa a l'impacte dels processos de participació en les decisions públiques, cal tenir en compte que sense pretendre que la participació ciutadana impliqui un desistiment de responsabilitats polítiques per part dels governs, entenen que aquesta difícilment pot arribar a tenir efectes transformadors significatius si els impactes en les decisions són molt dèbils o inexistents. Des que Arnstein (Arnstein, 1969) va proposar la seva clàssica escala de la participació en la literatura s'ha anat proposant diferents tipologies participatives en funció del grau d'autoritat o de poder dels processos participatius.

Taula 7. Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation

8	Citizen control	Degrees of citizen power
7	Delegated power	
6	Partnership	
5	Placation	Degrees of tokenism
4	Consultation	
3	Informing	
2	Therapy	Nonparticipation
1	Manipulation	

Font: (Arnstein, 1969, p. 217)

Recordem que Arnstein estableix una tipologia de vuit nivells de participació que els situa en una escala en la qual cada graó correspon a la mesura en la qual el poder de la ciutadania determina el producte final. En els graons inferiors hi ha els nivells de "no-participació". Aquests graons no han estat dissenyats perquè les persones puguin participar en la planificació o la realització dels programes, sinó per permetre "educar" o "curar" als participants. Els graons 3 i 4 progressen a nivells de "formulisme" que permeten als participants poder escoltar i tenir veu. Però en aquestes condicions no es pot assegurar que les seves opinions seran ateses per aquelles que tenen el poder o podran canviar l'*estatus quo*. El cinquè graó és el que anomena "*placation*" i és senzillament el més alt del formulisme, perquè les regles bàsiques permeten als que no tenen poder a assessorar, però els que tenen poder continuen mantenint el dret a decidir. Més a munt a l'escala, el graó 6, són els nivells de poder ciutadà on augmenten els nivells de poder ciutadà per influir en la presa de decisions. En els graons 7 (delegació de poder) i 8 (control ciutadà) és on la ciutadania obté una capacitat més gran de presa de decisions o la gestió total del poder.

Obviously, the eight-rung ladder is a simplification, but it helps to illustrate the point that so many have missed—that there are significant gradations of citizen participation. Knowing these gradations makes it possible to cut through the hyperbole to understand the increasingly strident demands for participation from the have-nots as well as the gamut of confusing responses from the powerholders. (Arnstein, 1969, p. 217)

I, Brugué i Parés (Brugué & Parés, 2011) des d'una perspectiva de com avaluar la qualitat democràtica d'un espai deliberatiu destaquen que una bona deliberació democràtica ha de ser capaç de produir un impacte sobre les polítiques públiques sobre les quals es du a terme. En aquest sentit distingeixen dos grans tipus de resultats: els tangibles i els intangibles. Els impactes intangibles fan referència: d'una banda, a l'aprenentatge per part dels actors, tant en termes substantius com referents als procediments, les actituds i els valors associats a la deliberació. D'altra banda, a la millora i intensificació de les relacions entre els actors participants en la xarxa articulada a través de l'espai deliberatiu.

Pel que fa als impactes tangibles, fan referència també a dos factors. El primer, és a la incidència en les polítiques públiques sotmeses a debat mitjançant accions o programes concrets que responen a les demandes o les propostes sorgides de la deliberació. Per això cal, que el procés deliberatiu produeixi un document de resultats o acords sorgits de la deliberació; i que aquests resultats es materialitzin en accions i mesures concretes implementades per poders públics competents en la matèria. I,

segon, que es produeixi una millora substantiva de les polítiques que se sotmeten a debat, és a dir, si és capaç de millorar els continguts de les polítiques en qüestió.

Tal com afirmen (Blanco & Lowndes, 2011) tot i que un dels arguments més habituals per defensar la posada en marxa de mecanismes participatius són els seus suposats efectes positius sobre la qualitat de les polítiques, hi ha escassos estudis que demostrin empíricament que aquests efectes efectivament es produeixen.

En aquesta tesi, per l’anàlisi de la política d’immigració a Catalunya durant el període 2007 – 2014 aplicarem part dels criteris² que vam construir (Parés & Castellà, 2009) per definir la qualitat de les pràctiques de governança.

En aquest sentit, Castella i Parés (Parés & Castellà, 2009) vam dissenyar una sèrie de criteris de qualitat democràtica pensats per avaluar processos participatius. Tot i així, de bon inici els autors ja assenyalen que l’objectiu d’aquesta exposició és oferir un conjunt d’eines diverses que puguin ser útils per a l’avaluació de diferents processos participatius; entenent que, per a cada procés se seleccionaran (o s’ampliaran) els criteris per a l’avaluació, les preguntes i indicadors a avaluar i les metodologies a utilitzar; d’acord amb els objectius del procés, els objectius de l’avaluació i les característiques tant del procés avaluat com de la realitat social en la qual aquest es dugui a terme.

En funció del grau de profunditat amb el qual es vulgui avaluar un procés podrà utilitzar-se un major o menor nombre de criteris d’entre els que aquí es proposen (o entre d’altres) i, per a cadascun d’ells, es podrà emprar una metodologia o una altra (depenent dels recursos disponibles i del grau de profunditat analítica al que es vulgui arribar). Per tant, seleccionar tots o alguns dels criteris aquí proposats i triar la

2 Aquests criteris van ser desenvolupats a la tesina “Participació i qualitat democràtica: proposta de criteris de qualitat en l’anàlisi de processos de participació local a Catalunya” (Castellà, Participació i qualitat democràtica: proposta de criteris de qualitat en l’anàlisi de processos de participació local a Catalunya, 2009) i posteriorment publicats a “Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos” (Parés & Castellà, 2009)

metodologia a emprar, no només dependrà del context i de les característiques del procés, sinó també dels recursos disponibles a tal efecte.

En aquest sentit, els autors distribueixen aquests criteris en cinc àmbits d'estudi: la coordinació del procés, qui participa, sobre què es participa, com es participa i, finalment, els resultats del procés. Per a cadascun d'aquests àmbits defineixen una aspiració normativa que fa referència al que hauria de ser un procés participatiu amb qualitat democràtica.

En primer lloc, hi hauria els criteris relacionats amb la coordinació del procés. L'àmbit pertanyent a la coordinació del procés fa referència a tots aquells criteris més contextuals del procés participatiu relatius a la seva coordinació i gestió. D'aquesta manera se centren en l'acord polític, la *transversalitat*, el compromís polític, el colideratge, la integració en les dinàmiques locals de participació, la claredat d'objectius i els recursos.

En el marc d'aquest àmbit doncs, un procés en el qual hi ha un ampli acord sobre la seva necessitat i la seva metodologia té més possibilitats d'èxit que no pas un procés que és qüestionat, ja sigui des de l'àmbit polític tècnic o social.

Així mateix, la *transversalitat* fa referència a la capacitat de l'organització promotora del procés per estar internament cohesionada al voltant del mateix: els processos participatius que aconseguen un treball intern transversal, implicant a les diferents àrees rellevants per al procés tant a nivell tècnic com a nivell polític, són processos més eficients. Així mateix, el fet de potenciar la *transversalitat* en la coordinació d'un procés participatiu facilita que es redueixin les resistències a la implementació dels resultats per part d'aquelles àrees tècniques o polítiques que no estan directament compromeses amb l'impuls del procés participatiu.

Pel que fa al **compromís polític**, Parés i Castellà destaquen que només a través d'un compromís polític sòlit un procés participatiu serà un procés legitimat institucionalment. Aquesta condició és indispensable per tal que els resultats del procés s'implementin i, per tant, perquè el procés sigui eficaç.

Un altre criteri a tenir en compte és el **colideratge**. Tot i que és necessari un compromís i un lideratge polític sòlid per part de l'organització promotora del procés participatiu, el fet de compartir el lideratge del procés és considerat també un element de qualitat democràtica. I ho és per dos motius. D'una banda, perquè implicar a diversos actors en la coordinació i el lideratge del procés acostuma a ser una garantia

en termes de legitimitat. I de l'altra, perquè s'està implicant a més actors en la coordinació i, en conseqüència, aquest s'ajusta més a les característiques i les necessitats de la realitat en la qual s'està impulsant.

Els processos participatius d'un determinat municipi o territori no han de derivar sempre del seu propi sistema estable de participació, si bé convé que siguin coherents amb el mateix. I, si és possible, s'hi integrin i es coordinin, per no duplicar esforços i "esgotar" el potencial participatiu de la ciutadania. En el mateix sentit, convé evitar la duplicació d'estructures i per això cal intentar aprofitar els òrgans i les estructures ja existents al municipi.

Els objectius d'un procés participatiu han de ser clars per tal de facilitar la tasca tant dels gestors del procés com dels seus participants. La claredat en els objectius dota el procés de coherència i de transparència. En aquest sentit, és fonamental que els objectius del procés estableixin els límits del mateix, evitant així generar falses expectatives.

Finalment, tot procés participatiu cal que estigui planificat, identificant les seves fases i el seu cronograma. La planificació permet preveure les dificultats, organitzar la participació, oferir una major qualitat en el procés i garantir una major transparència. Quan es planifica, cal preveure els recursos econòmics i tècnica que es necessitaran. Un procés podrà obtenir major qualitat quan els recursos econòmics i tècnics siguin adequats als objectius plantejats.

En segon lloc, els autors se centren en els criteris relacionats amb qui participa en el procés. L'àmbit relacionat amb els i les participants del procés fa referència a tots aquells criteris relatius la quantitat de participants (extensió), la seva diversitat o el grau de representació.

A priori, com més participants aconseguixi implicar un procés participatiu millor. Però alhora, cal tenir en compte que sovint és tan important la quantitat de participants (per l'efecte pedagògic del procés en els mateixos participants directes) com la diversitat de persones (quelcom que garanteix tenir en compte punts de vista molt diferents, i que redunda en la legitimitat i qualitat del resultat final).

Un procés participatiu tindrà una major qualitat democràtica si és capaç d'incorporar la **diversitat** de la societat en el qual es desenvolupa, és a dir, si els diferents grups socials i els diferents interessos hi estan representats. En aquest sentit s'han de tenir en compte els grups socials habitualment subrepresentats en els processos

participatius com són les dones, els joves o els immigrants (per exemple). Així mateix, per tal de garantir aquesta diversitat, pel que fa a les entitats, caldrà tenir en compte la diversitat d'associacions que participen, respecte a les presents en el territori. Un pas més enllà de la diversitat, és detectar l'absència de grups especialment rellevants per a la temàtica que es tracta, és a dir, un procés de qualitat hauria de garantir la participació de tots els actors clau en relació a la temàtica sotmesa a participació.

I, finalment, pel que fa a la **representació**, en alguns processos tots o algun dels participants ho fan en representació d'actors organitzats. En aquests casos un criteri de qualitat democràtica consisteix a garantir que aquests representants siguin realment portadors d'un discurs col·lectiu. Aquesta garantia ve donada per tres tipus d'elements: els relatius al procés, els relatius a l'organització i els relatius a les persones que fan de representants. El procés ha de facilitar la possibilitat que els representants traslladin la informació a la seva organització i puguin tenir debats interns; les organitzacions han d'escollir als seus representants i participar dels debats interns, i els representants han de participar en el procés sent fidels a les aportacions sorgides de la seva organització, sense fer aportacions personals.

En tercer lloc, destaquen els criteris relacionats amb la temàtica del procés participatiu, és a dir, sobre què es participa. I en aquest calaix destaquen concretament: la rellevància del tema, la capacitat d'intervenció de l'administració i la procedència de la temàtica sotmesa a participació.

La participació s'hauria d'aplicar a aspectes rellevants per a una comunitat. Segons els autors, els processos participatius podran contribuir a l'eficàcia de les polítiques públiques en la mesura que tracten temes que siguin rellevants per a la ciutadania.

Així mateix, un procés participatiu d'àmbit local, autonòmic o estatal serà més eficient si aborda temes sobre els quals té **capacitat d'intervenció** com a administració.

I, els temes sotmesos a participació poden procedir de la iniciativa o la demanda de diferents actors: poden ser iniciativa del Govern, d'una àrea concreta del Govern, d'algun tècnic, de l'oposició, de la ciutadania no organitzada. En general, els temes procedents d'una **demanda ciutadana** no només responen millor a la voluntat de la ciutadania, sinó que també tenen majors possibilitats de generar processos d'èxit, amb majors nivells de participació.

En quart lloc, en l'àmbit pertanyent a com es participa (és a dir, al mètode participatiu) tracta, doncs, del mateix desenvolupament del procés participatiu i fa referència a la

forma que aquest acaba prenent. Diferenciarem els següents aspectes: el grau de participació, la capacitat de proposta, la qualitat de la informació, capacitat de proposta, qualitat de la deliberació i l'avaluació.

Un **primer criteri** de qualitat a tenir en compte és el **grau de participació** o marge de decisió dels ciutadans; és a dir, allò que Arnstein (Arnstein, 1969) definí com a intensitat de la participació o l'escala participativa en funció del rol o paper que han desenvolupat els/les ciutadans/es en els diferents espais participatius. L'autor distingeix entre els següents nivells de participació acumulatius (cadascun engloba els anteriors): informació, comunicació, consulta, deliberació i participació en la presa de decisions. A cadascun dels nivells es requereix, progressivament, una major implicació i menor passivitat dels participants.

En general, es considera que els processos en els quals els/les participants s'han centrat en la informació i comunicació no són específicament participatius. És important, per tant detectar si en les experiències participades els/les ciutadans/nes han estat en processos de consulta (es demana bàsicament informació sobre prioritats i necessitats als ciutadans), si s'han integrat en la deliberació (debat sobre les propostes, contemplació i valoració d'alternatives, etc.) i, finalment, si a més a més els ciutadans/es han tingut capacitat de decisió i/o gestió sobre el mateix procés i els resultats derivats. En aquest darrer cas és quan es considerarà que l'experiència és de més qualitat.

Un **segon criteri** és la **capacitat de proposta** que tinguin els participants. D'aquesta manera, un procés participatiu ampliarà més els drets ciutadans si permet que els i les participants facin propostes. Alguns processos participatius no contempen aquesta possibilitat perquè metodològicament s'han decidit així, altres no la contempen perquè l'objectiu del procés se centra en altres fases de l'elaboració d'una política pública, per exemple una diagnosi.

En **tercer criteri** a tenir en compte és la **qualitat de la informació**. Un bon procés participatiu ha d'oferir als participants tota la informació necessària per a poder opinar i decidir. Per això cal que la informació que es produeixi sigui plural i de qualitat. La informació ha de ser clara i útil, i convé que clarifiqui els objectius del procés. També és necessari que s'utilitzin els canals adequats per arribar a tots els potencials participants. Una bona difusió del procés facilita que tots els potencials participants puguin participar en majors condicions d'igualtat.

En **quart criteri** a tenir en compte és la **qualitat de la deliberació**. En els espais deliberatius s’acostumen a generar desigualtats deliberatives i comunicatives entre els diferents participants. Per reduir aquestes desigualtats és recomanable utilitzar tècniques i mecanismes específics que ajudin a reduir-les.

Finalment, avaluar el **procés participatiu** des del seu inici i de forma continuada és en si mateix un criteri de qualitat, d’aquesta manera no només podrem analitzar la qualitat democràtica del nostre procés sinó que també el podrem millorar. Tot i que existeixen diverses formes d’avaluació de la participació, al nostre entendre s’aconseguirà una major qualitat democràtica quan aquesta avaluació estigui planificada (des de l’inici del procés), continuada (durant tot el procés) i participada (incorporant els subjectes de la participació).

En **cinquè lloc**, destaquen els criteris relacionats amb **les conseqüències del procés**. En aquest àmbit destaquen quatre aspectes a tenir en compte: la capacitat d’incidència del procés, la supervisió pública dels resultats, l’aprenentatge dels agents implicats i la capacitat de dinamització de les xarxes d’actors.

Per a la legitimitat d’un procés participatiu és bàsic que hi hagi uns **resultats substantius** que responguin a les necessitats plantejades en el disseny del mateix procés participatiu. Des del punt de vista de la qualitat democràtica del procés, aquests resultats substantius no només han d’existir, sinó que a més haurien de respondre a les demandes i les propostes fetes per la ciutadania en el procés participatiu. És a dir, entenem que la qualitat democràtica es dona quan els participants realment influeixen en els resultats del procés. La capacitat efectiva d’un procés participatiu per a transformar la realitat es dona quan els resultats del procés incideixen en les polítiques públiques; és a dir, es converteixen en “*outputs*” i, sobretot, quan aquestes polítiques públiques aconsegueixen transformar la realitat d’acord amb els objectius que s’havien fixat i, per tant, es converteixen en “*outcomes*”.

Un procés participatiu de qualitat hauria de preveure una **devolució dels resultats**, tant els substantius al final del procés per tal que els/les participants coneguin els resultats, els validin i puguin donar per finalitzat el procés. La devolució de resultats està molt lligada a criteris de caràcter general com són la visibilitat i transparència del procés, la seva legitimitat i coherència i l’augment de la confiança de la ciutadania en les institucions.

Un procés participatiu serà de major qualitat si aconseguix capacitar als participants en l'àmbit de la participació ciutadana, des dels mateixos polítics, als tècnics i administratius i a les entitats i ciutadans a títol individual. Entre aquestes capacitacions tenim: tant les més concretes com un major coneixement sobre el tema sotmès a participació; més genèrica aquelles que permeten un funcionament millor dels processos ciutadans (capacitat per parlar, entendre el funcionament dels processos participatius, conèixer el funcionament de l'administració, etc.); fins a capacitacions més abstractes relacionades amb el suport a la democràcia i als seus valors.

I, finalment, **un procés participatiu, a banda d'aspirar a uns resultats substantius, hauria d'enfortir les relacions entre els participants** i entre els participants i l'administració. Des d'aquest punt de vista, del procés participatiu, s'espera que un impacte en la societat, transformant les formes de relació entre els ciutadans, però també en l'administració, generant una administració més permeable i amb una major capacitat d'interlocució. A més, si el procés està ben gestionat, aquest enfortiment de les relacions socials pot permetre superar les dinàmiques de conflicte amb major facilitat.

2.3 Dinàmiques de canvi³

En aquest segon apartat explicarem les dinàmiques que es produeixen en la societat catalana i espanyola arrel de la crisi econòmica i financera. I concretament ens centrarem en quatre canvis: el social, l'econòmic, el tecnològic i el polític. Estirant el fil d'aquest darrer canvi ens endinsarem en dos aspectes: com reacciona la ciutadania davant el canvi polític i quin impacte té la crisi en les administracions públiques.

³ Aquest apartat és una adaptació del text publicat a Repensant la participació de la ciutadania al món local (Castellà, Garcia-Brugada, & Parés, 2015)

Finalment, en el darrer punt argumentarem com la crisi té un especial impacte en la població immigrada.

2.3.1 Crisi o canvi d'època?

Vivimos en pleno cambio de época. No es solo una crisis. Nos han cambiado las pautas de trabajo y de vida. Nos comunicamos, informamos y actuamos desde otras plataformas y medios. Otras familias. Barrios y pueblos más heterogéneos. Trabajos, salarios e hipotecas dependiendo de decisiones y situaciones que no sabemos a quién atribuir. Y en medio de toda esa sacudida, la política y los políticos parecen seguir a su aire, a sus cosas, como si lo que nos acontece fuera algo temporal. Estamos en una sociedad y en una economía más abierta. Pero la política sigue siendo un coto cerrado para especialistas. (Subirats, 2011, p. 5)

És evident que ens trobem davant d'una societat ben diferent de la de fa uns anys. L'inici de la crisi econòmica i financera marca un important punt d'inflexió en molts aspectes, no només a nivell econòmic, sinó també a nivell social i polític. Existeix un ampli consens a l'hora de valorar, primer, que la crisi no és únicament econòmica sinó que té una important dimensió social i que ha esdevingut, també, una crisi política, a partir d'un creixent distanciament entre la ciutadania i les institucions públiques. (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014) I, segon, el procés de canvi que estem vivint no és una situació conjuntural, transitòria, sinó que és una qüestió estructural que requereix canvis profunds en les formes de fer de les institucions públiques.

Atravesamos un periodo de transición entre el final de lo que podríamos denominar como modelo fordista-desarrollista-urbanístico, que marcó la vida de las grandes ciudades españolas en los últimos treinta años, y un escenario emergente aún por definir. Un escenario en el que las relaciones entre poderes públicos, dinámicas económicas e interacciones sociales sufren grandes convulsiones, con nuevos dilemas y conflictos relacionados con la tensión entre difíciles continuidades y alternativas emergentes pero poco consolidadas (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014, p. 9).

Tot i que la configuració d'aquesta nova realitat fa més d'una dècada que s'està gestant i ja havia estat alertada per diferents autors (Bauman, 1999), (Beck, 1998), (Giddens, 1999), amb la crisi econòmica aquest procés s'accelera, les diferències i les desigualtats s'accentuen i s'intensifiquen enormement múltiples situacions d'exclusió social (Blanco, I; León, M., 2013).

Com a mínim, i resumint, es pot parlar de quatre grans elements de canvi: el canvi social, el canvi econòmic, el canvi tecnològic i el canvi polític. A continuació veurem breument en què han consistit aquests quatre elements de canvi.

El **primer canvi** que tractarem, és el **canvi social**. La societat que precedeix a l'actual escenari de crisi es caracteritzava per ser una societat de benestar. L'Estat del Benestar es va edificar sobre una societat fortament estratificada, però amb uns grups socials homogenis i solidaris entre si. En aquest context, les polítiques de benestar es van construir des de lògiques de resposta a demandes que es presumien homogènies i es van gestionar de manera rígida i burocràtica. Els diferents governs es van dedicar a produir polítiques universalistes de caràcter redistributiu (basades en un sistema fiscal de caràcter progressiu); i ho van fer de manera poc diversificada i gens personalitzada. A més, el gran gruix d'aquestes polítiques es van desenvolupar sota una lògica *incrementalista*: a cada nova demanda, a cada nou dret reconegut, li van correspondre noves responsabilitats polítiques diferenciades, nous serveis, nous programes, etc. (Subirats & Parés, 2014)

Durant les darreres dècades del segle XX, però, ja es va començar a constatar un fort procés d'individualització i de reestructuració dels espais de socialització (Giddens, 2000) (Beck, 2002). Les diferents formes d'articulació social del moment (famílies, llocs de treball, organitzacions polítiques i sindicals, barris i comunitats...) es varen anar debilitant i van anar perdent capacitat de canalització i gestió dels conflictes socials. El treball, per exemple, estructura cada vegada menys la vida de les persones, i això afecta els seus vincles socials, la forma d'entendre les pautes de reciprocitat, o en la implicació d'aquells temes que van més enllà del mateix individu (Sennett, 2001).

D'aquesta manera, va anar emergint així una nova societat més individualitzada i més heterogènia, on les trajectòries vitals cada cop són més complexes i més diverses i demanden, per tant, de respostes més específiques.

El **segon canvi** evident és el que s'està produint **en l'àmbit econòmic**. De fet, és el que ha patit una sacsejada més important i, és en gran mesura la causa de molts dels altres canvis. Moltes de les transformacions socials que anteriorment s'han comentat tenen a veure amb l'evolució del model econòmic: des del capitalisme fordista desenvolupat al llarg del segle XX cap a un capitalisme avançat, de naturalesa postfordista, altament especialitzat, diversificat i deslocalitzat. (López & Rodríguez, 2010). Tot i que la crisi econòmica i financera és d'origen global, els seus efectes són clarament locals i, per tant, obliguen també a repensar la finalitat de la participació al món local i en el marc autonòmic, que haurà d'orientar-se a les noves problemàtiques que emergeixen com a conseqüència de la crisi (Blanco & Subirats, 2012).

Els efectes de la crisi són múltiples i devastadors: afecta el deute dels poders públics, al deute de les famílies i de les empreses, provoca el tancament de l'aixeta del crèdit, dispara l'atur (especialment el juvenil) a uns nivells sense precedents, origina nous processos migratoris, incrementa les desigualtats socials, generalitza els desnonaments hipotecaris, ensorra petites i mitjanes empreses, crea noves situacions de pobresa alimentària i energètica, desprotegeix a moltes persones d'unes garanties socials que fins ara eren inqüestionables i converteix a una part molt majoritària de la població en vulnerable davant de tots aquests efectes. (Blanco & León, 2013). Justament els efectes que té la crisi en els processos migratoris i en els desnonaments hipotecaris són aspectes que aprofundirem en els pròxims capítols de la tesi.

Sense dubte, però, un dels elements de canvi més importants dels darrers anys, que té a veure amb la crisi econòmica però no només, és que les administracions locals i autonòmiques han vist com es reduïen dràsticament els seus recursos i la seva capacitat per fer front als problemes de la comunitat. (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014)

Un **tercer canvi** rellevant ha estat el **tecnològic**. Internet és un factor revolucionari per entendre el canvi en la nostra societat. Internet ha fet que moltes de les tradicionals estructures d'intermediació puguin ser prescindibles (des de les agències de viatges fins als mitjans de comunicació de masses o els partits polítics).

Internet, d'altra banda, ha permès que es produeixi una multiplicació i una diversificació dels actors polítics (Subirats, 2012).

Internet, al mateix temps, ha aconseguit reduir de forma molt significativa els costos de l'acció col·lectiva. La ciutadania té avui menys costos d'organització i mobilització (capacitat d'identificar interessos comuns, de difondre missatges, capacitat de comunicació, decisió i lideratge mitjançant processos d'intel·ligència col·lectiva i coordinació...), així com una menor necessitat o dependència de recursos monetaris, d'accés als mitjans de comunicació de masses i de grans inversions de capital per organitzar-se. Bimber (Bimber, 1998), per exemple, defensa que el tret que caracteritza la política en l'era de les noves tecnologies és l'anomenada *accelerated pluralism*. És a dir, defensa que les TIC acceleren l'aparició (i la desaparició) dels grups i que el seu efecte principal en l'àmbit polític es comprovarà amb la intensificació de l'activitat d'aquests. Per tant, les TIC representen noves oportunitats per l'acció col·lectiva, representen una nova estructura d'oportunitats polítiques per als grups, que poden augmentar l'oferta política.

Amb Internet el recurs principal passa a ser la connectivitat i la capacitat de relacionar-se amb altres a través de la xarxa, mentre que altres recursos que tradicionalment eren molt rellevants (com la disponibilitat de temps o de diners) avui passen a un segon nivell (Bennet & Segerberg, 2012).

I, el **darrer canvi** significatiu és el **canvi polític**. La crisi econòmica i social ha vingut acompanyada, com dèiem, d'una crisi política i institucional.

No és que la ciutadania no tingui interès per la política, com podia passar fa uns anys quan es parlava del problema de la desafecció. Estem davant d'un nou escenari en què la ciutadania ha recuperat l'interès per la cosa pública però, al mateix temps, ha perdut la seva confiança en les institucions públiques i els partits polítics. (Della Porta & Mattoni, 2014)

La mobilització ciutadana del 15M, així com altres mobilitzacions que s'han viscut en els darrers anys, sumades a les múltiples pràctiques d'innovació social que des de la societat civil busquen implementar solucions creatives als problemes col·lectius, posen en relleu el fet que el què estem vivint no és un moment de desafecció política sinó un moment de deslegitimació de la política de les institucions. És a dir, el problema no és que la ciutadania no tingui interès per la política o no es preocupi pels afers col·lectius; el problema és que tant les institucions públiques com els principals agents de representació (partits polítics, sindicats, etc.) han perdut legitimitat. (Subirats & Parés, ed. 2014)

Al mateix temps, però, sembla que la ciutadania s'ha tornat més exigent envers les institucions públiques, reclamen uns serveis públics de qualitat i entenen que els ajuntaments, com a administració de proximitat, resolguin els seus problemes més quotidians.

Des de l'any 2007 molts d'aquests factors de canvi que hem explicat fins ara han patit una forta acceleració i els seus efectes han creat un agreujament de les condicions de vida de la ciutadania. Tenint en compte les relacions entre les esferes de govern, Subirats i Martí-Costa (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014) identifiquen tres grans etapes a partir de l'esclat de la crisi:

Una primera etapa (2007 – 2009) on els governs neguen la profunditat de la crisi mentre, en paral·lel, cau el sector immobiliari.

En segona, entre l'any 2009 i el 2011, on l'atur es dispara i el protagonisme el pren l'Administració General de l'Estat amb el “Plan E” com a proposta amb polítiques executades a l'àmbit local orientades a la reactivació del sector de la construcció a través de la inversió pública. Es comença a parlar de crisi financera i es produeix un transvasament dels costos del deute privat (fonamentalment bancària) cap al deute públic a partir del procés de re-estructuració bancari.

I, una tercera, a partir de 2011 fins ara, marcada per les polítiques d'austeritat en el marc de la UE, la crisi de les finances públiques, la limitació del deute públic i l'augment de la desigualtat i l'emergència social en l'escala local, amb l'amenaça de processos de recentralització

En els propers apartats ens centrarem en el canvi polític des de dos vessants: des de la ciutadania (de la desafecció a la repolitització) i des de l'impacte que té la crisi en les administracions públiques.

2.3.2 De la desafecció a la repolitització

Una primera qüestió que es planteja és saber com reacciona la ciutadania davant del canvi polític que acabem d'exposar. Alguns autors com **Norris** (Norris, 1999), assenyalen que la societat civil davant d'aquest canvi reacciona principalment mitjançant l'allunyament de la ciutadania dels canals formals de representació d'interessos, l'augment del descontentament i la desafecció respecte a les autoritats públiques (Norris, 1999).

D'aquesta manera, la ciutadania opta per a mecanismes de sortida pel que fa a l'opció institucional que suposa la participació electoral i tria noves formes d'articulació i expressió de les seves demandes que, cada vegada amb més gran mesura, adopten la forma d'activisme polític de protesta, d'acció contenciosa (Tilly & Tarrow, 2006)

Per tant, a banda dels canvis econòmics, socials, polítics i tecnològics que hem comentat anteriorment, el nou escenari ha provocat canvis molt significatius en les formes d'organització i d'acció de la societat civil: han aparegut nous actors, que s'organitzen i actuen de forma diferent, i estan sorgint noves demandes vinculades a les conseqüències de la crisi.

El 15 de maig de 2011 es va produir a l'estat espanyol una gran sacsejada en la forma d'entendre i concebre el nostre sistema polític. Sota el lema “no ens representen”, el

moviment 15M no només qüestionava la representativitat del sistema polític espanyol i català sinó que posava en situació de crisi la mateixa democràcia (Toret, 2013).

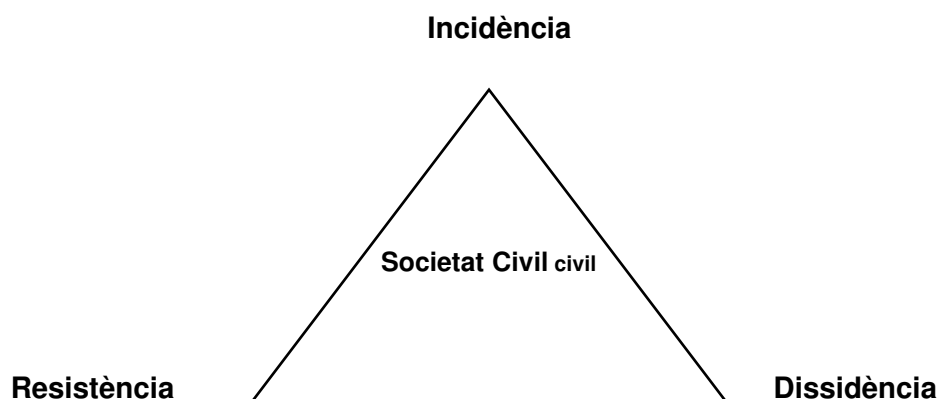
El moviment no només va interpel·lar directament als poders públics i als partits polítics, sinó que també posava en qüestió l'eficàcia, les formes d'organització i les lògiques d'actuació de les velles organitzacions de canvi social, des dels sindicats fins a les associacions de veïnes o els moviments socials tradicionals (Della Porta & Mattoni, 2014). Tot i que alguns dels nous actors que han sorgit en els darrers anys es gesten en paral·lel al 15M, no hi ha cap dubte que aquest representa un punt d'inflexió per a l'aparició de nous activismes a tot l'estat.

Aquests nous activismes es caracteritzen per noves maneres de fer i noves formes d'organitzar-se basades en l'horitzontalitat: plataformes diverses, les marees, la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca o múltiples grups de ciutadans diversos al voltant d'interessos compartits. Parlem, en general, de noves formes d'agregació molt més disperses, diverses, fragmentades i plurals (Blanco & León, 2013). En els pròxims capítols ens centrem en dues d'elles: la plataforma d'Afectats per la Hipoteca i la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona.

Tot i que la situació més habitual és que l'associacionisme tradicional convisqui amb els nous moviments socials, s'identifiquen dues grans tendències en la relació entre aquests dos tipus d'actors: la confrontació o la col·laboració. En alguns casos els nous moviments qüestionen l'associacionisme tradicional, l'acusen de formar part del sistema i de mantenir una relació clientelar amb les institucions. En altres casos es busquen estratègies de col·laboració i/o els actors més tradicionals proven de repensar les seves formes de fer adaptant-les als nous temps (Subirats & Parés, 2014).

L'aparició d'aquests nous actors ha vingut acompanyada també de noves formes de participació des de la societat civil (Della Porta, 2013). S'ha fet esment abans de la innovació social, mostrant com davant aquest escenari de canvi la societat està buscant noves solucions. Com que no les està trobant al sector públic, la ciutadania opta per cercar alternatives des de l'autogestió. Així, estem davant d'una ciutadania més autònoma que no només protesta i demanda sinó que també té capacitat per resoldre els seus propis problemes col·lectivament a partir de pràctiques concretes de col·laboració, cooperació i solidaritat. La innovació social (Eizaguirre, 2013), entesa com una forma de dissidència enfront dels poders públics, és un dels trets característics de molts d'aquests nous actors, però no és l'únic.

Figura 3. Estratègies de la societat civil



Font: (Castellà, Garcia-Brugada, Parés, 2015)

Molts d'aquests nous actors consideren que els poders públics estan actuant en contra el model de societat que ells defensen i/o estan originant situacions d'injustícia que ells consideren intolerables (Blanco & León, 2013). Amb aquesta lectura, alguns d'aquests moviments combinen les pràctiques de dissidència amb les pràctiques de resistència, protestant i enfrontant-se als poder públics (Eizaguirre, 2013): les mobilitzacions de les diferents mareas ciutadanes davant les polítiques d'austeritat o les accions de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca per aturar els desnonaments mitjançant protestes o escarnis en serien bons exemples.

Al mateix temps, però, la gran majoria d'aquests nous actors no renuncien a aconseguir una incidència en l'esfera pública a través de les institucions⁴. Molts

4 Com veurem més endavant, continuant amb l'exemple de la Plataforma d'Afectats, veiem com al mateix temps que actua amb lògiques de dissidència (obra social de la PAH) i de resistència (escarnis), el seu objectiu final és aconseguir canviar la legislació hipotecària, motiu pel qual varen promoure una Iniciativa Legislativa Popular al Congrés de Diputats.

d'aquests nous actors, doncs, pretenen incidir en les polítiques d'habitatge, d'educació, de benestar social o, fins i tot, han provocat situar nous temes en l'agenda política de les administracions, com pot ser el cas de les polítiques d'habitatge o de buits urbans. Les estratègies d'acció dels nous actors socials, combinant incidència, dissidència i resistència, no estan exemptes de debat per part de les institucions.

D'altra banda, al marge de l'emergència d'aquests nous actors sembla que, si ens referim al conjunt de la ciutadania en general, s'arrosseguen alguns dèficits de cultura participativa que no es varen saber resoldre en el període anterior a la crisi (Castellà, 2009). Diversos estudis sobre el món local apunten que molts ciutadans continuen relacionant-se amb l'administració des de la lògica de la queixa individual, que hi ha un dèficit d'educació en la participació o que es continua entenent la participació des de la defensa de l'interès individual i no des de la construcció d'interessos col·lectius (Font & Galais, 2011).

Al parlar de la repolització de la ciutadania hi ha un parell d'aspectes més a ressaltar.

D'una banda, el fet que sens dubte, com ja assenyalàvem anteriorment, Internet ha facilitat l'aparició de moltes d'aquestes formes d'agregació que solen fer un ús força intensiu de les xarxes socials.

Al mateix temps que Internet pot convertir la participació en quelcom més individual, també multiplica les possibilitats de mobilització i d'acció col·lectiva. (Bimber, 1998) Internet redueix els costos d'organització i de mobilització i facilita la connexió entre individus amb interessos compartits.

Davant d'aquesta nova situació les administracions es troben amb una nova realitat en la qual els seus interlocutors ja no són només les organitzacions i les associacions tradicionals, que tenien una persona de referència per relacionar-se amb l'administració local. Ara a aquests actors s'hi sumen els nous moviments socials, amb una forma organitzativa que fa més complexa la interlocució, i les xarxes socials, on la ciutadania opina i es mobilitza a una velocitat vertiginosa i amb una capacitat d'impacte molt més gran (Subirats, 2012).

Un segon aspecte a ressaltar, és que el nou escenari social que dibuixàvem anteriorment, i molt especialment el context de crisi que estem vivint, està originant noves demandes per part de la ciutadania. Algunes d'aquestes demandes es canalitzen a través dels nous actors o de noves formes d'agregació intensives en l'ús d'Internet; d'altres no aconsegueixen fer aquest salt en l'àmbit de la mobilització

ciutadana però emergeixen com a noves problemàtiques i noves necessitats socials (Blanco & León, 2013).

Per una banda destaquen totes aquelles demandes que tenen a veure amb la resolució de necessitats bàsiques i la satisfacció de qüestions estrictament materials.

D'altra banda, han crescut amb força totes aquelles reivindicacions que reclamen més democràcia, a través de noves formes de participació i democràcia directa, i més transparència (Subirats, 2011). Sens dubte, el 15M va jugar un paper molt important en l'emergència de totes aquestes noves demandes, situant el debat entre la nova i la vella política com un element central en l'agenda política estatal, nacional i municipal (Toret, 2013).

2.3.3 L'impacte de la crisi en les administracions públiques

Sembla lògic pensar que si tot està canviant, l'administració també s'hauria de reformar, repensar o reajustar per tal de poder donar millors respostes davant el nou context que acabem de descriure.

Tanmateix, més enllà d'alguns elements de canvi, ens trobem amb una administració altament burocratitzada, amb unes estructures molt rígides que dificulten qualsevol tipus d'adaptació, transformació o innovació (Subirats & Parés, 2014). Així, la capacitat de canvi de les institucions per fer front a la nova situació es veu molt limitada per les característiques pròpies de l'estructura administrativa. Durant molts anys s'ha construït una administració més orientada a garantir el funcionament de determinats processos jurídics i administratius que no pas a garantir uns bons resultats.

Ese conjunto de cambios y de profundas transformaciones en las esferas productivas, social y familiar no han encontrado a los poderes públicos en su mejor momento. El mercado y el poder económico subyacente se han globalizado, mientras las instituciones políticas, y el poder que de ellas emana, sigue en buena parte anclado al territorio. Y esas instituciones territorializadas padecen importantes problemas de legitimidad, debido tanto a situaciones de heteronomía (los que deciden, no son los elegidos para ello), y de captura (capacidad de control de las instituciones reguladoras por parte de agentes financieros y económicos que deberían ser los regulados). Pero es en cambio en cada territorio donde los problemas que genera la mundialización económica y los procesos de individualización se manifiestan diariamente. (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014, p. 10)

En el moment actual, per contra, la ciutadania reclama solucions i l'administració, enormement limitada pels seus procediments, està mostrant moltes dificultats per ser funcional; és a dir, per donar respostes eficaces als problemes de la ciutadania.

(Subirats, 2011) En aquest context, són moltes les administracions que han entrat en una dinàmica d'una certa paralització i, en lloc de liderar els processos de canvi, n'estan quedant al marge. Aquest fet suposa un canvi significatiu en el rol dels ajuntaments, per exemple, que durant les darreres dècades s'havien caracteritzat per estar al capdavant dels processos de canvi, treballant des de la proximitat i amb una clara orientació comunitària (Subirats & Martí-Costa, ed. 2015).

D'altra banda, algunes de les solucions que ja s'apuntaven fa anys per fer front a unes problemàtiques cada cop més complexes no s'han acabat d'implementar. Fa temps que és sabut que els problemes complexos s'haurien d'abordar a partir d'aproximacions integrals. Tot i que hi ha hagut notables avenços en aquesta direcció, la realitat és que continuem tenint unes administracions molt fragmentades, segmentades per departaments estancs, cosa que limita molt l'abordatge dels problemes de forma integral (Brugué, 2005).

A banda d'aquells elements propis de l'administració que poden dificultar o facilitar un procés d'adaptació al nou context, ens trobem actualment immersos en un procés de debilitació de l'administració pública en general i de l'administració local en particular.

Com ja hem apuntat, l'administració pública està veient com les seves capacitats per fer front als problemes col·lectius són cada vegada menors. En primer lloc per una reducció molt significativa dels seus recursos, ja sigui per una reducció dels ingressos vinculada a l'actual situació de crisi o per l'adopció, per convenciment o per obligació, de les anomenades polítiques d'austeritat. I, en segon lloc, per la pèrdua de legitimitat dels poders públics, que han vist com han deixat de ser percebuts com a part de la solució. Estem assistint, per tant, a un clar retrocés en el pes de les institucions públiques en la societat, tant pel que fa a la seva capacitat de lideratge com pel que fa a la seva dotació pressupostària.

Aquesta situació és especialment significativa al món local, on la debilitació de les institucions públiques es veu agreujada per un procés recentralitzador a través de la

RSAL⁵ que, al mateix temps que limita el finançament a les administracions locals, les buida també de les seves competències.

Abans de la crisi l'administració ja començava a ser percebuda com a burocràtica, lenta i ineficaç. Amb l'arribada de la crisi, i les polítiques que se n'han derivat, no només s'ha agreujat aquesta percepció sinó que la mateixa institució ha entrat en una profunda situació de crisi, tant des del punt de vista de la seva legitimitat com des del punt de vista de la seva funcionalitat. (Subirats & Parés, 2014)

En aquest context, les arquitectures de participació i els processos de participació se n'han ressentit, tan per la seva existència com pel seu desús.

Tot i que els instruments de participació institucionals no s'estan reforçant com a mecanismes de gestió de les conseqüències de la crisi, sembla que tampoc s'estan eliminant massivament, especialment aquells que tenen una naturalesa d'òrgans estables, com poden ser els consells de participació.

Després de 20 anys de l'impuls de les primeres polítiques de participació en l'àmbit local, diversos ajuntaments han intentat racionalitzar i repensar l'estructura de consells sectorials i territorials, davant la percepció que no acaben de ser útils i ni funcionals en el moment actual. En altres casos aquestes estructures s'han deixat morir, s'han buidat de contingut o estan en desús. En la majoria de municipis, però, els consells de participació es mantenen com a espais formals de participació estable i es van reunir periòdicament, tal com feien abans de la crisi. A més a més, cal afegir que en molts municipis hi va haver canvis de govern l'any 2011 i això ha originat també nous posicionaments en relació a la política municipal de participació.

En qualsevol cas, hi ha tres elements que caldria destacar pel que fa als òrgans estables de participació impulsats des de les institucions. En primer lloc, aquells espais (d'abast local o supralocal) amb una certa tradició i on més o menys han anat

5 Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756

funcionant, hi ha certes resistències a la seva possible desarticulació. Moltes entitats els consideren útils i, encara que puguin tenir moltes deficiències, prefereixen tenir-los que eliminar-los.

En segon lloc, malgrat que no siguin les estructures més adients per fer front als nous problemes socials, compleixen una sèrie de funcions que cal posar en valor: la seva funció com a espais d'informació, les possibilitats que presenten com a espai de rendició de comptes, la generació de relacions i de xarxes entre diferents organitzacions del municipi o del sector o els *inputs* que pot rebre l'equip de govern realitzant una bona escolta activa en aquests òrgans. Així, tant des de les organitzacions que participen en aquests espais com des de les institucions es solen identificar algunes funcions que continuen sent d'utilitat fins i tot en aquest nou context (Castellà, 2009).

I, per últim, i tal com ja hem apuntat anteriorment, els òrgans estables de participació són els que més han vist qüestionada la seva qualitat democràtica. La seva rigidesa els porta a tenir poca capacitat per adaptar-se als nous temes i per incorporar els nous actors, mentre que el seu format excessivament institucionalitzat fa que, de moment, encaixin molt poc amb les noves lògiques de participació més vinculades a l'acció (Castellà & Jorba, 2005).

Pel que fa als processos participatius, podem afirmar que hi ha hagut una gran davallada en la seva promoció. Tot i que alguns ajuntaments continuen impulsant-ne, són molt puntuals i la tendència general ha estat a limitar-los o deixar-los de promoure, tan a nivell municipal com a nivell supramunicipal⁶.

Com ja hem advertit, a banda d'algunes experiències d'èxit de participació institucional, la sensació més generalitzada és que aquestes eines no han acabat de

6 En el cas de Catalunya, la desaparició de la Direcció General de Participació Ciutadana, de la Generalitat de Catalunya (l'any 2014) sumat al canvi de govern i la pràcticament inexistència de diners per al foment de la participació a nivell local fa que tingui un impacte molt gran en el territori i que les polítiques de participació desapareguin a nivell autonòmic i siguin anecdòtiques en l'àmbit local.

funcionar. Això ha generat una certa frustració de les expectatives creades i a poc a poc aquests instruments han anat perdent legitimitat, fins al punt que ara no són ni percebuts ni reclamats com la resposta a donar davant les noves demandes ciutadanes que reclamen un nou model de democràcia (Blanco & León, 2013).

El retrocés de les experiències de participació institucional en molts municipis posa de manifest que les polítiques de participació, enteses com s'havien entès fins ara, han deixat d'estar en l'agenda política.

Això no treu que, malgrat les adversitats, des d'algunes administracions, especialment alguns ajuntaments estan intentant trobar noves respostes per als nous problemes, tot intentant involucrar a la ciutadania a través de nous formats de participació més o menys innovadors. Diversos ajuntaments estan assajant amb noves formes de relació amb la ciutadania a través de nous mecanismes de col·laboració, coproducció o cogestió (Subirats, 2015; Subirats & García-Bernardos, ed. 2015; Blanco & Ballester, 2011).

Un altre àmbit on algunes administracions estan començant a reaccionar és en el de demandes de millora democràtica. La transparència i les pràctiques de govern obert han esdevingut en els darrers anys dos importants camps d'actuació on diversos ajuntaments estan començant a innovar.

Pel que fa a la relació de les administracions amb els nous activismes i les noves formes de participació de la societat civil, identifiquem dues grans estratègies ben contraposades. Algunes administracions no reconeixen aquests nous actors i/o els consideren els seus "enemics", donant directrius explícites de no col·laborar amb ells i/o amb conflicte frontal amb ells. Altres, en canvi, s'està apostant per estratègies de col·laboració, suport o facilitació de la tasca desenvolupada per alguns d'aquests nous actors (Blanco & León, 2013).

2.3.4 L'impacte de la crisi en la població immigrada

Com s'ha dit anteriorment, la crisi a l'Estat Espanyol es pot estructurar en tres períodes (Subirats & Martí-Costa (ed.), 2014).

Un primer període, entre els anys 2007 i 2009, en el que els governs neguen l'abast de la crisi mentre, el sector immobiliari, en paral·lel pateix una forta caiguda. Un segon període, entre els anys 2009 i el 2011 on l'atur creix vertiginosament, es comença a parlar de crisi financera i es produeix un traspàs dels costos del deute privat

(fonamentalment la banca) cap al deute públic a partir del procés de re-estructuració bancària. I, finalment, un tercer període, des del 2011 fins a l'actualitat, caracteritzat per polítiques d'austeritat en el marc de la UE, crisi de les finances públiques, limitació del deute públic, augment de la desigualtat i emergència social en l'escala local (López & Rodríguez, 2010).

Si bé és cert que aquesta crisi ha afectat tota la població en general, també ho és que ha incidit especialment a la població immigrant. Per tal d'emmarcar aquest fet, en primer lloc farem una breu exposició de l'evolució de la població immigrant a l'Estat Espanyol des de l'any 2008 fins al 2014.

Si bé entre els anys 2000 i 2007 podem parlar d'un gran increment de la població a l'Estat Espanyol a causa dels moviments migratoris, aquests darrers anys (2008 – 2014), el nombre d'arribades d'immigrants han disminuït notablement i les emigracions han augmentat. Entre l'1 de gener del 2000 i l'1 de gener de l'any 2008, l'Estat Espanyol va registrar un rècord històric de creixement total de la població: sumant 5,6 milions d'habitants més (passant dels 40,5 als 45,67 milions en vuit anys). Si bé entre els anys 1991 i 1997 el creixement migratori s'havia mantingut per sota dels 100.000 habitants anuals; els anys següents va anar creixent fins a arribar a una primera punta estimada en unes 742.000 arribades l'any 2002, per continuar els anys següents a uns nivells estimats superiors als 600.000 anuals fins al màxim creixement migratori anual l'any 2007, estimat en 777.000 arribades. Si a aquestes xifres s'hi resten les emigracions a l'estranger, resulta que les immigracions des de l'estranger a l'Estat Espanyol suposen xifres properes al milió de persones l'any 2007 i per sobre de les 700.000 de mitjana anual els cinc anys anteriors (INE, 2012).

D'aquesta manera, si bé el 2007 es pot afirmar que és l'any que les immigracions des de l'estranger arriben al màxim anual (al voltant d'un milió d'entrades), després d'un any de transició (2008) ràpidament es passarà a uns anys (entre el 2009 i el 2011) amb saldos migratoris molt reduïts (propers a l'equilibri entre les immigracions i les emigracions); i, un període recent, anys 2012 - 2014, amb una certa inclinació cap a les emigracions.

Taula 8. Evolució de la Migració exterior de l'Estat Espanyol per anys (2008 - 2014)

	Anys (*Dades provisionals per any 2014)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (*)
Immigració	599.074	392.963	360.704	371.335	304.054	280.772	307.035
Emigració	288.432	380.118	403.379	409.034	446.606	532.303	409.343
Saldo migratori	310.612	12.845	- 42.675	- 37.698	- 142.552	- 251.531	- 102.309

Font: Elaboració pròpia basada en dades de l'INE: (INE, 2013) (INE, 2012) (INE, 2014)

Pel que fa als saldos migratoris de persones estrangeres, per nacionalitats destaca el 2014 per prevaldre les sortides de l'Estat Espanyol sobre les entrades, alguns exemples són: Equador (-39.711), Marroc (31.678), Colòmbia (-27.703), Bolívia (-26.622), i Romania (-20.696) en són els més destacats (INE, 2014).

En el marc d'aquestes dades, el volum de la població que es troba en situació legal irregular pel fet de no tenir permís de residència (tot i ser considerablement inferior actualment a l'Estat Espanyol, que fa deu anys) no deixa de ser significativa. Tot i així continua sent difícil tenir-ne unes dades exactes. L'any 2008 les dades estimades del OECD de població immigrant en situació irregular a l'Estat Espanyol se situaven al voltant de 300.000 persones (Alonso, Pajares, & Reolons, 2015).

Tot i així, segons dades de l'INE 2014 (INE, 2014) durant l'any 2014 la població resident a l'Estat Espanyol va disminuir en 72.335 persones, la població de nacionalitat espanyola va augmentar en 156.872. Aquest creixement va ser degut, sobretot, al procés d'adquirir la nacionalitat espanyola, que va afectar (segons dades provisionals) a 205.870 persones.

Taula 9: Evolució de la població resident a l'Estat Espanyol durant l'any 2014

	Població a 1 de gener		Creixement anual (*)	
	2015 (*)	2014	Absolut	Relatiu (%)
Total	46.439.864	46.512.199	- 72.335	- 0,16
Espanyols	41.992.012	41.835.140	156.872	0,37
Nascuts a Espanya	40.103.326	40.112.835	- 9.508	- 0,02
Nascuts a l'estranger	1.888.685	1.722.305	166.380	9,66
Estrangers	4.447.852	4.677.059	- 229.207	-4,90
Nascuts a Espanya	452.123	441.057	11.066	2,51
Nascuts a l'estranger	3.995.729	4.236.002	- 240.273	-5,67

Font: (INE, 2014) (*) Dades provisionals

Amb la crisi l'augment de població immigrant en situació d'irregularitat legal no es dona tant l'arribada irregular de noves persones, sinó per la irregularitat sobrevinguda. És a

dir, per persones immigrants estrangeres que tenien permís de residència, però que en el moment de renovar-la no compten amb contracte de treball o amb algun dels requisits exigits per la renovació de residència, i estan a l’Estat Espanyol en situació “irregular sobrevinguda”.

La crisi econòmica, efectivament, repercuteix en un increment de les desigualtats socials i de l’empobriment de la societat espanyola. La crisi ha aportat a la població immigrada una sèrie de dificultats en les seves condicions de vida i en la seva participació en la vida de la societat que no són exclusivament del col·lectiu immigrant sinó que també són compartides per altres col·lectius de població de l’Estat Espanyol.

Però, que els efectes negatius sobre les condicions de vida de la població immigrant s’ha aguditzat a mesura que ha anat avançant la crisi és un fet que ha estat assenyalat en diferents estudis (Colectivo-loé, 2012; Cáritas, 2013; Koehler, Laczko, Aghazarm, & Schad, 2010; Papademetrious, Sumtion, Terrazas, & alt., 2010).

En aquest sentit, per exemple el “VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social” de Cáritas (Cáritas, 2013) alerta que:

En los últimos años se ha producido un descenso de la renta media, lo que supone un proceso de empobrecimiento de nuestra sociedad. Este proceso afecta especialmente a las personas y familias más vulnerables (con baja intensidad laboral, inmigrantes extracomunitarios, hogares “monomarentales”, personas en situación de sin hogar. (Cáritas, 2013, p. 2)

L’extensió de la pobresa durant els anys de la crisi es pot constatar a través de l’evolució entre l’any 2007 i l’any 2013 de diversos indicadors observats en fonts oficials⁷: una taxa de pobresa que passa del 19,7% al 22,2% de les llars; el nombre d’aturats es multiplica per 3, passant del 8,6% al 26,03% arribant a prop de 6 mil·lions

7 Principalment de la “Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)” (INE, 2013) (Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Resultados definitivos año 2014, 2014) i de la “Encuesta de Población activa (EPA)” (INE, 2015) (INE, 2014) (INE, 2013) de l’INE de diferents anys.

de persones; el nombre d'execucions hipotecàries es multiplica per 3 de 25.943 a 82.860.

A partir d'aquestes dades podem afirmar que la societat espanyola està cada vegada més empobrida: el llindar de la pobresa l'any 2007 era de 7.890 euros per persona adulta, l'any 2013 descendeix a 7.040 euros, perquè la pobresa severa (és a dir que viu amb menys de 307 euros al mes, arriba als 3 milions de persones, el que suposa el 6,4% de la població.

En aquest context no ens ha de sorprendre doncs que a partir de l'any 2008 la impossibilitat material de pagar el lloguer o la hipoteca es converteixi en problema de primer nivell per a les famílies de l'Estat Espanyol. Segons dades del Consell General del Poder Judicial⁸, entre l'any 2008 i l'any 2013 s'inicien un total de 497.797 procediments d'execució hipotecària. Les dades⁹ mostren una evolució que reflecteix la situació desesperada que viuen moltes famílies al territori: l'any 2007 es van fer 25.943 execucions hipotecàries, l'any 2009 eren 93.319 i el 2013 van ser 82.680. A Catalunya l'increment també és substancial: l'any 2007 es van fer 5.538 execucions hipotecàries, l'any 2009 eren 18.053 i el 2013 van ser 18.341.

Segons dades exposades a l'article "Spain: Platform of mortgage victims (PAH) – It is possible!" l'any 2012 a l'Estat Espanyol hi va haver 8 desallotjaments per hora (que equival a 200 desallotjaments al dia). Des de l'any 2007 fins a finals de 2011 hi van haver un total de 350.000 desallotjaments a l'Estat Espanyol. I, el segon trimestre del

8 <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Informes-estadisticos/Informes-periodicos/Datos-sobre-el-efecto-de-la-crisis-en-los-organos-judiciales---Datos-desde-2007-hasta-tercer-trimestre-de-2014>

9 Tot i així, tal com recorden (Cano & Etxezarreta, 2014) fins a l'any 2012 les dades que oferia el Consell General del Poder Judicial van ser ampliat a partir de 2012. Fins aquest any les dades estadístiques provenien únicament dels Serveis Comuns d'Actes de Comunicació i Execució (no els realitzats directament pels jutjats en les localitats en les quals no existeixen aquests serveis). A partir del 2012 s'incorporen els llançaments de 1^a instància on s'inclouen aquests jutjats oferint, segons els CGPJ una informació més fiable que anys anteriors però dificultant el seguiment d'una sèrie temporal.

2011, els desallotjaments es van elevar un 21%, però les subhastes de pisos buits van caure un 16% (Tipaldou, 2013).

Tornant al valor de la taxa de pobresa i la seva evolució té diferències significatives per grups sociodemogràfics, de manera que es confirma que el procés d’empobriment està afectant especialment als grups més vulnerables de la societat. I, entre aquests, un dels col·lectius més afectats són els ciutadans extracomunitaris, que apareixen en el segon lloc (amb un 43% de persones sota el llindar de la pobresa l’any 2011), fet que suposa un increment de 13,5 punts entre l’any 2007 i l’any 2011.

Taula 10: Evolució de la pobresa per grups sociodemogràfics (2004 – 2012)

any	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
taxa de pobresa a Espanya	19,9	19,7	19,9	19,7	19,6	19,5	20,7	21,8	21,1
pobresa 65 anys i més	29,5	29,3	30,7	28,2	27,4	25,2	21,7	20,8	16,9
pobresa 16 a 64 anys	16,4	16,4	16,4	16,8	16,8	17,2	19,4	20,8	21
pobresa menys 16 anys	24,2	24	24	23,6	24,1	23,3	25,3	26,7	25,9
molt baixa intensitat laboral	54,4	56,8	59,6	54,1	55,2	57,3	57,1	60,4	-----
ciutadans/es extracomunitaris	32,5	39,0	29,1	29,7	31,6	30,3	35,0	43,2	-----
llar monoparental	40,3	37,3	37,6	34,1	38,6	36,7	45,5	38,9	-----
estudis primaris o inferiors (18-64 anys)	22,9	21,7	22,6	21,7	22,6	23,3	26,6	28,8	-----
llar d’una persona	38,5	33,7	34,9	34,7	31,4	30,8	25,7	24,6	-----
Llindar de la pobresa (euros/mes)	523	529	572	600	646	665	651	626	613

Font: Dades extretes de EUROSTAT (EUROESTAT, 2013)

En aquesta mateixa línia, el Colectivo loé (Colectivo-loé, 2012), l’any 2012 va publicar un estudi anomenat *“Impactos de la crisis sobre la población inmigrante”* on també queda palesa l’afectació més gran de la crisi en la població immigrant en relació a la població autòctona. D’aquest estudi en destacarem les dades que fan referència a taxes de desocupació¹⁰.

10 Tot i que l’estudi fa una anàlisi sobre la base de dades de l’any 2011, ens ha semblat prou exemplificant per poder explicar la incidència de la crisi en la població immigrant.

En aquest sentit, l'estudi destaca que l'any 2011, la taxa de desocupació de la població immigrant (39,1%) duplicava la dels autòctons (18,4%), sent els d'origen africà (49,3%) els més afectats i el grup extracomunitari menys afectat els llatinoamericans amb un (28,5%). Aquestes dades suposaven 3,34 milions d'aturats/des autòctons/es i 1,27 milions d'immigrants l'any 2011.

La desocupació incidia de forma més intensa entre els joves d'ambdós orígens (49% en el cas dels immigrants i 46% en el cas dels autòctons) i la taxa més gran d'atur juvenil corresponia aquell any als africans (65%), seguit pels europeus no comunitaris (48%) i llatinoamericans (46%).

Pel que fa a temes de gènere, l'estudi també fa esment que la crisi va marcar un punt d'inflexió: si bé durant el període precrisi les dones de qualsevol origen tenien unes taxes d'atur més altes que la dels homes; la crisi altera aquesta correlació i l'increment exponencial de la taxa dels homes immigrants ha fet que hagin superat la desocupació femenina (32,9% i 30,1% respectivament).

D'aquesta manera els anys de crisi suposen un augment de forma exponencial del nombre de llars amb tots els membres actius en atur (es van sumar més de 110.000 llars africanes i llatinoamericanes, més de 40.000 europees comunitàries i no comunitàries). Aquestes dades eren especialment preocupants per les llars africanes, perquè les afectades arriben al 28% del total, molt per sobre del tant per cent de la resta d'immigrants (11%) i dels autòctons.

En aquesta anàlisi cal afegir dos aspectes que encara aporten més dramatisme a la situació de la població immigrada en el context de la crisi. D'una banda, que més de la meitat dels estrangers expulsats de la feina (el 53%) durant la crisi no tenia drets de protecció social derivats de la Seguretat Social pel fet que provenia de feines de l'economia submergida.

I, d'altra banda, perquè el salari mitjà de la població immigrant és inferior a la dels autòctons. Segons l'estudi, en euros constants, entre l'any 2006 i el 2010 el salari mitjà real dels espanyols es va incrementar un petit (0,8%) mentre que la dels immigrants estrangers va disminuir amb força (-10,6%). La crisi incideix en una disminució del salari mitjà de la població immigrant. Aquesta incidència és especialment desigual en funció del sexe: va disminuir moderadament (-1%) el de les dones estrangeres i molt marcadament el dels homes estrangers (-14%).

A banda d'aquestes situacions (augment de l'atur, baixada dels salaris...), existeixen altres factors que tendeixen a potenciar les situacions de marginalitat que afecten només a la població immigrant estrangera. Un d'ells és la mancança, per alguns, de permís de residència a l'Estat Espanyol, fet que obre la porta a la possibilitat d'ésser detinguts i retinguts en Centres d'Internament d'Estrangers (CIE) i l'eventual expulsió del país (Alonso, Pajares, & Recolons, 2015).

És en aquest context que les experiències de participació *bottom up* de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca i la campanya Tancarem el CIE de Barcelona prenen força i rellevància per la nostra tesi. En el sentit, que són estratègies de participació que emergeixen amb l'objectiu de trobar solucions a les problemàtiques que pateix el col·lectiu afectat¹¹ i que alhora busquen incidir directament en les institucions per tal de transformar les polítiques, les institucions i la societat.

Com dèiem anteriorment, una altra afectació que la crisi suposa per la població immigrant és la disminució en la seva capacitat d'incidència política. I aquest fet es produeix principalment perquè al trobar-se en una situació de molta vulnerabilitat això fa que els esforços es dediquin a cobrir les necessitats bàsiques i per tant el grau d'implicació en la vida política disminueix (González, 2006; Martiniello, 2005).

En aquest sentit destaquen dos aspectes:

- 1) D'una banda, baixa el grau de participació en manifestacions i en mobilitzacions per què en molts casos el fet de no tenir feina fa que estiguin en una situació d'irregularitat administrativa i que, per tant, no es vulguin exposar o fer-se visible per por a ser detinguts/des i deportats o retinguts.
- 2) De l'altra, el teixit associatiu dels immigrants se'n ressent perquè, com dèiem la població immigrant, és la principal afectada de la crisi i per tant ha de dedicar-

¹¹ Que en el cas de la Plataforma d'afectats per la Hipoteca, òbviament, no és només població immigrant tot i que com veurem en el capítol dedicat a aquesta estratègia participativa, el col·lectiu immigrant representa un tant per cent molt elevat de les persones afectades per l'impagament de la Hipoteca.

se a cobrir les seves necessitats bàsiques i té menys temps lliure per dedicar “als altres”. I perquè des de les administracions públiques es redueixen dràsticament les subvencions i els ajuts al teixit associatiu en general i per tant també tenen menys recursos per tirar endavant els seus projectes.

2.4 Noves tendències participatives en l'escenari post-crisi

En aquest tercer apartat argumentarem perquè la governança participativa, independentment de la qualitat democràtica de la xarxa o del seu grau d'implementació, ja no és la resposta als problemes complexos de la ciutadania. I com en aquest marc, prenen força noves pràctiques participatives, anomenades “des de baix”. Així mateix, argumentarem com el concepte d’“innovació social” des del vessant de l'anàlisi de les pràctiques socials és el que ens pot permetre aproximar-nos a l'explicació sobre què entenem coma “noves estratègies de participació ciutadana”.

2.4.1 La governança participativa ja no és la resposta?

Reprement el debat, del primer apartat del marc teòric, sobre les boneses i les dificultats de les xarxes de governança, es pot afirmar que, independentment de la seva qualitat democràtica o de la intensitat en la seva implementació, en el context derivat de la crisi, no han estat capaces de resoldre els problemes complexos de la nova societat.

Alguns autors ja apuntaven possibles limitacions de les xarxes de governança.

D'una banda, Swyngedouw (Swyngedouw, 2000, 2005, 2007) o Rancièrre (Rancièrre, 2001) alertaven sobre el fet que la governança evitava el conflicte en nom del consens i els perills que aquest fet podia comportar per a la democràcia.

Goonewardena i Rankin (Goonewardena & Rankin, 2004) posaven de manifest que les formes suposadament participatives de la xarxa de governança ocultaven la seva voluntat de legitimar decisions emmarcades en l'agenda neoliberal del govern.

Altres autors com Kickert, Klijn i Koppenjan (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997) recollien bona part de les crítiques que s'havien fet a les xarxes sobre governança i les resumien en quatre: la primera, el fet que els governs desatenguin l'interès comú o general pel fet que participar en les xarxes de governança. El segon, que el fet d'innovar podria obstaculitzar les polítiques. El tercer, els processos polítics podrien

estar mancats de transparència. I, quart, la insuficient legitimitat democràtica de les xarxes de governança.

I finalment, Wälti, Küber i Papadopoulos (Wälti, Kübler & Papadopoulos, 2004), des d’una perspectiva deliberativa assenyalaven que en la mesura que en les xarxes de governança la deliberació i la presa de decisions es duen a terme sobre la base de mecanismes tecnocràtics (amb unes regles tàcites i informals poc conegudes pels actors que no estan ubicats en el centre de la xarxa) els processos de presa de decisions poden tenir poca qualitat i legitimitat deliberativa. Així mateix també qüestionen la possibilitat de participar que tenen els actors més crítics i aquells actors amb menys recursos.

Altres autors que també han aprofundit en el seu debat sobre les possibles mancances que es poden detectar en les xarxes de governança són Davies i Spicer (Davies & Spicer, 2015). Concretament defineixen set “patologies” que en un principi vindrien a qüestionar aquelles perspectives més optimistes amb les potencialitats de les xarxes de governança (Newman, 2005) (Sorensen & Torfing, 2005).

Aquests set problemes són: la hipocresia, la desconfiança, la mercantilització, la subjugació, l’antiprocedimentalisme, la fragmentació, i l’“explotació”. A partir del reconeixement d’aquestes patologies proposen un enfocament més agnòstic a la recerca sobre la *governance*, que permeti explorar com es poden reconfigurar les aproximacions teòriques alternatives a l’anàlisi de xarxes.

Per tal de fonamentar aquestes mancances els autors defineixen en primer lloc la problemàtica i després la fonamenten amb els resultats de recerques empíriques realitzades per altres autors. A continuació farem un repàs de les possibles manques i dels estudis empírics que les refermen.

En primer lloc, el primer problema que poden plantejar les xarxes de governança és que sovint es basen en la hipocresia. Hipocresia en el sentit que freqüentment es pot detectar un abisme entre la teoria i la pràctica. Una sèrie d’estudis empírics demostren aquest fet. (Davies, 2007) (Addicot & Et al., 2007).

Per exemple, així com si bé s’afirma que les xarxes es presenten com a mecanismes que permeten coordinar recursos en un sistema polític fragmentat i permeten que la ciutadania influeixi a les elits mitjançant un diàleg cara a cara. Les recerques empíriques com les de Davies (Davies, 2007) on es van estudiar les polítiques socials d’inclusió en dues ciutats angleses (Dundee i Hull) va quedar demostrat que les xarxes

de governança tendeixen a privilegiar els interessos del poder de l'estat i el mercat en detriment dels grups més desfavorits. I així mateix, es tracta de xarxes molt burocratitzades amb tendència a perpetuar exclusions.

But more significantly for the reformist agenda, public managers and community activists think in incompatible frames about the role of partnerships and in ways that are not understood by the other party. Noncommunication undermines the prospects for an equitable democratic consensus. Insights from Bourdieu suggest that even in environments more favourable to equitable democratic discourse than those in Dundee and Hull, subtle manifestations of power in culture, discourse and bearing would undermine the potential for a Habermasian consensus between radically unequal actors. In a radical departure from the network governance paradigm, it is therefore argued that empowerment may depend less on enhanced network democracy than on strong independent community organisation capable of acting separately and coercively against governing institutions and elites – an exit-action strategy. (Davies, 2007, p. 779)

O l'estudi de Addicott et al. (Addicott & Et al., 2007) on els investigadors van examinar un seguit de xarxes clíniques entre els proveïdors de salut i les institucions de recerca en resposta a una iniciativa del govern a Anglaterra. Els autors es van trobar que la xarxa era en gran part un fenomen basat "en la teoria". Els membres de la xarxa van continuar relacionar-se de forma tradicional a partir de la classificació professional que es troba a la comunitat mèdica. En aquest cas, pel que sembla, el model de xarxa es va utilitzar en gran part per construir la legitimitat amb els recursos del govern en lloc de transformar les relacions.

These findings suggest that the 'joined up' government rhetoric of New Labour does not represent a seamless transformation in the organization of public services, but instead characterizes an uncertain strategy that legitimizes a set of conflicting reforms. Incompatible top-down accountability and professional dominance in the healthcare sector appear to produce only superficial rather than transformational change. (Addicott & (et.al.), 2007, p. 104)

En segon lloc, un altre possible problema que Davies i Spicer (Davies & Spicer, 2015) destaquen és que la xarxa pot arribar a engendrar desconfiança. En aquest sentit si s'accepta que els nivells de confiança en la societat són baixos i estan en descens, es produeix una paradoxa amb la lògica dels corrents que argumenten que l'augment de xarxes de governança sigui capaç de fomentar la cohesió.

De fet, han estat diferents autors els que han alertat sobre el fet que algunes xarxes, lluny de superar les jerarquies existents, estan arrelades en elles (Stoker, 1998). I que cal tenir en compte que l'existència de xarxes de governança organitzades per l'Estat pot generar "desconfiança". Un exemple és l'estudi de Guarneros (Garneros-Meza, 2008) sobre la governança local a Mèxic a partir de la investigació de dues entitats històriques de dos municipis del país. En la recerca es discuteix les tres premisses principals de la governança (fragmentació, xarxes i autogovern) i la forma en què han estat qüestionades per dues crítiques importants per a aquest treball: el rol del govern ha esdevingut molt intervencionista i l'amenaça que planteja el concepte clàssic de governança per a la rendició de comptes democràtica. Aquestes crítiques són rellevants per a la comprensió de la realitat mexicana i l'aplicació de la governança a través d'associacions publicoprivades.

Si la confiança és una de les característiques de les xarxes de governança, però actualment existeixen xarxes que sovint es caracteritzen per la desconfiança, la conclusió òbvia és que han d'estar sustentades per altres mecanismes com el comandament, la dependència de recursos i la cooperació d'instruments.

En tercer lloc, un altre possible problema de les xarxes de governança, és la mercantilització: les xarxes de governança s'utilitzen com a façana per a l'extensió de la mercantilització en tota la vida social, i no com una alternativa real.

Nombrosos estudis (Powell, 1990 i Moran, 2010) han trobat que la introducció de mecanismes de xarxa han impulsat la implantació de relacions de mercat. I que el foment de les xarxes també s'associa amb la creixent participació de corporacions en la presa de decisions. Mentre que en el passat, s'assumia que els actors de la governança exercien el rol de defensar interès públic, els representants dels negocis esperen poder promoure els seus propis interessos i les seves posicions (per actuar com a "representants de les empreses") que en la cultura política dominant estan fusionat amb els interessos de la societat en el seu conjunt. El resultat és que sovint actuen de forma col·laboradora amb aquells aspectes més freds i calculadors de les estratègies de creixement (Alonso, 2001).

In recent years, western society has witnessed the rise of out-and-out individualism, with the result that cracks have started to appear in the institutional social responsibility embodied by the welfare state, which was founded on the principles of stable work, security in both social and employment terms, universal benefits and progressive fiscal policies. This weakening of the more progressive aspects of modern society has seen a shift towards the less acceptable face of western philosophy, culminating in a postmodern discourse which, in vast areas of the world of work, can

be described as downright counter modern. Consequently, in view of the danger that exists in modern society of social identities becoming fragmented and the bonds that ensure social co-operation corroding and breaking apart, there is a need for the collective identity and security of the public to be restored in the area of public policy, and in this respect the world of work has a crucial role to play (Alonso, 2001, p. 285).

Si el capitalisme és capaç de generar i sostenir xarxes inclusives i efectives basades en associacions i en la innovació, llavors no hi ha res a témer de la posada al dia dels mercats. Des d'aquesta perspectiva, les xarxes actualment condueixen a la mercantilització en comptes d'oferir una alternativa. I aquest és un motiu més que fonamenta l'escepticisme dels autors sobre la proliferació i l'eficàcia de les xarxes

En quart lloc, un altre gran problema que poden fomentar les xarxes de governança és la subjugació (dominació, submissió). El govern de les xarxes potencialment juga un paper molt important en la submissió. Prendre part d'una associació dirigida per l'estat implica, almenys tàcitament, reconèixer els teus companys interlocutors com a "socis" i no com a "adversaris". Una conseqüència de reconèixer a l'interlocutor com un "soci" és que els activistes de la classe treballadora reapareixen amb aparença de "comunitat de representants" desclassada. En aquest paper se'ls concedeixen drets simbòlics de representació a canvi d'activisme mobilitzat en la recerca d'una agenda de govern "compartida". És a dir, les xarxes plantegen d'inici una comunitat unida i per tant, fan desaparèixer l'energia revolucionària llargament associada a les pretensions d'universalitat. Tot i que encara continua sent un tema obert, les argumentacions foucaultianes que posen de manifest les mancances de les relacions basades en la confiança continuen vigent per aquests autors: la confiança no és axiomàticament bona i la desconfiança és un fet molt saludable de la nostra condició.

En cinquè lloc, les xarxes poden destruir aspectes de la governança que són vitals per a garantir procediments justos i racionals (anti-procedimentalisme). Com hem estat veient, les bases de molts corrents és l'intent d'acabar amb el govern formal, subjecte als principis weberians de la burocràcia. Per exemple Stoker (Stoker, 1998) va assenyalar com a positiu el potencial que tenien les xarxes per reemplaçar els procediments burocràtics i la racionalitat amb el que ell veia com una repolitització de la governança. Però, el mateix Rodhes (Rodhes, 1997) va alertar que la rendició de comptes quedava difuminada entre les diferents institucions que formen part de la governança. Així mateix, també assenyalava que podien aparèixer problemes per la manca de reconeixement de la responsabilitat en la presa de decisions.

Un autor que ha defensat la burocràcia i els procediments racionals ha estat Du Gay (Du Gay, 2003) que va il·lustrar com les estructures transparents, formals i racionals que donen suport a l'equitat i que creen espais per a la deliberació són amenaçades per la governança en xarxa. L'autor adverteix que si la governança esdevé cada vegada més dominant pels funcionaris que actuen sense les limitacions de la deliberació i la rendició de comptes. Això voldrà dir que els grups dominants podran exercir encara més els seus propis interessos, sense haver de negociar balanços i contrabanços que, en l'anàlisi weberiana, eren tan importants per al funcionament del govern modern.

Així mateix alerta que impulsar mecanismes de governança basats en l'entusiasme de la gestió pot ser perillós si hi ha conflicte entre grups amb diferents objectius. La dependència dels mecanismes informals, com la confiança, significa que les xarxes no són capaces d'intervenir en els conflictes, fet que porta a resultats sovint qüestionables i problemàtics.

En sisè lloc, un altre potencial problema és que les xarxes poden fomentar la fragmentació social, menystenint la solidaritat. Una tensió particularment interessant en les teories de les xarxes es troba entre les afirmacions segons les quals les xarxes a llarg termini creen relacions encasellades; i altres que defensen que aquestes relacions es van adaptant a les diferents circumstàncies. Normalment la paradoxa es resol a través de l'afirmació que les relacions que integren una xarxa creen confiança i permeten a les mateixes adaptar-se sense haver de dissoldre's i formar-se de nou. Els mecanismes que uneixen les persones, alhora, permeten aquesta flexibilitat i capacitat d'adaptació, són generalment de caràcter informal i restringeixen l'accés a la comunitat, les macrocultures, les sancions col·lectives i la reputació (Jones, Hesterly, & Borgatti, 1997).

Un cop més aquesta proposta pot semblar atractiva, però comporta problemes significatius. El més important és que els tipus de xarxes i relacions fortament arrelades que manifesten els defensors de les xarxes de governança, poques vegades coincideixen amb la construcció d'unes xarxes volubles i oportunistes que s'acaben duent a terme en el seu nom. La xarxa de governança, sovint, a la pràctica significa un conjunt d'actors amb objectius més o menys congruents que s'uneixen momentàniament i que pretenen imposar un conjunt limitat d'acord social. En la seva crítica a la "modernitat fluïda", Bauman (Bauman, 2003) assenyala que les relacions socials a llarg termini dutes a terme amb un profund significat són freqüentment

destruïdes per les xarxes transitòries. Aquest fet, segons l'autor, comporta dos resultats desastrosos.

El primer, és que, com a individus desarrelats es veuen obligats a participar en xarxes, i cada vegada són més utilitzats obtenir les oportunitats de la xarxa i estableixen contactes de manera més freda i instrumental. La construcció d'una xarxa és una forma de treball, i les relacions humanes es converteixen en el focus d'aquest treball.

Aquest fet el porta al segon resultat. La "lògica de fluxos" de la xarxa esdevé molt difícil, de fet a vegades impossible, per mantenir les relacions socials a través del temps. El resultat és una notable falta de compromís i afeció a les relacions a més llarg termini, i identitats que normalment s'associen amb les identitats col·lectives, com la classe o la nació. En canvi, les persones adopten afiliacions temporals que canvien ràpidament en les arenes movedisses de la vida social.

Les idees de Bauman (Bauman, 2003) són una pista de per què les xarxes organitzades per l'Estat poden ser propenses a la hipocresia, transformant-se en jerarquies com les corporacions i els governs intenten imposar l'ordre en el caos deslligat per la neoliberalització. El resultat pot ser, com s'ha suggerit anteriorment, que és molt difícil de sostenir i estabilitzar les xarxes sense necessitat de recórrer als mecanismes que estan destinats a substituir. El punt central, en contra de l'ortodòxia, és que, en lloc de ser necessàriament la base per afectiva i les relacions basades en la confiança, les xarxes poden soscavar activament.

I, finalment, Davies i Spicer exposen un darrer problema final dels nous models de xarxa que és l'explotació que originen. Com ja s'ha posat en relleu anteriorment, les xarxes poden consolidar i augmentar el poder dels Estats i les corporacions. A través de la connexió simultània a les xarxes més àmplies, una connexió d'èxit pot gaudir dels beneficis externs d'aquestes activitats, sovint sense córrer el risc d'invertir en el treball o prendre responsabilitat per això. Per tant, l'explotació prové de les capacitats diferencials d'aquells que són capaços de mantenir la mobilitat i la capacitat de connectar-se i els que no poden.

En particular, les xarxes de governança sovint impliquen cossos poderosos (com agències estatals centrals) que fan connexions amb organitzacions més petites, com les ONG, que ja estaven presents a la xarxa abans que en realitat es formessin. Mitjançant l'establiment d'una xarxa, el node central és capaç de prendre la major part

del crèdit per la feina que ja s'estava fent. D'altra banda, apropiant-se del crèdit, no tenen la necessitat de fer compromisos seriosos o duradors amb altres actors.

To summarize: we believe that disposing of networks is wrong—the reverse error of excessive enthusiasm. We agree that networks may have many benefits for different social groups and as governing technologies. But at the same time, in a power-laden society radicalizing the approach in the manner of Occupy would not itself overcome the pathologies. We suggest that, when there is an excessive emphasis on networks as the only appropriate form of governance, we risk falling into ‘network fundamentalism’. This involves wilful blindness towards alternative forms of governance. It also entails an excessive attachment to network forms—often in the face of the pathologies produced by that very form. (Davies & Spicer, 2015, p. 233)

Per tant, després de fer un recorregut per les diferents crítiques que diversos autors han fet a les xarxes de governança, cal assenyalar que en el marc d'una societat que continuava canviant, diversificant-se i fent-se cada vegada més complexa, la política institucionalitzada es transformava a poc a poc i a un ritme clarament insuficient. Tot i l'existència d'experiències de governança participativa que van ser d'èxit i que van aconseguir donar resposta als problemes complexos de la ciutadania, en general es pot afirmar que els governs van ser incapaços d'adaptar-se al canvi d'època. L'emergència de la crisi econòmica i financera de l'any 2007, que va acabar desencadenant una crisi del mateix sistema democràtic, va facilitar l'aparició de noves pràctiques participatives des de baix.

En el proper apartat ens aproximarem a aquestes noves (i velles) formes de participació.

2.4.2 Noves (i velles) pràctiques participatives des de baix

Les pràctiques participatives anomenades “des de baix” sorgeixen des de l'inici de la dels anys 70 com a resposta als corrents neoliberals que plantejaven noves estratègies mercantils com a estratègia per a sortir de la crisi que es vivia en aquell moment. L'any 2007, amb l'esclat de la crisi econòmica i financera aquestes iniciatives *bottom up*, centrades en la cohesió social i en el desenvolupament comunitari, prenen força. Subirats i Parés (Subirats & Parés, 2014) plasmen l'evolució de les formes de govern i de governança que han anat evolucionant i com aquestes han anat incidint en la manera d'entendre la tasca del govern.

Taula 11. Evolució de les formes de govern i de governança

	<i>Govern tradicional</i>	<i>Governança participativa</i>	<i>Noves formes des de baix</i>
Democràcia	Representativa	Participativa	Radical
Estructura	Jeràrquica	Horitzontal	Col·laborativa
Organització	Burocràtica	Relacional	Connectiva
Respostes	Sectorials	Transversals	Pressió i implementació
Territorialitat	Estat-Nació	Multinivell	Glocal
Polítiques públiques	Estatocèntriques	Articulades en xarxa	Privatització
	Redistributives	Redistributives	Reduccionistes
	Universalistes	Específiques	Minimalistes
Anàlisi i avaluació	Actors, recursos, regles	Governança democràtica	Internet
	Anàlisi cíclica	Avaluació de la participació	Innovació social

Font: (Subirats & Parés, 2014, p. 116)

Des de la literatura s’ha conceptualitzat aquestes pràctiques de diferents maneres, depenent de l’aspecte en el qual es posava més èmfasi a l’hora de fer-ne la seva definició. És a dir, per exemple, depenen de l’origen de la pràctica: si era institucional, extra-institucional o contra-hegemònica (Zubero, 2015); o de quin era l’objectiu de la mateixa: d’una banda, aquella que en podríem anomenar de “re-ajust” que és la que es basa en petits canvis graduals, acumulatius, però que no comporten un canvi en l’estructura. I, de l’altra, que produeix canvis “d’estructura”, de “pauta”, de “paradigma”. (Nisbet, 1979).

A partir doncs, de quins siguin els seus orígens i els seus objectius, existeixen diferents aproximacions teòriques des de les quals es poden interpretar les diverses pràctiques socials orientades a la transformació de la realitat existents actualment.

En aquest sentit, autors parlen de pràctiques d’“innovació social” (European Commission, 2013) (Moulaert, 2009) (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw, & González, 2005, 2007), altres de “capacitat cívica” (Briggs, 2008), “capital social” (Putnam, 2000), “procomún col·laboratiu” (Rifkin, 2014), “utopies reals” (Wright, 2014), “ciutadania insurgent” (Holston, 2008) o els “comuns urbans” (Harvey, 2013), entre d’altres.

O més recentment a l’Estat Espanyol amb conceptes com “democràcia del bé comú” que ha estat tractat i debatut per autors com Subirats, (Subirats, 2011); Telleria (Telleria, 2014); o Gomà i Blanco (Gomà & Blanco, 2015)

En aquesta tesi ens centrarem en el concepte d'“innovació social” perquè entenem que és el que ens permetrà aproximar-nos a l'explicació sobre què entenem per “noves estratègies de participació ciutadana” i interpretar més adequadament l'emergència de pràctiques socials transformadores al voltant de la política d'immigració a Catalunya durant el període 2007-2014.

El concepte d'innovació social ha estat abordat des de diferents esferes acadèmiques (l'economia, la sociologia o les ciències polítiques) i aquest fet ha comportat que en la literatura es trobin definicions des de diferents enfocaments. Martínez-Moreno assenyala com a més rellevants: l'econòmic, el *managerial*, el socioecològic i la dimensió política (Martínez-Moreno, 2011).

Taula 12. Perspectives sobre la innovació social

Perspectives sobre la innovació social				
	Econòmic	Managerial	Socioecològic	Ciència política
Definició	L'“innovació social” s'entén com les noves idees (productes, serveis i models) que satisfan les necessitats socials (amb major eficàcia que les alternatives) i que alhora creen noves relacions socials o col·laboracions.	L'“innovació social” és definida com una nova solució a un problema social que és més eficaç, eficient, sostenible, o justa que les solucions existents i que el valor creat s'acumula principalment en la societat en el seu conjunt (en comptes d'individus en particular).	L'“innovació social” s'entén com un procés complex en el qual s'introdueixen nous productes, processos o programes que canvien profundament les rutines bàsiques, els recursos i els fluxos d'autoritat o les creences del sistema social en el qual es produeixen.	L'“innovació social”, es concep com els canvis en programes, agències i institucions que condueixen a una millor inclusió dels grups exclosos en diversos àmbits de la societat; canvis en la dinàmica de les relacions socials, incloent les relacions de poder.
Objectiu principal	L'objectiu, en aquest cas, és satisfer una necessitat social a través d'un servei realitzat per l'emprenedor o l'empresa social.	L'objectiu és satisfer una necessitat social a través d'un servei realitzat per l'emprenedor o l'empresa social que tingui un “valor públic” més gran que el seu “valor individual”.	l'objectiu és apoderar a segments de la població vulnerable i contribuir a la resiliència social ecologia global.	l'objectiu és la integració dels grups socials exclosos i el foment del desenvolupament local; l'augment de la capacitat sociopolítica i l'accés als recursos necessaris per millorar els drets fonamentals i la participació.
Principal protagonista	Emprenedor social	Emprenedor social	Població vulnerable. Emprenedor institucional	Societat civil. Col·lectius socials i culturals
Principals autors	Goeff Mulgan Charles Leadbeater	Kriss Deiglmeier Dale T. Miller	Frances Westley Nino Antadze	Frank Mouleart Erik Swyngedouw

Font: Elaborat a partir de (Martínez-Moreno, 2011)

Des de la Comissió Europea (European Commission, 2013), per exemple, s'ha adoptat la definició que en fan Murray, Caulier-Grice i Mulgan (Murray, Caulier-Grice, & Mulgan, 2010), lligada a la perspectiva més economicista¹² on s'entén la innovació social com les noves idees (productes, serveis i models) que satisfan les necessitats socials (amb major eficàcia que les alternatives) i que alhora creen noves relacions socials o col·laboracions:

“Social Innovation is about new ideas that work to address pressing unmet needs. We simply describe it as innovations that are both social in their needs and in their means. Social innovations are new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaboration”. (Murray, Caulier-Grice, & Mulgan, 2010)

Per tant, serveix per donar resposta a les demandes socials que afecten al procés d'interacció social, dirigint-se a millorar el benestar humà i millorar la capacitat d'actuació de les persones. Es basa en la creativitat de la ciutadania, les organitzacions de la societat civil, les comunitats locals o les empreses.

En aquesta mateixa línia, Leadbeater (Leadbeater, 1997) destaca el rol de l'emprenedor social en els processos d'innovació social. I assenyala dues raons per les quals és necessari fomentar la innovació social des de les polítiques públiques:

The first is that we need to innovate to respond more effectively to arrange of social problems which the welfare State is ill-equipped, as it stands, to tackle. (...). The second reason is economic. All societies with developed welfare systems are slowly chipping away at historic welfare entitlements, in an attempt to cut the costs of welfare. (Leadbeater, 1997, p. 12-13)

Per tant, la innovació social és l'esperança que hi ha per poder mantenir la qualitat del benestar i reduir les seves despeses. Des d'aquest punt de vista la importància de la innovació social recau en la necessitat que la societat s'organitzi amb la finalitat de donar resposta a les múltiples demandes que socials que es generen i que l'Estat no és capaç de resoldre.

¹²Fomentant aquesta perspectiva hi trobem organismes com NESTA (NESTA, 2006) (Mulgan, Ali, Halkett, & Sanders, 2007) o la Young Foundation (Young Foundation, 2010)

Des d'una perspectiva extra-institucional¹³, trobem autors com Moulerart (Moulaert, 2009) i Swyngedouw (Swyngedouw, 2009) que també han fet aproximacions a aquest concepte.

Moulerart (Moulaert, 2009), defineix la innovació social com la satisfacció de les necessitats humanes alienades a través de la transformació de les relacions socials: transformacions que milloren els sistemes de governança que orienten i regulen l'assignació de béns i serveis destinats a satisfer aquestes necessitats, i que estableixen noves estructures i organitzacions de govern.

It defines social innovation as the satisfaction of alienated human needs through the transformation of social relations: transformations which "improve" the governance systems that guide and regulate the allocation of goods and services meant to satisfy those needs, and which establish new governance structures and organizations (discussion fora, political decision-making systems, firms, interfaces, allocation systems, and so on). Territorially speaking, this means that social innovation involves, among others, the transformation of social relations in space, the reproduction of place-bound and spatially exchanged identities and culture, and the establishment of place-based and scale-related governance structures. This also means that social innovation is quite often either locally or regionally specific, or/and spatially negotiated between agents and institutions that have a strong territorial affiliation. (Moulaert, 2009, p. 12)

Per tant, en aquest cas es tracta d'una definició molt lligada a la satisfacció de les necessitats bàsiques i comporta una innovació en les relacions socials entre persones i grups en les comunitats. El model de governança s'entén com una organització de l'acció col·lectiva mitjançant la institucionalització formal o informal; és nuclear, ja que pot facilitar processos d'inclusió mitjançant la creació de cooperatives entre agents de la comunitat i possibilita una major identificació de les necessitats socials.

En aquesta mateixa línia, però, autors com per exemple Swyngedouw (Swyngedouw, 2009) destacaran que aquests processos d'innovació social a vegades tenen un altre

¹³En aquesta línia s'hi emmarcaria el projecte de recerca SINGOCOM (Social Innovation, Governance and Community Building) que va néixer a finals dels anys 80 en el marc del programa 5 del European Commission Framework amb l'objectiu de reforçar el significat de la innovació social en l'àmbit de les polítiques i l'acció col·lectiva, en contraposició a les visions més institucionals i economicistes. (SINGOCOM, 2005)

vessant: si bé d'una banda, propicien processos d'inclusió, emancipadors i democratitzants, de l'altra banda, tendeixen a erosionar la responsabilitat democràtica i propicien la consolidació de processos de neoliberalització.

En aquest sentit l'autor assenyala les diferents contradiccions en les quals viu la innovació social en el marc de la governança. En primer lloc, assenyala les contradiccions que tenen els organismes estatals alhora d'intervenir o no en els processos regits per les lògiques del mercat, i en el control en el diàleg horitzontal amb processos d'innovació social. Aquest fet propicia l'impuls de sistemes híbrids on s'han de compaginar formes de govern amb processos de governança.

The up-scaling and externalization of functions traditionally associated with the scale of the national State have resulted in the formation of institutions and practices of governance that all express the above contradictions. This is clearly notable in the context of the formation (and implementation) of a wide array of socially innovative urban and local development initiatives and experiments on the one hand, and the construction of the necessary institutional and regulatory infrastructure that accompanies such processes on the other. (Swyngedow, 2009, p. 74)

L'emergència de certs processos d'innovació social estan associats a l'emergència de nous actors socials, la consolidació de la presència d'altres, l'exclusió o disminució de poder dels grups que estaven presents en processos anteriors de govern i la continuada exclusió d'altres actors socials que mai han estat inclosos. Aquest fet fa que l'autor realitzi una aportació molt rellevant al concepte de la innovació social perquè obre la porta a la possibilitat que, més enllà que aquesta pot comportar un canvi institucional que pot dur a un nou paradigma en les relacions de poder, també pot significar una reificació del marc institucional que, en un inici, es volia transformar.

En el marc de la perspectiva de la ciència política, en aquesta tesi, en comptes d'adoptar òptiques abstractes sobre la innovació social, ens aproximarem al terme des del vessant de l'anàlisi de les pràctiques socials (Zubero, 2015) (Subirats, "Políticas urbanas e innovación social, entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad", 2015), lligades a les experiències de nova institucionalitzat que apunten les lògiques de coproducció de polítiques (Needham, 2008) (Ostrom, 2005) (Blanco, Fleury, & Subirats, "Nuevas miradas sobre viejos problemas. Periferias urbanas y transformación social", 2012).

És a dir, des d'una perspectiva fonamentalment aplicada perquè és des d'on creiem ens pot permetre explicar què entenem com a "noves estratègies de participació

ciudadana”. En aquesta línia, Zubero (Zubero, 2015) defineix les pràctiques d’innovació social com aquelles que:

- a) Surge como respuesta explícita a una necesidad o demanda expresada por un colectivo humano del que las personas que impulsan esa práctica pueden o no formar parte.
- b) Propone una nueva definición social de la situación (dimensión framing) que busca explicar, resignificándola, no sólo la necesidad en sí, sino sus causas y sus posibles soluciones.
- c) Aspira a lograr cambios objetivables en la situación de necesidad, generando mejoras que sean experimentadas y definidas como tales por las personas que están en el origen de la demanda.
- d) Busca soluciones colectivas a problemas que pueden experimentarse en primera instancia como problemáticas individuales.
- e) Incluye en todo el proceso de elaboración de la práctica (desde el diagnóstico hasta la intervención y la evaluación de la misma) al conjunto del colectivo del que ha surgido originalmente la demanda, o hacia el que esta demanda se dirige.
- f) Incorpora a su diagnóstico de situación y a su propuesta de intervención el posible impacto que esta pueda tener sobre otras escalas espaciales, sin considerar tales impactos como meras externalidades. (Zubero, 2015, p. 30)

Així mateix, Subirats (Subirats, 2015) estableix una sèrie de criteris que, segons el seu parer ha de complir una experiència per tal de ser considerada com “pràctica significativa d’innovació social en polítiques urbanes”. En aquest cas els resumeix en deu criteris que es recullen en la taula següent:

Taula 13. Criteris d’una pràctica significativa d’innovació social en polítiques urbanes

Criteris d’una pràctica significativa d’innovació social en polítiques urbanes	
Objectius	Estratègies destinades a debilitar/reduir els factors de vulnerabilitat, i aquells destinats a enfortir les capacitats o l’apoderament dels individus i els col·lectius en els quals s’integren.
Fonament i resposta a les vulnerabilitats	La significativitat de la pràctica serà major si parteix de criteris explícits sobre la diagnosi, la implementació i l’avaluació de les accions iniciades.
Integralitat transversalitat	o Capaces de generar o produir transformacions estructurals o, actuacions conjunturals que tractin d’evitar el seu aïllament.
Efectivitat	Producció d’impactes socials tangibles, positius i sostenibles en el temps que millorin la situació prèviament existent.
Participació i apoderament social	i Implicació dels actors socials en el disseny, la implementació i l’avaluació de la pràctica mitjançant procediments i/o mecanismes que enforixin i (re)estableixin vincles i xarxes comunitàries. Generar un finançament de les capacitats generals d’agència social.
Gestió del conflicte	Considerar el conflicte i la diversitat com a elements que formen part dels processos urbans i socials, i que poden ser fonts importants de creativitat i innovació.
Discontinuitat, novetat, canvi d’orientació	Incorporació (o el re-disseny) de les temàtiques o la metodologia de forma creativa, original i/o nova.

Connectivitat, ordit	Capaç de connectar amb altres experiències similars amb altres espais o amb altres col·lectius.
Transferibilitat	Haurien de ser acumulables, en el sentit que es puguin fer servir de referència en el mateix àmbit territorial o social en el qual han sorgit, i en altres contextos.
Escalabilitat	Que sigui capaç d’involucrar s diferents escales de conflicte i d’acció, implicant actors en diferents esferes territorials i de govern que tinguin a veure amb el tema objecte de l’acció, implicant el màxim d’agents que resulten implicats en el treball en xarxa.

Elaboració pròpia a partir (Subirats, 2015)

En aquesta tesi ens centrem en el concepte d’“innovació social”, des del vessant de l’anàlisi de les pràctiques socials, com a processos que apunten lògiques de transformació social perquè entenem que és el que ens permetrà aproximar-nos a l’explicació sobre què entenem per “noves estratègies de participació ciutadana” i interpretar més adequadament l’emergència de pràctiques socials transformadores al voltant de la política d’immigració a Catalunya durant el període 2007-2014.

2.5 Conclusions

En aquest capítol, a partir de l’anàlisi de la literatura existent en Ciència Política, hem dut a terme les següents reflexions.

En el primer apartat ens hem centrat en l’anàlisi del concepte de la governança participativa en l’escenari de precisió.

D’una banda hem explicat com el concepte de governança emergeix a finals del segle XX per donar resposta a un seguit de debilitats que pateixen les formes tradicionals de govern. Autors diversos (Kooiman, 1993; Pierre, 2000; Gomà & Blanco, 2002; Subirats & Parés, 2014) han intentat explicar en què consisteixen aquestes mancances, però sembla que hi ha acord en el fet que, en un nou context en el qual la societat canvia i en el que emergeixen uns problemes cada vegada més complexos i de difícil solució, les formes tradicionals de govern pateixen dos grans debilitats: manca de funcionalitat i falta de legitimitat.

D’altra banda, però, el concepte de governança ha estat definit des de diferents perspectives teòriques (Jessop, 1998) i és per aquest motiu que en la literatura aquest terme s’utilitza de diferents maneres i té diversos significats. En el segon punt d’aquest apartat hem fet un recorregut pels diferents autors que han definit i caracteritzat el concepte de la governança (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Stoker, 1998). Així mateix

hem explicat què aporta la noció de governança a l'aproximació de les xarxes de política pública (Blanco, Lowndes & Pratchett, 2011; Marsh & Rhodes, 1992; Sorensen & Torfing, 2009) i ens hem endinsat en els diferents models de governança que s'identifiquen en la literatura (Kooiman, 2003; Sorensen & Torfing, 2009; Gomà & Blanco, 2002; Ibarra, Martí & Gomà, 2002).

Però, com dèiem, les xarxes de governança també tenen els seus límits i les seves potencialitats (Sorensen, 2002). Per aquest motiu hem fet un seguiment d'aquells autors que, creuen en les potencialitats de l'enfocament de les xarxes (Newman, 2005; Sorensen & Torfing, 2005), fan una explicació de les oportunitats que el concepte de la governance ofereix a l'hora de governar. I, de l'altra, hem exposat els arguments, d'aquells altres autors que, des d'un punt de vista més crític (Rancière, 2001; Swyngedow, 2007; Wälti, Küber & Papadopoulus, 2004; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997), evidencien les mancances i les limitacions de la governança fins al punt que n'acaben qüestionant la seva qualitat en termes democràtics.

De fet, comprendre que les xarxes de governança poden tenir formes molt diverses és de cabdal importància a l'hora d'entendre el debat sobre la qualitat democràtica d'aquestes xarxes. En aquest sentit, en el tercer punt d'aquest apartat hem tractat el debat sobre la necessitat d'identificar criteris per avaluar la qualitat democràtica de les xarxes de governança. I en aquest marc hem explorat des dels autors que trobem en la literatura en l'àmbit internacional (Smith & Beazley; Sorensen, 2002; Peters, 2003; Skelcher, 2005; Sorensen & Torfing, 2009; Bevir, 2010 i també en recerques que s'han realitzat en el marc de l'Estat Espanyol (Anduiza & Maya, 2005; Castellà & Jorba, 2005; Subirats, Parés & Blanco, 2009; Blanco & Ballester, 2011).

Un primer debat l'hem situat en aquella literatura que qüestiona la qualitat democràtica de les noves xarxes de governança i proposa marcs conceptuals i analítics per avaluar-la.

Per tant, aquests autors (Sorensen, 2002; Sorensen & Torfing, 2005) (Skelcher, 2005) (Subirats, Parés, & Blanco, 2009) han defensat que la qualitat democràtica de les xarxes de governança depèn en cada cas de les característiques concretes de la xarxa i que, per tant, algunes xarxes (o algunes propietats d'aquestes xarxes) poden incrementar la qualitat democràtica de les polítiques públiques però d'altres poden deteriorar.

Responent a aquest debat que posa en qüestió la qualitat democràtica de les xarxes de governança, han emergit diferents corrents: 1) unes defensen les bonances de les xarxes deliberatives com a més igualitàries i inclusives (Gutmann & Thompson, 2004; Newman, 2005); i, 2) altres, per contra, detallen les mancances de les formes de governança deliberativa (Jessop, 1998, 2002); (Swyngedouw, 2005, 2007).

Un segon debat és el que fa referència a aquelles aportacions de la literatura que han focalitzat la seva atenció en els espais i mecanismes de participació i / o deliberació que poden albergar aquestes noves formes de governança (Anduiza & Maya, 2005; Papadopoulos & Warin, 2007; Blanco & Ballester, 2011; Castellà & Jorba, 2005; Parés & Castellà, 2009).

Alguns d'aquests autors han focalitzat el seu debat en el debat sobre les bonances de la introducció de mecanismes participatius en les polítiques públiques (Putnam, 2000; Dalton, 2004; Bevir, 2010; Clarke & Stewart, 1997; Nylén, 2002; Taylor, 2007). Però la majoria d'estudis recents sobre mecanismes participatius han centrat la seva atenció en els aspectes més procedimentals (Anduiza & Maya, 2005; Castellà & Jorba, 2005; Font & Blanco, 2006; Papadopoulos & Warin, 2007; Parés & Castellà, 2009; Rowe & Frewer, 2000; Blanco & Ballester, 2011; Font & Galais, 2011). I han deixat en un segon pla l'anàlisi dels impactes o conseqüències dels espais i mecanismes concrets de participació.

Tot i així, cal destacar que darrerament han començat a emergir investigacions que han posat el seu punt de mira en les conseqüències, els resultats, de les experiències participatives (Blanco & Ballester, 2011) (Brugué & Parés, 2011) (Fung, 2006).

Finalment hem explicat que en aquesta tesi, per l'anàlisi de la política d'immigració a Catalunya durant el període 2007 – 2014 aplicarem part dels criteris definits per (Parés & Castellà, 2009) per definir la qualitat de les pràctiques de governança i que seran concretats en l'apartat de la metodologia.

En el segon apartat ens hem centrat en explicar les dinàmiques de canvi que es produeixen en la societat, concretament en el marc de l'Estat Espanyol, arran de la crisi econòmica i financera. Crisi que, com hem vist, marca també un punt d'inflexió a nivell social i polític.

És per aquest motiu que, una de les qüestions sobre la que hem intentat reflexionar en el primer punt d'aquest apartat és si, en el moment actual, ens trobem només en una

crisi que té diverses dimensions, o si efectivament estem en un canvi d'època (Beck, 1998; Bauman, 1999; Giddens; Subirats, 2011).

En aquest sentit hem apuntat quatre elements de canvi que es viuen actualment i que es veuen accelerats amb la crisi econòmica que es viu a l'Estat Espanyol a partir de l'any 2007 (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014).

Un primer, és el canvi social, amb un fort procés d'individualització i de reestructuració dels espais de socialització (Giddens, 2000) (Beck, 2002) (Sennett, 2001) i on les diferents formes d'articulació social vàlides fins al moment es van debilitant i perden capacitat de canalització i de gestió dels conflictes socials. Un segon, és el canvi econòmic, amb el pas d'un capitalisme fordista desenvolupat al llarg del segle XX cap a un capitalisme avançat, de naturalesa postfordista, altament especialitzat, diversificat i deslocalitzat (López & Rodríguez, 2010) (Subirats & Blanco, 2012). Aquest canvi té repercussions devastadores tant a nivell d'exclusió social (Blanco & León, 2013) com en la reducció dràstica dels recursos de les administracions locals i autonòmiques (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014). Un tercer, és el canvi tecnològic, amb l'escat d'Internet, les tradicionals estructures d'intermediació passen a ser prescindibles i es redueixen de forma molt significativa els costos de l'acció col·lectiva (Subirats, 2012; Bimber, 1998; Bennet & Segerberg, 2012). I un quart, és el canvi polític, perquè es crea un escenari en el qual d'una banda la ciutadania recupera l'interès pel públic, però, al mateix temps, perd la confiança en les institucions públiques i els partits polítics (Della Porta, 2011).

Estirant el fil d'aquest darrer canvi, en els dos punts següents hem desenvolupat el canvi polític des de dos vessants.

D'una banda, hem explorat com reacciona la ciutadania davant del canvi polític: ja sigui allunyant-se dels principals canals formals de representació (Noris, 1999); adoptant formes d'activisme polític de protesta (Tilly & Tarrow, 2006); cercant pràctiques concretes de col·laboració, cooperació i solidaritat (Della Porta, 2013; Eizaguirre, 2013; Blanco & León, 2013); o més en detall, en el cas de l'Estat Espanyol, amb l'emergència del 15-M (Toret, 2013; Della Porta & Mattoni, 2014)

I, de l'altra banda, l'impacte que té la crisi en les administracions públiques que, més enllà d'algun element de canvi, continuen sent molt burocratitzades, amb unes estructures molt rígides que en dificulten la capacitat de transformació, adaptació o innovació (Brugué, 2005; Subirats & Parés, 2011; Subirats & Martí-Costa ed. 2015). I,

en aquest sentit les arquitectures de participació i els processos de participació se'n ressenten, tant per la seva existència com pel seu ús (Castellà, 2009; Castellà & Jorba, 2005; Blanco & León, 2013). Tot i així, diverses administracions han començat a assajar noves formes de relació amb la ciutadania a través de nous mecanismes de col·laboració, co-producció o co-gestió (Subirats, 2015; Subirats & García-Bernardos, ed. 2015; Blanco & Ballester, 2011).

Finalment, en el darrer punt, hem analitzat l'impacte que la crisi té en la població immigrada. En aquest sentit, a partir de les dades extretes de l'Institut Nacional de Estadística (INE, 2012, 2013, 2014) hem vist com en els darrers anys hi ha hagut un augment de les persones immigrants en situació d'irregularitat sobrevinguda (Alonso, Pajares & Recolons, 2015). I com, efectivament la crisi econòmica ha repercutit en un increment de les desigualtats socials i l'empobriment de la societat espanyola i especialment del col·lectiu immigrant (Cáritas, 2013; Colectivo-loé, 2012; Koehler, Laczko, Aghazarm, & Schad, 2010; Papademetriou, Sumtion, Terrazas, & alt., 2010). I també, en la disminució de la seva capacitat d'incidència política (González, 2006; Martiniello, 2005)

Finalment, en el tercer apartat hem explicat l'emergència de noves tendències participatives en l'escenari de la post-crisi, en un moment en el qual sembla que les experiències de governança participativa ja no són la resposta als problemes complexos de la ciutadania.

En aquest sentit, en un primer punt hem argumentat perquè, independentment de la qualitat democràtica de la xarxa o del seu grau d'implementació, actualment les xarxes de governança no han estat capaces de resoldre els problemes actuals. Les possibles limitacions de les xarxes de governança, com hem vist en el primer apartat d'aquest capítol, han estat tractades àmpliament en la literatura (Swyngedouw, 2000, 2005, 2007; Rancière, 2001; Goonewardena & Rankin, 2004; Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Wälti, S., Kübler, D., & Papadopoulos, Y., 2004). Hem vist com, recentment, hi ha autors com Davies i Spicer (Davies & Spicer, 2015) que han estructurat les mancances que es troben en la literatura sobre les xarxes de governança en set "patologies": la hipocresia (Davies, 2007; Addicot, et al., 2007); la desconfiança (Guarneros-Meza, 2008; la mercantilització (Powell, 1990; Moran, 2010; Alonso, 2001); la subjugació; l'antiprocedimentalisme (Du Gay, 2003); la fragmentació social (Jones, Hesterly & Borgatti, 1997; Bauman, 2003); i, l'explotació.

I, en el segon punt, hem explicat com en aquest marc prenen força noves pràctiques participatives, anomenades “des de baix”, centrades en la cohesió social i el desenvolupament comunitari. Des de la literatura, aquestes experiències s’han conceptualitzat de diferent manera: autors parlen de pràctiques d’“innovació social” (European Commission, 2013) (Moulaert, 2009) (Mouleart, Martinelli, Swyngedouw, & González, 2005, 2007), “capacitat cívica” (Briggs, 2008), “capital social” (Putnam, 2000), “procomún col·laboratiu” (Rifkin, 2014), “utopies reals” (Wright, 2014), “ciutadania insurgent” (Holston, 2008) o els “comuns urbans” (Harvey, 2013), entre d’altres.

Així mateix, hem argumentat que en aquesta tesi ens hem centrat en el concepte d’“innovació social” (Murray, Caulier-Grice & Mulgan, 2010; Leadbeater, 1997; Swyngedouw, 2009; Moulaert, 2009), des del vessant de l’anàlisi de les pràctiques socials (Subirats, 2015; Zubero, 2015), com a processos que apunten lògiques de transformació social perquè entenem que és el que ens permetrà aproximar-nos a l’explicació sobre què entenem per “noves estratègies de participació ciutadana” i interpretar més adequadament l’emergència de pràctiques socials transformadores al voltant de la política d’immigració a Catalunya durant el període 2007-2014.

Aquest recorregut sobre el concepte de la governance, els criteris de qualitat democràtica i l’emergència de noves pràctiques de participació ciutadana “des de baix” ens ha permès situar la tesi en els diferents debats en el marc de la literatura de la Ciència Política.

Capítol 3

3. METODOLOGIA

3.1 Introducció

Portar a terme una investigació científica implica seguir unes seqüències lògiques i sistemàtiques que permeten controlar la veracitat i la fiabilitat d'unes conclusions i afirmacions que donen comptes del fenomen social que s'està estudiant. A aquests passos definits i estructurats és a allò que en ciències socials anomenem mètode.

En el següent capítol, desenvoluparem els criteris metodològics que s'han seguit per tal de contrastar de manera fonamentada l'articulació del procés investigador que ha seguit aquest treball, així com la fonamentació de les principals conclusions a les quals arribarem posteriorment.

Per entrar en matèria, tal com afirmen Font i Della Porta (Font & Della Porta, 2012) la recerca en l'àmbit de la participació ciutadana ja sigui en l'àmbit institucional, individual o en aspectes col·laterals com la participació en entitats no lucratives ha adquirit una consistència com a disciplina que ens confirma la maduresa en aquest àmbit de recerca en concret tant en la Ciència Política com en la Sociologia.

Aquest, cada vegada més significatiu, volum de recerques en temes vinculats amb la participació ciutadana, ha anat acompanyat, en paral·lel, d'un debat sobre els dilemes metodològics i, per tant, també epistemològics, que es presenten a l'hora d'investigar d'abordar científicament aquestes recerques. D'una única tradició metodològica fonamentada en perspectives positivistes i fortament basades en mètodes de naturalesa quantitativa, s'ha passat a una diversitat de perspectives i tècniques d'investigació en l'àmbit de la participació ciutadana (Della Porta, 2008).

Cap paradigma, ja sigui de caràcter més positivista o ja sigui de caràcter més hermenèutic i amb voluntat d'aprehendre, és lliure d'unes derivades epistemològiques que han de condicionar l'abast del coneixement generat. El cert, però, és que en el camp de les ciències socials per raons òbvies que no formen part d'aquesta tesi analitzar-les, no s'han pogut desenvolupar teories predictives ni de caràcter universal

més enllà del coneixement concret generat a partir de l'estudi de casos, de situacions i fets concrets ubicats espai i temps determinat.

En aquesta tesi ens hem decantat per la metodologia de l'estudi de cas. En els següents punts abordarem les seves principals característiques i defensarem els criteris pels quals fonamentarem i articularem el procés d'investigació seguint aquesta metodologia.

3.2 L'estudi de cas a nivell metodològic

Un cas és un objecte d'estudi amb unes fronteres més o menys clares que s'analitza en el seu context i que es considera rellevant per tal de contrastar, il·lustrar o construir una teoria pel valor intrínsec del mateix cas (Coller, 2005). En aquest sentit, qualsevol fenomen social és susceptible d'ésser abordats com objecte d'estudi en el sentit que Durkheim definí en una de les seves obres més conegudes "*Las reglas del método sociológico*" (1995). Un dels objectius de les ciències socials és produir explicacions sobre fenòmens observats sobre els qual s'han de projectar causes que expliquin aquests fenòmens.

No es pot negar, d'altra banda, que la metodologia de cas presenta uns clars reptes a l'hora de generalitzar. No obstant això, estem d'acord amb Flyvbjerg (Flyvbjerg, 2005) quan afirma que és perfectament vàlid generalitzar a partir d'un sol cas ja sigui com a complement o bé alternativa d'altres mètodes d'investigació.

No és sobrer en aquest moment reivindicar la importància del mètode inductiu com a generador de coneixement. Sense seguir de manera estricta la metodologia amb un fort component epistemològic aportada per Strauss & Glaser (Strauss & Glaser, 1967) en el seu llibre de referència *Grounded Theory (teoria fonamentada)*, donat que ens dotem d'eines i estris teòrics amb els quals operativitzem el nostre model d'anàlisi, entenem que el mètode inductiu és un mètode que ha marcat la mirada d'aquesta investigació especialment per dos motius.

El primer, pel convenciment de la potencialitat heurística d'aquesta perspectiva metodològica.

El segon motiu, tanmateix, és pel fet de la poca literatura acadèmica i científica existent vers alguns dels elements d'aquesta tesi, que s'expliquen per la seva actualitat.

Segons la perspectiva de la Grounded Theory, els principals axiomes teòrics parteixen de la proposta que el coneixement es construeix a partir de l'evolució mateixa de la recerca, a mesura que s'obtenen més dades i materials de la investigació mateixa (Carrero & Soriano, 2005). És a dir, s'observen els fets en els quals intervenen moltes variables com un sol objecte d'estudi a analitzar en global, defugint d'una òptica més clàssica centrada en l'explicació d'una única variable que explica la incidència sobre un determinat fenomen, fet al qual aquest treball no renuncia però que, tanmateix, transcendeix en tant que abordem altres aspectes com el recull de les noves formes de participació col·lectiva arran la crisi econòmica, pràctiques d'innovació social, aspectes fins ara poc abordats com l'apoderament de la ciutadania, etc. Temes tots ells que tradicionalment s'han abordat des d'altres disciplines com la psicologia social o bé l'estudi dels moviments socials.

Així doncs, el treball de camp desenvolupant, els instruments i les tècniques aplicades (entrevistes, diaris de camp, observacions participants, grups de discussió) en diàleg amb els mateixos agents objecte de l'estudi ens han anat aportant interpretacions i lectures de la realitat que, en alguns casos i donat el poc recorregut temporal de molts dels fenòmens que abordem, he hagut després d'operativitzar-la en conceptes, dimensions, intentant incorporar en alguns casos a una teoria de caràcter més general.

D'altra banda, però, val a dir que aquests elements han estat corregits pels mateixos mecanismes de control propis del mètode investigador com són la revisió continua dels materials, de les dades que ens aporta el treball de camp (entrevistes, observacions participants i notes de camp), la triangulació de la informació, etc., fins a arribar al que des de la Grounded Theory diuen *saturació*. És a dir, a no obtenir dades significatives noves en relació a un fet determinat com a indicador d'haver recollit la pluralitat i variabilitat de discursos i lectures sobre un fet determinat.

Com dèiem en uns paràgrafs anteriors, un estudi de cas és una recerca en profunditat d'un cas en particular, en el qual la voluntat de l'investigador o de la investigadora és comprendre un particular fenomen, en aquest cas poder explicar com, en el cas de la **Política d'Immigració a Catalunya (2007-2014), en un context de crisi, davant un augment de la percepció de disfuncionalitat dels mecanismes de participació institucionals (que es caracteritzaven per comptar amb uns criteris de qualitat democràtica) per resoldre problemes col·lectius, emergeixen noves estratègies de participació ciutadana amb voluntat i capacitat d'impactar en la *responsiveness* de la política pública.**

Això no significa, tal com afirma Ruddin (Ruddin, 2006) que d'un cas particular no es pugui generar una informació valuosa que es pugui generalitzar en termes més amplis.

És obvi que, amb tot, en el món acadèmic l'estudi de cas és un mètode de treball que suscita moltes crítiques pel fet de generar conclusions i aportacions al coneixement a partir de l'anàlisi d'un fet en concret, però no podem obviar com diu Galliers (Galliers, 1992) que un estudi de cas permet capturar la realitat en tota la seva magnitud, ja que permet aprehendre un major nombre de variables que una altra aproximació no permetria. A més a més, partim de l'axioma que la bona ciència es regeix més per l'aproximació a la realitat social i a les preguntes que hom es formula sobre la mateixa que no pas la metodologia en si.

En tot cas, és obvi que els estudis de cas generen una sèrie de crítiques fonamentades en altres perspectives metodològiques que no podem menystenir. En aquest cas, reivindicuem a Flyvbjerg (Flyvbjerg, 2005) per fer referència als 5 malentesos principals en relació a la recerca metodològica fonamentada en l'estudi de cas:

- *Malentès 1:* El coneixement teòric és més valuós que el coneixement fonamentat en la praxi.
- *Malentès 2:* No es pot generalitzar a partir de casos particulars i aïllats. Per tant, l'estudi de cas no pot contribuir al desenvolupament científic.
- *Malentès 3:* La metodologia d'estudi de cas és una metodologia útil per la generació d'hipòtesis. És a dir: en els processos inicials d'una recerca.
- *Malentès 4:* La metodologia d'estudi de cas té tendència al subjectivisme i a confirmar les mateixes hipòtesis i les idees preconcebudes de l'investigador.
- *Malentès 5:* És difícil desenvolupar idees i teories generals sobre la base de casos d'estudi específics.

Aquests cinc malentesos estan, sens dubte, presents en els prejudicis i les crítiques dels principals objectors d'aquesta metodologia. Amb tot, estic d'acord amb Fung (Fung, 2007) quan afirma que és difícil connectar aquestes recerques inductives amb una extensió de les concepcions de la democràcia que pretén abastar un espectre més gran de problemes, circumstàncies, escales i tempos.

El fet és que, segons la perspectiva d'aquest treball, de manera inductiva volem generar coneixement vàlid no *a partir* d'un cas, tot evitant inferències de tipus

estadístic, sinó *des de* la realitat concreta del cas (Flyvbjerg, 2001), des del que succeeix a partir de la crisi econòmica en el Pacte Nacional per la Immigració.

Altres autors com Robert Stake (Robert Stake, 1982) defensen que més que parlar de generalitzacions, el més remarcable de la metodologia en els estudis de cas és la validesa del coneixement generat en tant que els casos s'il·lustren a bastament i és capaç de copsar els seus trets i característiques úniques. No obstant això, les conclusions que apuntem al final d'aquesta tesi creiem que es poden generalitzar a altres processos o fenòmens polítics. En termes de Ruddin (Ruddin, 2006)

la validesa de les conclusions a les quals es pot arribar des d'un cas té implícita que l'anàlisi és vàlid per casos similars (Ruddin, 2006, p.780)

En el cas de la Política d'Immigració a Catalunya (2007 – 2014), creiem que ens pot servir. De tota manera, una de les potencialitats en la metodologia de cas per tal de generar coneixement vàlid no rau tant en la idea d'una generalització en termes binaris (és a dir, es pot generalitzar o no es pot generalitzar), sinó en el fet que es pot generar coneixements i afirmacions graduals, el què Rudin basant-se en Schofield (Schofield, 2000) anomena *the strenght of generalizability* en el seu article "You Can Generalize, Stupid!"

És més, la validesa del coneixement pot ser aplicable, més que per deduir i inferir al conjunt de la realitat, cap a un altre cas (en aquest cas, procés participatiu i estratègies de participació dels agents en un context de crisis) de similars característiques i patrons.

3.2.1 La selecció del cas

Un element clau en la metodologia de l'estudi de cas, precisament, la correcta selecció del cas o bé allò què es coneix com la *selecció estratègica del cas*.

El Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2014) és un cas que podem anomenar *exemplar* en els termes de Coller (Coller, 2005) o bé paradigmàtic en els termes de Flyvbjerg (Flyvbjerg, 2005), ja que il·lustra una característica què es pot trobar en alguns altres casos seguint una certa lògica de representativitat que, més que una lògica estadística (extrapolació d'una mostra al conjunt d'una població), es fa referència a una lògica de caràcter analítica: el cas representa una situació ideal en les quals es pot demostrar una sèrie de proposicions. En aquest cas, les extrapolacions

no van dirigides a la població sinó a uns fenòmens que es desitja modificar o desenvolupar a partir dels fets observats.

El cas de la Política d'Immigració a Catalunya durant el període 2007 - 2014 és un cas estratègic pels següents motius:

En primer lloc, es tracta d'un àmbit de la política pública especialment rellevant i complex per la seva naturalesa i de "solucions complexes". Es tracta del que en la literatura es coneix com a *wicked problems* (problemes complexos i de difícil solució) (Clark i Steward, 1997) (Rodhes, 1997) (Bevir, 2010). La problemàtica que hem estudiat no és només de naturalesa complexa sinó que té una lògica multiescalar en el seu origen i multinivell en la seva solució.

En segon lloc, permet l'anàlisi longitudinal (temporal). En la seva concepció el Pacte Nacional per la Immigració de Catalunya va tenir en compte la implicació de formes institucionals de participació (tant des de la incorporació de mecanismes estables de participació existents vinculats a les polítiques d'immigració, com en l'impuls de processos de participació ad hoc a les fases de desenvolupament de la política). Aquestes formes institucionals de participació, a priori, (i després de l'anàlisi que hem realitzat), acomplien una sèrie de criteris de qualitat democràtica que ens permeten identificar-la com una bona pràctica participativa.

En tercer lloc, es tracta d'un cas interessant per poder explicar com, en un context de crisi, davant un augment de la percepció de disfuncionalitat de la política com a mitjà per resoldre problemes col·lectius, emergeixen noves formes d'autoorganització i cooperació ciutadana amb voluntat i capacitat d'impactar en la *responsiveness* de la política pública.

I, finalment, es tracta d'una política de caràcter autonòmic, que va més enllà de l'àmbit local. En aquest sentit hi havia interès a superar el nivell local, que com hem anat demostrant al llarg del marc teòric, ha estat àmpliament estudiat des de la perspectiva de la participació ciutadana, i buscar experiències a nivell supralocal que hagin tingut un cert grau d'èxit en la seva elaboració.

Com dèiem, davant la percepció de disfuncionalitat dels mecanismes institucionals de participació per resoldre els problemes col·lectius, en el marc de les polítiques d'immigració, emergeixen noves experiències de participació ciutadana *bottom up*. Dues d'aquestes experiències són les que hem seleccionat per tal de ser estudiades en aquesta tesi: la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) i la Campanya

Tancarem el CIE de Barcelona. Els motius pels quals han estat seleccionades són les següents.

En primer lloc, perquè es tracta d’experiències que emergeixen, en l’actual context de crisi, des de la ciutadania (ja sigui des dels moviments socials o des d’entitats) al marge dels mecanismes institucionals de participació.

En segon lloc, perquè són experiències que tenen per objectiu incidir en la política pública en temes que afecten directament a la població immigrada. En aquest sentit, en el cas de la Campanya Tanquem el CIE de Barcelona la finalitat és tancar unes institucions, on es tanquen persones immigrants en situació administrativa irregular i on es vulneren els drets fonamentals dels interns.

I, en el cas de la Plataforma d’Afectats per la Hipoteca, tot i ser una experiència que en el seu inici no té com a població diana el col·lectiu immigrant, és cert que un percentatge molt elevat de persones afectades per la dació en pagament de l’habitatge principal, com explicarem més endavant, són d’origen immigrant, perquè en el moment que esclata la crisi són justament un dels col·lectius més vulnerables.

En tercer lloc, són experiències que més enllà de la incidència política i per tant, més enllà de pretendre una transformació social, busquen apoderar el col·lectiu al qual es dirigeixen. I aquesta intencionalitat, que la ciutadania afectada sigui alhora activista, es manifesta explícitament en els seus objectius.

Taula 14. Noves estratègies de participació relacionades amb la Política d’Immigració a Catalunya (2007 – 2014)

Noves estratègies de participació	Actor	Canvis en les relacions de poder	Iniciativa al marge de l’estat i el mercat	Apoderament
	PAH	x	x	x
	Tancarem el CIE de Barcelona	x	x/-	x/-

Font: Elaboració pròpia

3.2.2 Els criteris per avaluar les pràctiques de governança participativa i les noves estratègies de participació

Per tal d’explicar com en el marc de la Política d’Immigració a Catalunya (2007-2014), en un context de crisi, davant l’augment de la percepció de disfuncionalitat dels mecanismes institucionals de participació per resoldre problemes col·lectius, emergeixen noves estratègies de participació ciutadana amb voluntat i capacitat

d'impactar en la *resposiveness* de la política pública, hem aplicat els criteris de qualitat democràtica¹⁴ per avaluar experiències participatives desenvolupats en el marc teòric (Castellà, 2009) (Castellà & Jorba, 2005) (Parés & Castellà, 2009) (Parés, 2009).

En aquest sentit, en el cas del Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009), hem adoptat els següents criteris:

En primer lloc ens preguntem sobre la iniciativa de l'experiència participativa. Aquesta iniciativa tant pot ser duta a terme a nivell polític, tècnic o ciutadana. Si és procedent d'una iniciativa o demanda ciutadana, té majors possibilitats de generar experiències d'èxit, amb major grau d'implicació de la ciutadania. Sigui com sigui partim de la premissa que una experiència en la qual hi ha un ampli acord sobre la seva necessitat i la seva metodologia té més capacitat d'èxit que no pas una que sigui qüestionada des del seu inici, ja sigui a nivell polític, tècnic o social.

En segon lloc, ens preguntem sobre els continguts als quals fa referència l'experiència participativa. En aquest sentit, tenim en compte dos aspectes: la rellevància del tema que es tracta, i la claredat dels objectius sobre allò que es vol aconseguir. És a dir, d'una banda, partim de la premissa que el tema que centra l'experiència participativa ha de ser rellevant per a la ciutadania, només d'aquesta manera podrà contribuir a

14 L'estructura d'àmbits i dimensions que es proposen en aquesta tesi és fruit d'anys de treball i reflexions conjuntes d'aquells/es companys/es que hem anat formant l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la UAB, de les investigacions que hem anat realitzant i dels articles i llibres que hem anat publicant. A banda de les publicacions a les que s'han anat fent referència al marc teòric, cal destacar tres projectes que van ser de cabdal rellevància per dur a terme tot aquest procés reflexiu: MARTI, J.; CASTELLÀ, C.; JORBA, L. (2006) “*Seguiment de convenis i ajuts a ens locals per a plans de participació ciutadana i foment de la participació impulsades amb el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya - 2005*”, IGOP-UAB

PARÉS, M.; CASTELLÀ, C.; LÓPEZ, M.; SKIRMUNTT, M.; MARTÍ, J.; ESCRIBÀ, A. (2007) “*Anàlisi, avaluació i seguiment de les experiències participatives impulsades amb el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya - 2006*”. IGOP-UAB.

PARÉS, M.; POMEROY, M.; DÍAZ, L.(2007) “*Guía Práctica para la evaluación de procesos participativos*” IGOP/UAB/OID

l'eficàcia de les polítiques públiques. D'altra banda, la claredat dels objectius que es volen assolir amb l'experiència participativa la doten de coherència i de transparència.

En tercer lloc, ens preguntem sobre les formes d'organització de l'experiència participativa. En aquest àmbit, tenim en compte quatre aspectes: el lideratge de l'experiència, la seva estructura de funcionament, els mecanismes i espais de participació amb la ciutadania i, els mecanismes i espais de coordinació i *transversalitat*.

Una experiència participativa que compta amb un lideratge sòlid compartit entre l'organització promotora de l'experiència (sigui a nivell polític, tècnic o ciutadà) i la resta d'actors implicats és considerada de qualitat democràtica. D'una banda, perquè implicar a diversos actors en la coordinació i el lideratge de l'experiència acostuma a ser una garantia en termes de legitimitat. I, de l'altra, perquè s'està implicant a més actors en la coordinació i, en conseqüència, aquesta s'ajusta més a les característiques i les necessitats de la realitat que s'està impulsant.

Una experiència que compta amb l'ús de mecanismes i espais de participació amb la ciutadania (siguin estables o creats *ad hoc*) que ja existeixen i en la mesura que sigui possible s'hi integrin i /o es coordinin, eviten la duplicació d'esforços i d'estructures; i, per tant, també és considerat un element de qualitat democràtica.

Així mateix, una experiència participativa amb qualitat democràtica compta amb mecanismes i espais de coordinació i *transversalitat*, que: d'una banda aconseguen un treball intern transversal, implicant les diferents sensibilitats rellevants per a l'experiència (tant a nivell ciutadà com a nivell tècnic i polític). I de l'altra, potencien la *transversalitat* en la coordinació externa, tot facilitant que es redueixin les resistències a la implementació dels resultats per aquelles àrees tècniques, polítiques o ciutadanes que no estan directament compromeses amb l'impuls de l'experiència participativa.

En quart lloc, ens preguntem sobre els criteris relacionats amb qui participa en l'experiència: el nombre de participants, la seva diversitat i el seu grau de representació.

En aquest sentit, l'extensió fa referència al nombre de participants, en el sentit que com més actors hi hagi implicats en l'experiència aquesta serà de més qualitat. Però alhora, cal tenir en compte que sovint és tan important la quantitat de participants (per l'efecte pedagògic de l'experiència en els actors implicats directament), com en la

diversitat d’actors (quelcom que garanteix tenir en compte punts de vista molt diferents, i redunda en la legitimitat i la qualitat del resultat final).

Així mateix, pel que fa a la representació, cal garantir no només que els actors siguin el més representatius possible dels discursos que hi ha a la comunitat sobre aquella temàtica, sinó que aquells participants que ho fan en representació d’actors organitzats siguin realment portadors del discurs del col·lectiu al que representen.

I, finalment, en cinquè lloc, ens preguntem sobre **l’impacte de l’experiència participativa** a dos nivells: en la seva capacitat de transformació social i en la seva capacitat d’apoderament dels actors participants.

D’una banda, una experiència participativa de qualitat democràtica ha de tenir la capacitat de poder transformar la realitat en el sentit que els resultats de l’experiència han d’incidir en les polítiques públiques.

I, d’altra banda, una experiència participativa serà de major qualitat si aconsegueix capacitar als actors participants tant sobre el tema del que s’està tractant, com els aspectes més abstractes relacionats amb el suport a la democràcia i als seus valors. En aquest sentit, el punt òptim d’apoderament és aquell en el que els actors implicats són alhora afectats i participants (activistes) de l’experiència.

Taula 15. Variables, aspiracions normatives i indicadors de qualitat democràtica de les experiències de participació ciutadana

variable	Aspiració normativa	indicador
Orígens	Una experiència participativa en la qual hi ha un ampli acord sobre la seva necessitat i la seva metodologia té més possibilitats d’èxit i per tant, és de més qualitat democràtica.	Iniciativa Acord polític, tècnic i ciutadà sobre la seva necessitat i metodologia
Continguts	Una experiència participativa de qualitat democràtica ha de tractar sobre un tema rellevant per la ciutadania i ha de tenir uns objectius clars sobre allò que es vol assolir.	Rellevància Objectius
Formes d’organització	Una experiència participativa amb qualitat democràtica és aquella que té un lideratge compartit, compta amb l’ús de mecanismes i espais de participació amb la ciutadania i té mecanismes i espais de coordinació i transversalitat (tant a nivell intern com extern).	Lideratge Estructura Mecanismes/espais participació amb ciutadania. Mecanismes/espais coordinació i transversalitat
Actors	Una experiència participativa amb qualitat democràtica ha de ser el més àmplia i representativa possible del conjunt de la ciutadania, tant pel que fa a la diversitat de perfils d’actors participants, com a la diversitat dels discursos existents a la comunitat sobre el tema tractat.	Extensió Diversitat Grau de representació
Impacte	Una experiència participativa de qualitat ha de tenir la capacitat de poder transformar la societat (tot tenint una incidència en la política pública en qüestió) i de poder apoderar els actors participants (tant en el tema sobre el qual s’està tractant com en aspectes relacionats amb la cultura política participativa).	Capacitat de transformació social Apoderament

Font: Elaboració pròpia

Seguidament hem aplicat aquests mateixos criteris en l’anàlisi de les dues estratègies de participació ciutadana que emergeixen en el marc de la crisi social i econòmica per tal de donar resposta a unes necessitats que no obtenen resposta a través de les formes institucionals de participació. Estem parlant del cas de la Plataforma d’Afectats per la Hipoteca (PAH) i de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona.

I en el cas de les noves estratègies de participació hi hem afegit un criteri més que fa referència a les **relacions de governança participativa**. I concretament ens centrem en dos aspectes: la relació de l’experiència participativa amb les institucions i la relació amb la resta de la ciutadania (Subirats, Martí-Costa, & ed. 2014) (Zubero, 2015) (Subirats, García-Bernardos, & ed. 2015).

Referent a la relació de l’experiència participativa amb les institucions, entenem que una experiència de participació ciutadana *bottom up* (que no neix pròpiament des de les institucions) és de més qualitat democràtica quan intenta establir relacions amb aquelles institucions que tenen capacitat d’intervenció amb la temàtica que aborden. En aquest sentit, aconseguiran que l’experiència participativa sigui més eficient, perquè tindrà més capacitat d’incidència en les polítiques públiques.

Referent a la relació amb la ciutadania, entenem que una experiència de participació ciutadana *bottom up* (que no neix pròpiament des de les institucions) és de més qualitat democràtica quan a banda dels actors directament implicats en l’impuls de l’experiència, estableix relacions amb altres entitats, moviments socials i ciutadania que, tot i no estar directament implicats/des en l’experiència, poden tenir capacitat de replicar-la o de fer incidència a altres nivells territorials.

Taula 16. Variables, aspiracions normatives i indicadors de qualitat democràtica relacionades amb les noves estratègies de participació ciutadana

variable	Aspiració normativa	indicadors
Relacions de governança	Una experiència de participació ciutadana <i>bottom up</i> de qualitat democràtica hauria d’establir relacions tant amb les institucions que tenen capacitat d’intervenció amb la temàtica que aborden; com amb altres entitats, moviments socials i ciutadania que, tot i no estar directament implicats/des en l’experiència, poden tenir capacitat de replicar-la o de fer incidència a altres nivells territorials	Amb les institucions Amb la ciutadania

Font: Elaboració pròpia

El fet d’aplicar els mateixos criteris en ambdós casos (és a dir, per analitzar el Pacte Nacional per la Immigració durant el període 2007 – 2009 i per estudiar les noves

estratègies i pràctiques participatives de la ciutadania per incidir en la política d’immigració durant el període 2009 – 2014) ens ha de permetre poder explicar quins canvis es produeixen en les variables seleccionades en ambdós casos. I, preguntar-nos si els criteris de qualitat democràtica confeccionats per avaluar experiències característiques de la governança participativa són també vàlids per ser aplicats a les noves estratègies participatives emergents.

En el cas de les noves estratègies de participació *bottom up* hi hem afegit la variable de les relacions (en el marc de la governança participativa) amb les institucions, les entitats i altres moviments socials perquè creiem que poden ser rellevants a l’hora de poder explicar la seva capacitat d’incidència en les polítiques públiques.

3.3 Les tècniques d’investigació aplicades

Val a dir que una part fonamental d’aquesta investigació s’ha portat a terme sobre la base de tècniques qualitatives d’investigació social així com sobre la base de l’estudi i anàlisi de fonts de caràcter secundàries, com memòries d’organitzacions, actes de reunió, etc. Val a dir que la majoria d’aquestes tècniques són les que tenim més coneixement en relació a la carrera investigadora, sobretot des d’una perspectiva d’Investigació-Acció Participativa, a bastament desenvolupada per Villasante, Montañés i Martí (Villasante, Montañés i Martí, 2000).

Entre les tècniques d’investigació utilitzades, hem optat pels següents instruments:

- Entrevistes en profunditat a agents claus.
- Grups de discussió.
- Observació participant
- Anàlisi de fonts secundàries com:
 - Memòries de les organitzacions analitzades
 - Vídeos i documentals facilitats per les mateixes organitzacions
 - Actes de reunions i de seguiment d’acords.
 - Documents propis facilitats per diversos agents.
 - Documents i planes web

3.3.1 Mostra segons tècniques d’investigació utilitzades

Abans de definir la mostra utilitzada per aquesta investigació i definir les principals característiques, creiem que és interessant definir l’abast de la mostra segons tècnica

d'investigació utilitzada. A tall de resum, la següent taula defineix les diferents tècniques d'investigació així com l'abast de la mostra segons cada tècnica.

Taula 17. Tècniques d'investigació utilitzades en aquesta recerca

Tècniques d'investigació	Abast
GRUPS DE DISCUSSIÓ	2 grups de discussió amb un total de 5 sessions. 11 participants
ENTREVISTES EN PROFUNDITAT	29 entrevistes en profunditat: 4 entrevistes responsables polítics 5 entrevistes a personal tècnic de l'AA.PP 3 entrevistes a experts acadèmics 9 entrevistes a agents d'innovació social 8 entrevistes a entitats i organitzacions
OBSERVACIONS PARTICIPANTS	4 Observacions participants realitzades Assemblea ordinària de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca de Sabadell, a Sabadell Seu social de Diàlegs de Dones, a Barcelona. Seu Social de Mujeres Pa'Lante, a Hospitalet de Llobregat Taula per la Ciutadania i la Immigració - Generalitat de Catalunya, a Barcelona.
ANÀLISIS DOCUMENTAL	Anàlisi i estudi de projectes, informes de processos de participació relacionats amb temes d'immigració a Catalunya (2007 – 2014), i amb entitats, moviments socials i partits polítics relacionats amb el tema, webs, memòries d'actuació, actes d'òrgans estables de participació vinculats.

Font: Elaboració pròpia.

Com es pot observar, s'ha optat per una barreja de tècniques qualitatives d'investigació que han pretès assegurar-se una certa representativitat i pluralitat de la mostra, així com la utilització de diferents tècniques que permeten contrastar i obtenir informació diferenciada segons cadascuna d'elles. En aquest sentit, les observacions participants han estat, per posar un exemple, altament significatives per contrastar el contingut i la informació que s'obtenia a partir per exemple de les fonts secundàries analitzades i estudiades o bé de les entrevistes individuals; informació que o bé contrastava, complementava, o bé, senzillament, contradia el que estava apuntat en alguns documents oficials.

Per aprofundir més en cadascuna de les tècniques utilitzades, definirem de manera més concreta la tipologia de la mostra de cadascuna de les tècniques utilitzades. Pel que fa a l'observació participant, hem desenvolupat 4 observacions participants a diferents formes de participació. En la següent taula es defineixen les diferents observacions participants segons la tipologia d'agent del projecte (Òrgan de participació institucional, nova estratègia de participació o bé entitat).

Taula 18. Observacions participants realitzades

núm	nom	tipus	data/lloc
1	PAH - Sabadell	Noves estratègia de participació	02/07/2014
2	Diàlegs de Dona	Entitat	12/06/2014
3	Taula per la Ciutadania i la Immigració	participació institucionalitzada	20/06/2014
4	MUJERES PA'LANTE	Entitat	01/08/2014

Font: elaboració pròpia.

Pel que fa als grups de discussió, hem desenvolupat dos grups de discussió amb diferent tipologia de participants. En un primer grup de discussió, realitzat al llarg de dues sessions, ha estat format per experts acadèmics que pel seu àmbit de recerca i/o formació, i va tenir com a principal objectiu abordar temàtiques directament vinculades a l'objecte d'estudi de la tesi: governança participativa, innovació social i crisi social i econòmica. Els membres del grup de discussió varen ser:

Taula 19. Grup de discussió d'experts acadèmics

codi	tipus	Institució/entitat	data
M-Acad_1	Món acadèmic	UAB. Catedràtic de Ciència Política de la UAB. Director dels estudis del Doctorat en Polítiques Públiques i Transformació Social de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la UAB.	22/04/2014 20/05/2014
M-Acad_2	Món acadèmic	UOC. Doctor en Ciència Política per la UAB. Professor titular del Departament d'Estudis de Dret i Ciència Política de la UOC. Membre del grup de recerca IN3 de la UOC.	
M-Acad_3	Món acadèmic	UPF. Doctor en Ciència Política i de l'Administració per la UPF. Professor Titular d'Universitat del Departament de Ciències Polítiques i Socials de la UPF,	
M-Acad_4	Món acadèmic	ESADE. Director de Programa (Barcelona) Executive Master in Public Administration. Director de l'Institut de Governança i Direcció Pública. Màster en Direcció Pública - Executive Master in Public Administration.	

Font: elaboració pròpia.

L'altre grup de discussió va estar constituït per experts de l'àmbit de la participació ciutadana des de l'àmbit institucional, i va tenir com a principal objectiu reflexionar sobre els reptes, dificultats, oportunitats i horitzons de la participació ciutadana des de l'àmbit institucional a partir de la crisi social, econòmica i institucional analitzada en el marc teòric. Els membres d'aquesta taula va estar format per càrrecs electes i tècnics de municipis amb una trajectòria notable en l'àmbit de la participació i la implicació de la ciutadania en el món local especialment.

Taula 20. Grup de discussió d’experts del món local

codi	càrrec	ens local	Data
Gt_elec_1	electe	Ajuntament de Molins de Rei	08/04/14
Gt_elec_2	electe	Ajuntament d’Argentona	07/05/14
Gt_elec_3	electe	Ajuntament d’Olost	17/06/14
Gt_tèc_1	tècnica	Ajuntament de Manlleu	
Gt_elec_4	electe	Ajuntament de Roda de Ter	
Gt_elec_5	electe	Ajuntament d’Igualada	
Gt_tèc_2	tècnica	Ajuntament de Mataró	
Gt_tèc_3	tècnica	Ajuntament de Manresa	
Gt_tèc_4	tècnica	Ajuntament de Badalona	
Gt_tèc_5	tècnica	Ajuntament de Montornès del Vallès	
Gt_tèc_6	tècnic	Ajuntament de Cerdanyola del Vallès	
Gt_tèc_7	tècnic	Ajuntament de Barberà del Vallès	

Font: elaboració pròpia.

Així mateix s’han realitzat 29 entrevistes en profunditat a actors rellevants relacionats amb la Política d’Immigració a Catalunya durant el període 2007 – 2014. Com s’ha justificat anteriorment en la selecció de la mostra, s’ha vetllat per tal que hi fossin representants el nombre més gran de discursos possibles en relació a la *policy issue*. En aquest sentit s’han entrevistat moltes persones de perfil polític i tècnic de diferents administracions, representants d’entitats, de moviments socials i de noves estratègies de participació

Taula 21. Entrevistes realitzades

Codi	Tipus	Institució, entitat	data
POL_1	polític	Diputat Parlament Catalunya per ERC. Secretari per la Immigració (2008 - 2010)	19/01/2012
POL_2	polític/entitats	Diputat Congrés per CIU / President de Fundació ACSAR	12/06/2014
POL_3	polític/tècnic	Director General de Participació Ciutadana – Generalitat de Catalunya	19/09/2014
POL_4	polític	Diputat al Parlament de Catalunya per Ciutadans - Comissió Immigració	15/09/2014
TEC_1	tècnic	Director Immigració Ajuntament Barcelona	13/06/2013
TEC_2	tècnic	Cap de l’Àrea d’Estrangeria i Relacions Laborals. D G per la Immigració Generalitat	11/07/2013
TEC_3	tècnic	Responsable Interdepartamental Immigració Catalunya - Generalitat	19/05/2014
TEC_4	tècnica	Coordinadora del procés PNI	04/04/2013 22/04/2013
EXP_1	Món acadèmic	UPF	26/05/2014
EXP_2	Món acadèmic	Espacio del Inmigrante	09/03/2015
ENT_1	entitats	FEDELATINA	04/07/2013
INN_1	entitats/noves estratègies de pc	SOS RACISME/Tancarem el CIE de Barcelona	23/05/2013 29/09/2014
INN_2	entitats/noves estratègies de	SOS RACISME/Tancarem el CIE de Barcelona	18/03/2015

	pc		
INN_3	entitats/noves estratègies de pc	Fundació Migra Studium/Tancarem el CIE de Barcelona	27/03/2015
INN_4	Mmss/noves estratègies de pc	Plataforma Tanquem els CIES/Tancarem el CIE de Barcelona	27/04/2015
ENT_2	entitats	CARITAS	22/05/2013
ENT_3	entitats	CARITAS	26/06/2013
ENT_4	entitats	CCOO	07/06/2013
ENT_5	entitats	Fed. Catalana de Pakistanesos i Fundació Nous Catalans	25/06/2014
ENT_6	entitats	CCAR	08/07/2014
ENT_7	entitats	Mujeres Palante/ CI·lectiu Maloka	21/07/2014
ENT_8	entitats	Mujeres Palante/ CI·lectiu Maloka	08/10/2014
ENT_9	entitats	Mujeres Palante/ CI·lectiu Maloka	08/10/2014
INN_5	Noves estratègies de pc	PAH	
INN_6	Noves estratègies de pc	PAH Sabadell i Coordinadora de PAH's de Catalunya	04/06/2014
INN_7	Noves estratègies de pc	PAH- Sabadell	02/07/2014
EXP_3	entitat/experta	(ex) IBN-BATUTA	19/03/2015
INN_8	entitats	Diàlegs Dona (abans responsable Ibn Batuta)	10/11/2014
INN_9	entitats	Diàlegs Dona (abans responsable Ibn Batuta)	12/06/2014

Font: elaboració pròpia

En els documents annexos es poden consultar els guions del debat d'aquests grups de discussió, així com de les entrevistes en profunditat.

3.4 Anàlisi de la mostra

Pel que fa a la mostra, en el següent punt es desenvolupa als diferents agents que s'ha entrevistat durant el treball de camp. La selecció de la mostra s'ha fet pensant en la significativitat de l'actor en qüestió en relació a la política d'Immigració de Catalunya (2009 – 2014) i en concret al Pacte Nacional de la Immigració. Dit això, s'ha cercat que hi hagués diversitat en la mostra sobre la base de les qüestions claus de la hipòtesi d'aquesta tesi així com a les següents variables:

Tipus d'actor: s'ha entrevistat a agents que es posicionen en relació al Pacte Nacional per la Immigració des de posicions diferents. En aquest sentit, s'ha vetllat per recollir visions i discursos d'agents polítics (partits), a responsables de la mateixa administració pública rellevants en el PNI. I, també s'ha aprofundit en la visió i discursos d'entitats i organitzacions formals així com de moviments socials.

Posició en relació a la crisi: la variable "temps" (abans de la crisi/ després de la crisi) és una variable cabdal en relació a la selecció de la mostra en el sentit que hi ha uns actors que són presents abans de la crisi però que en el context de la crisi desapareixen; altres actors que justament emergeixen en el marc de la crisi; i, finalment hi ha actors que eren presents abans de la crisi i que continuen existint en el marc de la crisi.

Estratègies de participació en relació al Pacte Nacional per la Immigració: s'ha recollit pluralitat d'agents en relació a quatre criteris diferenciats

— **Participació durant en el procés de redacció del PNI:** si com a actor participa o no en els processos de participació i en els òrgans institucionals estables de participació.

— **Grau d'implicació durant el PNI:** diferenciat en tres graus d'implicació (baix, mig o alt).

Entenem com a grau d'implicació alt, aquells actors que van participar activament en els processos participatius i en els òrgans estables de participació, assistint a alguna de les sessions de treball, reunions i fent alguna proposta al Pacte.

Entenem com a grau d'implicació mig, aquells actors que van participar en algun dels processos participatius i/o en els òrgans estables de participació, assistint a les sessions de treball, les reunions i fent propostes de forma activa al Pacte.

Finalment, entenem com a grau d'implicació baix, aquells actors que van assistir a alguna reunió o sessió d'algun dels processos participatius i/o reunió dels òrgans estables de participació, però a tall informatiu.

— **Signatura del PNI,** atenent les diverses estratègies dels diferents agents en relació a la signatura del Pacte diferenciem entre: no signa/signa a l'inici/ s'incorpora. És a dir:

Entenem que hi ha actors que independentment que hagin participat o no hagin participat en el procés del PNI, no el van signar el dia de l'aprovació i tampoc l'han signat posteriorment.

Entenem que hi ha actors que van participar en el procés del PNI i que el van signar el dia de la seva aprovació.

I, finalment hi ha actors que independentment que hagin participat o no hagin participat en el procés del PNI, el signen a posterior de la seva aprovació inicial.

— **Participació en la Taula de Ciutadania.** Atenent el binomi de si és un actor que forma part o no forma part de la Taula per la Ciutadania i la Immigració (forma part/ no forma part)

Per últim, el Posicionament de l'organització en relació a la forma de governar.

És a dir, aquí diferenciem tres possibles casos. En primer lloc, aquells actors que es relacionen amb les institucions a través dels canals institucionals de participació. En segon lloc, aquells actors que no són presents en els òrgans institucionals de participació i que tenen noves estratègies de participació per incidir en les institucions. I, finalment, trobem aquells actors que tot i relacionar-se amb les institucions a través dels canals institucionals de participació, també tenen noves estratègies de participació per incidir.

El mateix buidatge i anàlisi de les dades ens confirma què hem realitzat una mostra vàlida i significativa, atenent a aquests criteris de selecció que havien d'assegurar la pluralitat de discursos i visions del cas, donat que s'ha arribat en molts aspectes al que hem anomenat saturació de discursos pel que fa a segons quins elements del cas.

Així doncs, la mostra en relació als criteris establerts ha quedat de la següent manera:

Taula 22: Criteris de selecció de la mostra i actors

actor	tipus d'actor	Posició en relació a la crisi	Posicionament en relació al PNI				Posicionament en relació a la forma de governar
			Participació Procés de redacció del PNI	Grau d'implicació	Signatura del PNI	Taula Ciutadania	
CÁRITAS	entitat	precrisi i crisi	Participa	alta	signa inici	forma part	institucional
SOS RACISME	entitat	precrisi i crisi	Participa	mitja	no signa	forma part	institucional
FEDELATINA	entitat	precrisi i crisi	Participa	mitja	s'incorpora	forma part	institucional
CCOO (CITE)	entitat	precrisi i crisi	Participa	alta	s'incorpora	forma part	institucional
FED.CAT. PAKISTANESOS	entitat	precrisi i crisi	Participa	baixa	signa inici	forma part	institucional
FUNDACIÓ ACSAR	entitat	precrisi i crisi	Participa	alta	signa inici	forma part	institucional
CCAR	entitat	crisi	Participa	baixa	s'incorpora	no forma part	institucional
IBN-BATUTA	entitat	precrisi	Participa	mitja	signa inici	forma part	institucional
MUJERES	entitat	crisi	No participa	—	s'incorpora	forma part	institucional

PA'LANTE							
CALALA	entitat	precrisi	No participa	–	no signa	no forma part	institucional
DIALEGS DONA	entitat	crisi	No participa	–	no signa	no forma part	institucional
FUNDACIÓ MIGRA STUDIUM	entitat	precrisi i crisi	Participa	mitja	s'incorpora	no forma part	Institucional/ Noves estratègies de participació
PAH	moviment social	crisi	No participa	–	no signa	no forma part	Noves estratègies de participació
TANQUEM ELS CIES	moviment social	crisi	No participa	–	no signa	no forma part	Noves estratègies de participació
CIU	partit polític	precrisi i crisi	Participa	baixa	signa inici	forma part	institucional
ICV	partit polític	precrisi i crisi	Participa	mitja	signa inici	forma part	institucional
ERC	partit polític	precrisi i crisi	Participa	alta	signa inici	forma part	institucional
CIUTADANS	partit polític	precrisi i crisi	Participa	baixa	no signa	no forma part	institucional
AJUNTAMENT BARCELONA	institució	precrisi i crisi	–	–	–	no forma part	institucional
S. / D.G. IMMIGRACIÓ - Generalitat	institució	precrisi i crisi	Participa	alta	signa inici	forma part	institucional
D. G. PARTICIPACIÓ CIUTADANA - Generalitat	institució	precrisi	Participa	alta	signa inici	no forma part	institucional

Font: elaboració pròpia

3.5 Model d’anàlisi

Per tal de poder donar resposta a la nostra pregunta de recerca:

Com canvien les estratègies de participació de les institucions i la ciutadania en l’escenari derivat de la crisi social i econòmica, en el cas de la política d’Immigració a Catalunya?

En el context actual, les formes de participació ciutadana institucional, que van ser molt significatives abans de la crisi social i econòmica han perdut la seva capacitat de ser reconegudes com a espais d’incidència política?

Quines característiques tenen les noves estratègies i pràctiques participatives dels actors per incidir en la política d’immigració?

I partint de les nostres dues hipòtesis

Hipòtesi 1: Els espais i mecanismes institucionals de participació ciutadana, en el cas de la política d'immigració, davant l'escenari de la crisi han perdut capacitat d'incidència pel que fa al seu lideratge, funcionament, composició i contingut.

Hipòtesi 2: En aquest nou context, la ciutadania canvia les seves estratègies de participació, cerca noves formes d'organització, implicant nous actors i diversificant els seus repertoris d'acció, per tal d'influir en la política d'immigració. Aquesta incidència es fa buscant alternatives als mecanismes i espais institucionals de participació ciutadana.

Del marc teòric desenvolupat en un punt anterior, produïm el següent model d'anàlisi. Com a model d'anàlisi hem optat per operativitzar els conceptes i variables en indicadors que estan presents en les hipòtesis d'aquesta recerca per tal poder analitzar fins a quin punt podem confirmar o debatre les hipòtesis que articulen aquest treball.

El model d'anàlisi s'articulen de manera molt especial sobre la base de dos grans eixos o conceptes. Per una banda, els primers, 1) Mecanismes tradicionals de participació propis de la governança participativa i, seguidament, 2) Noves estratègies de participació. Com ja hem comentat anteriorment, el model conceptual que justificava la selecció d'aquestes variables, així com de les corresponents dimensions i indicadors és part de l'objecte d'estudi que es va desenvolupar en un treball anterior (Castellà, 2009) i que actualitzat per aquest treball.

Com ja hem justificat anteriorment, si bé els dos grans eixos d'anàlisi comparteixen alguns elements d'anàlisi per tal de poder articular la comparativa que ens ha de donar resposta a la hipòtesi, és rellevant assenyalar que en el cas de les "Noves estratègies de participació hi hem afegit la variable "Relacions de governança participativa".

Taula 23: Variables, dimensions i indicadors

concepte	variable	Dimensions	indicadors
Mecanismes tradicionals de participació propis de la governança participativa	Orígens	Iniciativa	Iniciativa Acord polític, tècnic i ciutadà sobre la seva necessitat i metodologia
	Continguts	Continguts	Rellevància Objectius
	Organització	Formes d'organització	Lideratge polític, tècnic i/o ciutadà Estructura Mecanismes i espais de participació amb la ciutadania. Mecanismes i espais de coordinació i transversalitat
	Actors	Actors implicats	Extensió Diversitat Grau de representació
	Impacte	Capacitat d'interlocutar amb la política pública	Capacitat de transformació social Apoderament
	Noves estratègies de participació ciutadana	Orígens	Iniciativa
Continguts		Continguts	Rellevància Objectius
Organització		Formes d'organització	Lideratge polític, tècnic i/o ciutadà Estructura Mecanismes i espais de participació amb la ciutadania. Mecanismes i espais de coordinació i transversalitat
Actors		Actors implicats	Extensió Diversitat Grau de representació
Impacte		Capacitat d'interlocutar amb la política pública	Capacitat de transformació social Apoderament
Relacions de governança participativa		Amb les institucions	Locals, Autonòmiques, Estatals i europees
		Amb la ciutadania	Entitats, moviments socials, ciutadania a títol individual

Font: elaboració pròpia

3.6 El cas de la Política d'Immigració a Catalunya (2007 – 2014)

Com ja hem desenvolupat a bastament en l'apartat metodològic de l'estudi de cas, alguns fenòmens socials o polítics poden ser abordats si són degudament justificats i fonamentats com un cas rellevant.

És hora doncs, de desenvolupar el cas per, posteriorment analitzar-ho sobre la base de les hipòtesis que guien la present recerca.

El cas en el qual ens centrarem en aquesta tesi és la Política d'Immigració a Catalunya durant el període 2007 – 2014 i, concretament, allò que ens interessa no és el contingut de la mateixa política sinó el com es va fer.

La Política d'Immigració a Catalunya l'hem dividit en dos períodes, seguint dues etapes marcades en l'evolució de la crisi durant aquest període (Subirats & Martí-Costa ed. 2014): un primer període, en el que s'elabora el Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009), que corresponen just en el moment en el qual els governs negaven la profunditat de la crisi i que per aquest fet anomenem “abans de la crisi”. I, un segon període (de l'any 2010 al 2014) en el que ja es parla obertament de crisi econòmica i financera i que està marcada per les polítiques d'austeritat, l'augment de la desigualtat i l'emergència social en l'escala local.

En la primera etapa (2007 – 2009), l'any 2007, és quan es concep el Pacte Nacional per la Immigració (PNI) de Catalunya. El PNI va ser una iniciativa d'ERC (que en aquell moment tenia a les seves mans la Secretaria per la Immigració de la Generalitat de Catalunya), que l'any 2006, amb l'inici del segon tripartit (PSC-ERC-ICV), ho va convertir en programa de l'equip de govern. La voluntat inicial de dur a terme el Pacte de forma participada es va veure reforçada per la Direcció General de Participació i Relacions Institucionals (Generalitat de Catalunya) creada l'any 2004 i que des del seu inici havia estat a càrrec d'ICV.

El PNI es va signar el 19 de desembre de l'any 2008 pel Govern de la Generalitat de Catalunya (PSC-ERC-ICV) i diversos agents econòmics i socials amb l'objectiu de respondre les demandes que plantejava la societat catalana respecte a la transformació demogràfica viscuda pel fet migratori i les seves conseqüències. A partir d'una anàlisi consensuada del fenomen migratori i de les necessitats plantejades pel conjunt de la societat, el Pacte defineix el model públic d'accions per a la integració de la població immigrada que han de garantir la convivència, la cohesió social i la igualtat d'oportunitats.

Per elaborar el Document de Bases del Pacte Nacional per a la Immigració (Benedí, 2009), es van impulsar tants processos de participació *ad hoc* a les fases de desenvolupament de la política, com els mecanismes estables de participació existents vinculats a les polítiques d'immigració.

En aquest sentit, en primer lloc, es va comptar amb la participació de més de vuitanta professionals (setembre – octubre 2007) de diferents administracions i entitats, distribuïdes per tot Catalunya, que van permetre fer la diagnosi prèvia per a la fase consultiva. La fase consultiva (octubre 2007 – febrer 2008) hi van participar una quarantena de professionals de referència en la reflexió al voltant de la immigració i del desplegament de les polítiques públiques i amb les seves conclusions van elaborar el

“Document de bases del Pacte Nacional per a la Immigració, un pacte per viure junts i juntes”,

Entre els mesos d'abril i juny de 2008 es va dur a terme un procés participatiu que comptava amb les accions següents: a) “I tu què en penses?”, aportacions individuals a través de www.gencat.cat/dasc/pni; b) Quaranta-vuit sessions de treball als diferents territoris: les comarques gironines, Barcelona ciutat, l'àrea metropolitana, la Catalunya central, el Camp de Tarragona, les Terres de l'Ebre, les Terres de Ponent, els Pirineus i la Val d'Aran; c) Jornades “El Pacte Nacional per a la Immigració: la perspectiva des de les dones”; d) Jornades “Cap a una gestió dels fluxos migratoris responsable i coordinada amb els països d'origen”.

En tot el procés participatiu s'hi van implicar 1.515 persones, que van fer 2.371 aportacions al Document de bases del Pacte Nacional per a la Immigració

Un any abans d'iniciar-se aquest procés, des de la ciutadania es va impulsar un procés participatiu, al marge de la Generalitat, que va culminar en l'elaboració del “Consens Social sobre Immigracions a Catalunya” (Càritas Diocesana de Barcelona & Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, 2007), que va servir, també per elaborar el PANI.

En totes les etapes del procés es va presentar progressivament a la mesa de negociació del Pacte Nacional per a la Immigració la informació relativa a tot el procés. Aquesta mesa estava formada pels òrgans següents: la Comissió Interdepartamental d'Immigració, la Taula de ciutadania i immigració i la Taula de partits polítics amb representació al Parlament de Catalunya.

Un cop signat el Pacte, es va crear una Comissió de Seguiment amb la finalitat d'avaluar la implementació de les mesures previstes pel Pacte Nacional per a la Immigració.

Una **segona etapa (2010 – 2014)** en la que a partir de l'any 2009 amb l'agreujament de la crisi econòmica i política la Política d'Immigració a Catalunya perd força. Les partides pressupostàries dedicades a polítiques d'immigració cauen i els espais institucionals de participació pràcticament deixen de convocar-se.

Al mateix temps, la crisi té una gran repercussió en el col·lectiu immigrant i en les seves formes de participació. D'una banda, perquè incrementa les desigualtats socials i l'empobriment de la població immigrant: és el col·lectiu de l'Estat Espanyol en el qual

més creix la taxa de desocupació. Aquest fet du a moltes persones a una situació administrativa d'il·legalitat sobrevinguda per la pèrdua dels papers de residència.

D'altra banda, perquè la crisi té un efecte devastador pel teixit associatiu d'entitats formades principalment per persones immigrants estrangeres; i, en alguns casos, el fet de no tenir el permís de residència o no tenir les necessitats bàsiques cobertes encara dificulta més la seva implicació social i política.

Paral·lelament, des de la ciutadania apareixen noves experiències de participació, *bottom up*, que no trobant resposta a través dels mecanismes institucionals de participació en el marc de les polítiques d'immigració, cerquen noves estratègies de participació per tal de fer incidència política en aquesta *policy issue*: la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca són dues d'elles.

La Campanya Tancarem el CIE de Barcelona, neix a Barcelona a començaments de l'any 2014 per tal d'intentar resoldre una temàtica molt rellevant per a la societat catalana per tres motius. Primer, perquè els CIE són centres no penitenciaris on s'internen persones de nacionalitat estrangera extracomunitària que han estat detingudes per trobar-se en situació administrativa irregular abans de ser expulsades definitivament de l'Estat i a Catalunya en tenim un ubicat a Barcelona. Segon, perquè els CIES són institucions opaques que no disposen de les condicions mínimes necessàries per garantir els drets fonamentals de les persones retingudes, ni uns mínims d'habitabilitat. I, tercer, perquè, tot i aquesta situació de vulneració dels drets humans de les persones internes als CIES, ni les diferents institucions públiques ni els diferents partits polítics havien donat, en aquell moment, respostes clares a aquesta necessitat social.

La Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) es crea, també a Barcelona, l'any 2009, amb la voluntat de resoldre una problemàtica molt rellevant per la societat catalana en general i pel col·lectiu immigrant especialment per tres motius. En primer lloc, perquè l'any 2008 la impossibilitat material de pagar el lloguer o la hipoteca es converteix en el primer problema de les famílies de l'Estat Espanyol. En segon lloc, perquè en aquest context evident de crisi i d'emergència social des de les administracions públiques i des dels partits polítics, es nega la crisi i no es dona cap resposta a aquesta demanda social. I, en tercer lloc, perquè es tracta d'una problemàtica de primera necessitat que afecta a tota la població de forma transversal, però que té una incidència especial en el col·lectiu immigrant.

En els capítols que segueixen desplegarem l'anàlisi d'aquestes dues etapes tot aplicant la metodologia i el model d'anàlisi exposats.

Capítol 4

4. LA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA ABANS DE LA CRISI: EL PACTE NACIONAL PER LA IMMIGRACIÓ (2007 – 2009)

4.1 Introducció

En aquest capítol analitzarem la Política d'Immigració a Catalunya entre l'any 2007 i el 2009, és a dir, els anys que corresponen just en el moment en el qual els governs negaven la profunditat de la crisi i que per aquest fet anomenem “abans de la crisi”.

Durant aquest període, a Catalunya des de la Secretaria per la Immigració (de la Generalitat de Catalunya) s'impulsa el Pacte Nacional per la Immigració. Per tal de dur a terme l'anàlisi del PNI aplicarem el model d'anàlisi exposat en el capítol metodològic.

En primer lloc, ens centrarem en explicar d'on i com sorgeix la iniciativa de dur a terme la política del Pacte Nacional per la Immigració de forma participada i quina implicació hi tenen la ciutadania i l'equip tècnic de la Secretaria per la Immigració (Generalitat de Catalunya).

En segon lloc, argumentarem com en l'any 2007, any en el qual s'inicia el procés per l'elaboració del PNI, a Catalunya hi havia la necessitat d'establir un acord a nivell polític i social que permetés gestionar el fet migratori tot mantenint la cohesió social i millorar els nivells de benestar conjunts de la població catalana.

En tercer lloc, estudiarem com es va elaborar el Pacte. En aquest sentit analitzarem qui lidera el PNI i com s'estructura el seu procés d'elaboració. Així mateix ens endinsarem en l'anàlisi dels mecanismes i els espais de participació amb la ciutadania que formen part de l'elaboració del Pacte: tant del procés participatiu, com la Taula per la Ciutadania i la Immigració i la Comissió de Seguiment del Pacte. I explicarem quins mecanismes i espais de coordinació i transversalitat es van emprar en el marc de les institucions.

En quart lloc, parlarem sobre qui va participar en el Pacte, tant des del punt de vista de la diversitat dels actors com de l'amplitud territorial que va tenir.

I, finalment, en cinquè lloc, abordarem els resultats del procés d’elaboració del PNI que bàsicament es concreten en dos: el mateix Pacte Nacional per la Immigració i l’enfortiment de les xarxes dels actors que hi van participar.

4.2 El Pacte Nacional per la Immigració: una iniciativa de la Secretaria per la Immigració amb el suport de la societat civil

El Pacte Nacional per a la Immigració (PNI) és un acord signat el 19 de desembre del 2008 pel Govern (format pel segon tripartit: PSC – ERC – ICV) i diversos agents econòmics i socials amb l’objectiu de respondre les demandes que plantejava la societat catalana respecte a la transformació demogràfica viscuda pel fet migratori i les seves conseqüències.

A partir d’una anàlisi consensuada del fenomen migratori i de les necessitats plantejades pel conjunt de la societat, el Pacte defineix el model públic d’accions per a la integració de la població immigrada que han de garantir la convivència, la cohesió social i la igualtat d’oportunitats (Benedí, 2009).

El PNI neix d’una forta voluntat política, que va acompanyada d’un fort impuls a nivell tècnic i que és àmpliament recolzada per la ciutadania.

En primer lloc, en **l’àmbit polític**, el PNI va ser una iniciativa d’ERC (que en aquell moment tenia a les seves mans la Secretaria per la Immigració de la Generalitat de Catalunya), que l’any 2006, amb l’inici del segon tripartit (PSC-ERC-ICV), ho va convertir en programa de l’equip de govern. La voluntat inicial de dur a terme el Pacte de forma participada es va veure reforçada per la Direcció General de Participació i Relacions Institucionals (Generalitat de Catalunya) creada l’any 2004 i que des del seu inici havia estat a càrrec d’ICV. En aquell moment es tenia la idea de tractar els grans temes de país a partir de Pactes Nacionals i un precedent havia estat el Pacte Nacional de l’Educació.

“estàvem bastant oberts per veure què és el que havíem de fer, el que teníem era el compromís de fer-ho perquè ho deia el Pacte de govern i el programa electoral i teníem un precedent que era el Pacte Nacional d’Educació”. PL_1

Es tracta d’una iniciativa que, des del bell inici compta amb un fort lideratge del Secretari per la Immigració (Oriol Amorós). Però, en aquell moment, amb el govern del segon tripartit, es van haver de pactar les línies polítiques entre els tres grups parlamentaris que formaven l’equip de govern.

“En segon tripartit, no sé si és via pacte de govern o programa de partit, qui fica la mesura que s'introdueix fer el PNI. Però quan ve l'Oriol Amorós comencem a parlar d'aquesta idea i a la vegada de la Llei que ja se'n parlava”. TEC_2

El procés¹⁵ s'inicia amb l'impuls de la Llei d'Acollida de Catalunya que, posteriorment retroalimentarà i s'acabarà fusionant amb el procés del Pacte Nacional per la Immigració. Aquest inici va tenir l'oposició d'algunes entitats rellevants com els sindicats o SOS Racisme – Catalunya.

“Però efectivament també hi havia el debat sobre què és primer si la Llei d'Acollida o el Pacte Nacional. Nosaltres com a sindicat entenem que primer s'ha de fer el paraigua que és el Pacte Nacional i després ha de sortir la Llei d'Acollida i la Política d'Inclusió Social. El govern no estava d'acord, i a la pràctica va passar això.... La Llei d'Acollida malgrat que es va fer i elaborar abans del Pacte Nacional, va quedar aturada i primer va sortir el Pacte Nacional abans que s'aprovés la Llei d'Acollida”. ENT_4

Però, des de la Secretaria per la Immigració es va optar per aquest ordre. Tot aquest procés va portar a l'elaboració d'un document de bases per a la Llei d'Acollida que recollia, entre altres aportacions, l'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració. Aquest fet ja estava contemplat políticament. I de fet, el que es va fer va ser iniciar el Pacte mentre la Llei d'Acollida quedava aturada al Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya.

“Els actors de la societat civil diuen que primer el Pacte i després la Llei. L'Oriol diu no, primer la Llei i després el Pacte. Al final va ser que el Pacte es va aprovar abans que la Llei per una raó. Perquè el procés de tramitació del Pacte Nacional és molt més flexible, la Llei té molts controls de legalitat en la seva producció, en el si del govern i després quan arriba al Parlament. Les primeres converses de la Llei les vam tenir el 2005 i la Llei es va aprovar el 2010. I el Pacte el vam començar a parlar el 2007 i el vam aprovar el 2008. Realment va ser un any”. TEC_2

Pel que fa als partits polítics que en aquell moment eren a l'oposició (CiU, PP i Ciutadans) la visió que en tenen sobre l'origen del Pacte és diferent per a cada cas.

15 Per elaborar el procés del Pacte, el Secretari per la Immigració es va inspirar amb experiències d'acollida que van anar a veure a França, Flandes, Holanda, Anglaterra, l'experiència de Quebec “Au Quebec pour battre ensemble” (Direction générale des politiques et programmes, 1990).

Per a CiU, per exemple, els orígens de la filosofia del Pacte Nacional per la Immigració els hem de buscar en l’*Informe de Girona. Cinquanta propostes sobre Immigració* (Comissió d’associacions no governamentals de les comarques de Girona, 1992) que assenta les bases de la influència que la societat civil pot arribar a tenir en l’impuls i la redacció d’una llei, en aquell moment va ser la Llei 4/2000 d’estrangeria (Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) de l’Estat Espanyol.

“Amb tot el procés que conclou l’any 1999 amb la Llei 4/2000 d’estrangeria, aquella normativa, que en molts sentits ha estat la llei més avançada i més “garantista” diria que s’ha produït en l’Estat Espanyol els darrers anys, el paper que han tingut els moviments socials i la societat civil ha estat fonamental. I això té el seu origen en el qual es coneix com L’Informe Girona que és un document de 50 punts, i que la filosofia d’aquest document arriba als partits polítics catalans, (singularment a Convergència i a Iniciativa) que són els que portem en la legislatura 96 – 2000 sengles proposicions de Llei per tal de modificar la Llei d’estrangeria de l’any 1985. (...) És a dir el Pacte, no està aïllat, està en una dinàmica molt de fons de com la societat catalana es confronta amb la seva pròpia diversitat i que això, el que fa el Pacte Nacional és donar-li forma. Donar-li retòrica i un punt d’institucionalitzat i per això té l’èxit que té.” POL_2

Des de Ciutadans, en canvi, no hi ha un posicionament clar sobre l’origen de Pacte Nacional per la Immigració, per dos motius: d’una banda, perquè l’any 2008 era un partit de recent creació; i, de l’altra, perquè el referent d’immigració en aquell moment acabar sortint del partit.

En segon lloc, en l’**àmbit tècnic** es contracta una persona que coordina des del primer moment el procés participatiu i que posteriorment és l’encarregada de tot el procediment de redacció del Pacte. La Coordinadora del PNI va treballar, en tot el procés amb el suport i la implicació de l’equip tècnic de les diferents delegacions de la Secretaria per la Immigració de la Generalitat de Catalunya a les quatre demarcacions catalanes. Aquests tècnics i tècniques tenen un paper fonamental en tot el desenvolupament del projecte i un gran reconeixement de la tasca i el seu saber del territori.

“...sóc de la idea que les coses importants les ha de fer la gent de la casa....(...) i en els processos participatius és en un tema que has de tenir molt clar que la gent de la casa també pugui dir les seves coses...o sigui, això és molt important! Que la gent de la casa pugui dir la seva opinió i l’aporti...” PL_1

En tercer lloc, des de la **ciutadania** es dona un ampli suport al procés de Pacte des de l’inici. Un dels motius principals és que moltes de les entitats d’immigrants i entitats que en aquell moment incidien en l’àmbit de la immigració, havien estat implicades activament en el procés participatiu d’elaboració del *“Consens Social Sobre Immigracions a Catalunya”* (Càritas Diocesana de Barcelona i Comissió Catalana d’Ajuda al Refugiat, 2006).

“Per a nosaltres va ser fonamental tot un procés que es va obrir, que era un procés de participació, que era anterior que era el Consenso Social sobre la Migraciones i que és com la base del Pacte. L'important és que al Pacte no s'hi va arribar directament, sinó que hi havia un procés participatiu previ al Pacte que va ser impulsat per sis entitats: Càritas, ACSAR... i nosaltres i els sindicats i altres...”. ENT_1”

Aquest procés es va iniciar a Catalunya l'any 2005, impulsat per Càritas Diocesana de Barcelona i la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, però s'hi van anar sumant entitats que es van constituir com a Xarxa Impulsora del projecte.

Aquest document neix amb les aportacions de les entitats que van participar als diferents tallers del Consens Social sobre les Migracions que es va celebrar a Barcelona, Girona, Lleida, Vic i Tarragona. I que va ser sotmès a debat i consensuat en les Jornades de treball que es van celebrar els dies 21 i 22 d'abril de 2005 (Càritas Diocesana de Barcelona i Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, 2006, p. 7).

L'objectiu del procés del Consens Social fou intentar buscar una resposta diferent davant el fet migratori, en un moment de forts canvis socials i polítics.

“Ante este panorama ¿qué podíamos hacer para dar una respuesta diferente ante esta realidad de las migraciones y pasar de la atención individualizada, a una cosa ya más de proyecto global y de intervención comunitaria?” ENT_2

Aquest primer procés participatiu va culminar en la redacció d'un document de Consens, on es van treballar en vuit grans eixos temàtics (habitatge, inserció laboral, dret a la salut, educació, serveis socials, educació, interculturalitat, participació política i codesenvolupament). El procés participatiu per a l'elaboració del Document del Consens Social sobre les Migracions es va dur a terme durant el primer trimestre de l'any 2006 on van participar 155 entitats catalanes. El 21 i 22 d'abril del mateix anys es van celebrar unes Jornades de treball en les que es va aprovar un document de conclusions sobre aquells temes considerats com a bàsics en relació al fet migratori (Càritas Diocesana de Barcelona i Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, 2006).

A partir d'aquest primer document es van dur a terme dos seminaris més. El primer Seminari va comptar amb la participació d'un grup de tècnics i experts principalment juristes, amb l'objectiu de traslladar les mesures del “*Consenso Social Sobre Inmigraciones a Catalunya*” al marc jurídic i d'on en va sortir l'informe “*Documento de bases legales*” (Càritas Diocesana de Barcelona i Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, 2007).

El segon Seminari, sobre el tractament de la immigració per part dels mitjans de comunicació, d'on en va sortir el document “*Els mitjans de comunicació davant la Immigració*” (Càritas Diocesana de Barcelona i Comissió d'Ajuda al Refugiat, 2008).

Tot aquest procés es va dur a terme en un primer moment, sense la participació dels responsables polítics del moment ni partits polítics, tot i que finalment gran part del contingut del Consens es va incloure en el PNI.

“Y nos pasó una cosa muy graciosa porque cuando se enteró la Secretaria por la Inmigración de qué hacíamos esto, el Oriol Amorós dijo “yo quiero formar parte” y le dijimos “no, tú no puedes formar parte, esto es un tema de las entidades y a la política ya os llegará el vuestro momento”. Y yo recuerdo que él dijo “es que es que no me ha pasado nunca esto, nunca” y yo le dije “lo siento esto está planteado en la metodología del Consenso y dice que los políticos vienen después”. Y entonces fue cuando él dijo, vosotros hacéis el Consenso y me preparáis el terreno para hacer el Pacte Nacional para la Inmigración. Y luego terminamos el Consenso y culminó en el Pacte Nacional de la Inmigración”. ENT_2

Fins i tot, en el marc del Consens Social sobre Migracions es va crear un grup de treball (format per Càritas, Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, Crea, Fedelatina i Fundació MigraStudium) que treballà el document base proposat pel Pacte i elabora 22 aportacions que són presentades a la Secretaria per la Immigració el juny de 2008.

4.3 La Política d'Immigració a Catalunya, un tema rellevant que necessita un Pacte polític i social

Rellevància:

Vuit anys abans que se signés el Pacte (de l'any 2000 al 2008) el nombre de persones amb nacionalitat estrangera a Catalunya s'havia incrementat en 900.000 persones. (Benedí, 2009)

Segons dades de l'Institut Nacional d'Estadística (INE, 2000), l'any 2000 la població empadronada a Catalunya amb nacionalitat estrangera era de 181.590 persones i representava un 2,9% de la població total (6.080.454 habitants). En canvi, l'any 2008, la població empadronada a Catalunya amb nacionalitat estrangera havia passat a representar el 15% (1.103.790 persones) de la població total (6.260.288 habitants).

A aquest fort increment, s'hi havia de sumar el fet que els pronòstics d'aquell moment apuntaven que el creixement previsiblement continuaria sent una realitat els anys posteriors. Si s'observen les projeccions de població 2015 – 2020 de l'Idescat (en base l'any 2002) sobre l'Evolució de la població de 16 a 64 anys d'edat segons diferents escenaris a Catalunya entre els anys 2008 i 2020 s'observa que en l'escenari d'un creixement mitjà alt aquest increment es preveia que podria ser de 193.300 persones i en el cas d'un creixement alt podria arribar a les 381.400.

Per tant, davant d'aquest pronòstic de creixement de la població amb nacionalitat estrangera a Catalunya, es va plantejar un primer gran repte: 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. I justament aquest és el repte al qual s'intenta donar resposta des del Pacte Nacional per la Immigració.

"La pregunta en aquel momento era "que sociedad queremos de aquí al 2020?" ¿Qué sociedad tenemos que construir para que de aquí al 2020 tengamos una sociedad inclusiva dónde todos tengamos derecho y deberes cómo ciudadanos? Ésta era la pregunta clave. Esto le daba perspectiva de futuro. Pero claro eran años de bonanza, de trabajo, los inmigrantes tenían unas ganas de participar tremendas, de las entidades. Todo el mundo veía un futuro.... Parece mentida que ahora estemos,...." ENT_2

En aquest sentit, el Pacte Nacional per la Immigració neix amb la voluntat política i amb el suport de la ciutadania de dur a terme un acord que establís a curt, mitjà i llarg termini els consensos necessaris que havien de permetre que Catalunya pogués gestionar el fet migratori, mantenir la cohesió social i millorar els nivells de benestar del conjunt de la població catalana.

La importància del fenomen migratori, 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. (Benedí, 2009, p.26)

I, tal com s'ha explicat en el punt anterior, per tal d'assolir aquest acord era necessari impulsar un procés de participació ciutadana per l'elaboració del Pacte que possibilités arribar a un consens polític i social coherent i consistent.

"I per tant, el nostre objectiu a l'hora de fer el procés d'elaboració era que la societat catalana respecte a l'anàlisi que fa del fet migratori i respecte a la diagnosi que fa de com s'ha de tractar el fet migratori, doncs comparteixi algunes coses,... Per tant, el nostre no podia ser un consens d'agents perquè els agents tenen una capacitat d'incidència amb limitacions sinó que havia d'intentar ser un procés mooolt participatiu. I bàsicament el que buscàvem era que la societat catalana concebés el fenomen de la immigració d'una manera una mica coherent".PL_1

Objectius:

En aquest context, el Pacte Nacional per la Immigració neix amb l'objectiu de donar resposta a les necessitats que es consensuen a partir d'una diagnosi compartida entre la Secretaria per la Immigració i els diferents actors socials i econòmics que actuen al territori tenen contribueixen a situar les polítiques migratòries a l'agenda pública de Catalunya. D'aquesta manera s'estableixen tres grans reptes (Benedí, 2009).

En primer lloc, la necessitat d'ordenar els fluxos migratoris. I, per tant la necessitat de crear un eix de treball que donés resposta a la necessitat de gestionar els fluxos migratoris de manera adequada a les demandes del mercat de treball. Per tal de: d'una banda, garantir la regularitat dels fluxos i la seva planificació depenent de les necessitats del país. I de l'altra banda, garantir els drets de les persones migrades i la coordinació de les polítiques d'immigració amb les polítiques de cooperació.

En segon lloc, la necessitat d'evitar la percepció de competència pels recursos públics. És a dir, constituir un eix de treball per fer propostes per tal d'evitar la competència pels recursos públics, redimensionant i adaptant aquells serveis que haguessin tingut una demanda més intensa. I que, alhora, desmentís aquelles situacions en les quals la percepció ciutadana i la realitat d'ús dels serveis públics no coincidissin.

I, en tercer lloc, la necessitat de dotar d'elements de cohesió a una societat cada vegada més diversa. I, per tant, construir un eix que garantís la integració en una cultura pública comuna que tingués en compte: d'una banda, que la integració és un procés bidireccional, dinàmic i continu entre persones que resideixen en un mateix territori (les que ja hi residien i les que hi acaben d'arribar); d'altra banda,

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. (Benedí, 2009, p.26)

Aquests objectius s'havien d'assolir, tenint en compte una sèrie de limitacions. En primer lloc, que des de la Generalitat de Catalunya les competències que es tenien i que es tenen sobre temes d'immigració són molt limitades. I per tant, el que es busca des de la Secretaria d'Immigració en aquell moment és trobar un relat compartit entre els diferents actors socials, econòmics, polítics i les institucions que interaccionen amb el tema de la immigració.

"No tenim massa competències i per tant difícilment podem incidir més enllà de la integració". TEC_3

Aquesta voluntat d'obtenir una visió compartida del que havien de ser les polítiques d'immigració a Catalunya els pròxims 20 anys va ser molt present en l'equip tècnic que el va coordinar i elaborar.

"L'encàrrec concret que se'm va fer va ser el de redactar un document que assentés les bases de la gestió de la immigració a Catalunya els pròxims 20 anys. Que actualitzés i modernitzés el que hi havia. Que era ben poca cosa". TEC_4

En segon lloc, la dificultat per obtenir finançament per a l'impuls de les polítiques d'immigració des de la Secretaria per la Immigració.

“En el cas d'immigració, jo tenia molt al cap ficat de que una Secretaria que té molt poc pressupost i que amb un tema on les accions que a dur a terme són molt disperses perquè en definitiva l'objectiu d'una Secretaria d'Immigració és acompanyar el pas d'immigrant a ciutadà”. PL_1

4.4 Com s'elabora el Pacte Nacional per la Immigració

En aquest apartat analitzarem qui lidera el PNI i com s'estructura el seu procés d'elaboració. Així mateix ens endinsarem en l'anàlisi dels mecanismes i els espais de participació amb la ciutadania que formen part de l'elaboració del Pacte: tant del procés participatiu, com la Taula per la Ciutadania i la Immigració i la Comissió de Seguiment del Pacte. I explicarem quins mecanismes i espais de coordinació i transversalitat es van emprar en el marc de les institucions.

4.4.1 Lideratge polític, impuls tècnic i suport de la ciutadania

En el marc del segon tripartit a Catalunya (2006 – 2010) el Pacte Nacional per la Immigració va comptar, des del primer moment, amb un lideratge polític fort, per part de la Secretaria General d'Immigració (Generalitat de Catalunya), centrat amb el Secretari¹⁶ Oriol Amorós (ERC) i va comptar amb el suport de la Direcció General de Participació i Relacions Institucionals (ICV). En aquest sentit, l'estratègia d'elaboració del Pacte es dissenya des del govern autonòmic.

“Per tenir incidència aquesta política la fem entre molts actors diferents, has de tenir lideratge moral i peles per repartir. Peles per repartir, fem una llei que ens en donin i que a més a més també ens doni lideratge moral. Lideratge moral, fem dos processos participatius un d'una llei i un d'un pacte i arribem a un acord que ens doni un lideratge sobre això. (...). El meu objectiu final era, a partir del Pacte, la governança de la immigració és una governança compartida i a partir del Pacte creem els òrgans perquè hi hagi aquesta governança compartida”. PL_1

16 Oriol Amorós va ser Secretari General per la Immigració (2006 – 2010) de la Generalitat de Catalunya.

I, per a la seva direcció es va contractar a una Coordinadora externa, Meritxell Benedí, que va liderar el projecte a nivell tècnic. Però el Secretari per la Immigració, Oriol Amorós, va tenir un paper molt rellevant en tot el procés. Aquest lideratge polític és valorat positivament per les entitats que van participar en el procés.

“Pacte Nacional de la Immigració: El Oriol es quien lo lideró y para eso nos hizo pasar por diferentes reuniones de trabajo con los grupos parlamentarios... Nosotros fuimos la Parlament a presentar las conclusiones del Consenso y a partir de ahí, se creó una Comisión para tratar temas punteros en tema de inmigración”. ENT_2

4.4.2 Estructura de funcionament

Com dèiem, des de la Secretaria es va contractar una Coordinadora externa i s’hi va implicar i participar l’equip tècnic de la Secretaria per la Immigració desplegat al territori.

“Els tècnics de territori són unes persones que per mi són les que més en saben d’immigració de Catalunya. (...) la feina que tenien per mi és estar toot el dia en contacte amb entitats i en contacte amb ajuntaments per assistir-los...(...) el que crec que havien de fer els tècnics de territori és acompanyar el creixement de les polítiques locals”. PL_1

Així mateix, el procés participatiu va comptar amb el suport de la Direcció General de Participació i Relacions Institucionals, en aquell moment dirigida per Quim Brugué que en va ser el Director General entre els anys 2003 i 2008.

“Per la part de participació en Quim Brugué que estava a la Direcció General de Participació ens va ajudar molt”. TEC_4

La Direcció General de Participació va contractar el Centre UNESCO de Catalunya per tal dur a terme el suport tècnic del procés participatiu. Per tant, el procés va estar gestionat per una empresa, però els debats, els textos i la convocatòria de la gent anava a càrrec dels tècnics de la Generalitat de Catalunya.

4.4.3 Els mecanismes i els espais de participació amb la ciutadania: el procés participatiu, la Taula per la Ciutadania i la Immigració i la Comissió de Seguiment del Pacte

El Pacte Nacional per la Immigració es va elaborar mitjançant l’ús de diferents mecanismes i espais de participació amb la ciutadania: el procés participatiu per a l’elaboració del Pacte Nacional per la Immigració i la Taula per la Ciutadania i la Immigració.

A. El procés participatiu per a l'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració

El document definitiu del Pacte Nacional per a la Immigració és fruit d'un ampli procés de concertació i diàleg social que es va dividir en quatre fases.

Una primera fase, de **Diagosi**, prèvia a la fase consultiva, que va comptar amb la participació de més de vuitanta persones (de diferents administracions i entitats de tot Catalunya) que, tenien la finalitat de contrastar la detecció de les necessitats d'intervenció del PNI.

Una segona fase, **Consultiva**, es va fer entre els mesos d'octubre de 2007 i febrer de 2008, on van participar una quarantena de professionals de referència en la reflexió al voltant de la immigració i del desplegament de les polítiques públiques. Amb les conclusions del seu debat es va elaborar el *“Document de bases del Pacte Nacional per la Immigració, un pacte per viure junts i juntes”* (Departament d'Acció Social i Ciutadana. Secretaria per a la Immigració, 2008).

Una tercera fase, **Participativa**, entre els mesos d'abril i juny del 2008, en la que s'hi van implicar 1.515 persones, que van fer 2.371 aportacions al Document de Bases del Pacte Nacional per la Immigració, procedents de persones, entitats i professionals el sector, gràcies a més de cinquanta sessions de treball organitzades arreu de Catalunya i a un espai web habilitat a tal efecte, entre altres iniciatives (Departament d'Acció Social i Ciutadana. Secretaria per a la Immigració, 2008).

I una quarta fase, de **Negociació**, més transversal, ja que en totes les etapes del procés es va presentar progressivament a la mesa de negociació del PNI la informació relativa a tot el procés.

a) La diagnosi

Per elaborar el Document de bases del PNI (Departament d'Acció Social i Ciutadana. Secretaria per a la Immigració, 2008) es va comptar, en primer lloc, amb la participació de més de vuitanta persones (professionals de diferents administracions i entitats) de les Comarques Gironines, l'Àrea de Barcelona, la Catalunya Central, el Camp de Tarragona, les Terres de l'Ebre, les Terres del Ponent, els Pirineus i la Val d'Aran. També es va comptar amb la implicació de les entitats que estan a la Taula per la Ciutadania i la Immigració, els agents econòmics i socials, els partits polítics i els tècnics de territori de la Secretaria d'Immigració.

La diagnosi¹⁷ prèvia a la fase consultiva es va dur a terme entre els mesos de setembre i octubre de 2007 i va servir també com a punt de partida del procés participatiu (Direcció General de Participació Ciutadana, 2007) per l'elaboració del projecte de "*Llei d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya*"¹⁸ promoguda per la Generalitat de Catalunya i aprovada el 2 de juny de 2009.

"Així doncs, procés participatiu de la Llei d'Acollida, agents econòmics i socials, entitats representades a la Taula, partits polítics i un llarg trepig de territori, en el qual fèiem unes sessions que bàsicament anàvem, explicàvem, escoltàvem respostes,... molt primari, eh això, molt senzillet,... ho expliques, escoltes respostes però que prèviament els tècnics havien passat ells, havien fet reunions amb els documents, la gent ja venia i et transmetia les preocupacions fonamentals....". PL_1

De totes maneres, el Pacte Nacional per la Immigració parteix d'un document previ (Pacte Nacional per la Immigració. Generalitat de Catalunya, 2007) que escriu el Secretari per la Immigració en aquell moment, l'Oriol Amorós. El document es construeix a partir del procés que viu una persona quan migra.

"Llavors alhora de fer el Pacte Nacional, aquell document previ que em deies...Aquest de fet el vaig escriure jo...que és seguint el procés d'una persona i què li passa a una persona quan emigra? El primer, són els papers i el flux migratori, i per tant en el primer hi posem tots els temes relacionats amb els fluxos migratoris. (...) El segon, és fer ús dels serveis públics, que necessita, bàsics o entra en problemàtiques de caràcter socials, aquí hi entra el tema de l'educació, de la salut, de... d'habitatge, etc. I el tercer... la tercera cosa que passa és que de mica en mica ha d'esdevenir un ciutadà i llavors entren els temes de ciutadania: temes de llengua, temes de gènere, temes de participació... els temes relacionats amb la llibertat religiosa... i el cinquè (...)vinculat a polítiques vinculades al moment vital de cadascun,... polítiques de joventut, coses de gent gran, etc. l'iii aquí no vam triomfar molt, no vam treure gaires aportacions ni

17 Un total de 16 tallers participatius repartits entre les diferents demarcacions territorial de Catalunya: Barcelona, Girona, Lleida, Terres de l'Ebre, Tarragona, Catalunya Central i Alt Pirineu i Aran. En cadascuna d'aquestes demarcacions es van realitzar dues sessions de treball, una matinal amb representants polítics i tècnics de l'àmbit local, i una de tarda amb entitats i associacions. A la demarcació de Barcelona, degut a la seva densitat de població, es van realitzar quatre tallers participatius: a Granollers (per les entitats i ens locals de les comarques del Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental) i a Barcelona (per les entitats i ens locals de les comarques del Barcelonès, Baix Llobregat, Alt Penedès i Garraf).

18La Llei 10/2010, del 7 de maig, d'Acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya va ser aprovada pel Ple del Parlament (tramitació núm. 200-00063/08) en la sessió núm. 78, del 28 d'abril de 2010 (Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, sèrie P, núm. 118/VIII). I, Publicada en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 706/VIII, del 12 de maig de 2010.

b) La Fase consultiva

Entre els mesos d'octubre de 2007 i febrer de 2008 es va dur a terme la fase consultiva del Pacte Nacional per la Immigració. Amb els resultats de la diagnosi es va constituir el guió dels temes de debat: 1) Gestió dels fluxos migratoris i accés al mercat de treball; 2) Adaptació dels serveis públics a una societat diversa; i, 3) Cultura pública comuna

A partir d'aquests tres eixos temàtics es van constituir quatre Comissions d'experts on una quarantena de professionals de referència (dividits en quatre grups) van participar en la reflexió al voltant de la immigració i del desplegament de les polítiques públiques.

"Els grups d'experts es va intentar que fossin el més equilibrat possible entre acadèmics i experts de l'administració pública. I es va aconseguir". TEC_4

Pel que fa a l'àmbit temàtic de la **Gestió dels fluxos migratoris i accés al mercat de treball** es van crear dos grups de treball que van reflexionar sobre les possibles respostes a la necessitat de gestionar els fluxos migratoris de manera adequada a les demandes del mercat de treball. I, van tractar les estratègies per garantir la regularitat dels fluxos, els drets de les persones migrades i la planificació dels fluxos segons les necessitats del país. Les conclusions d'aquests grups de treball es van presentar conjuntament en el document *"Gestió dels fluxos migratoris i accés al mercat de treball"* (Generalitat de Catalunya, 2008)

El grup de l'àmbit per l'**adaptació dels serveis públics a una societat diversa**, van elaborar unes conclusions que s'adreçaven a evitar la competència pels recursos públics. Esmementaven la necessitat de redimensionar i adaptar els serveis que, en els darrers anys, han vist com intensificaven la demanda, així com de desmentir les situacions en què la percepció ciutadana i la realitat d'ús de serveis públics no coincideixen, i d'adaptar els serveis públics a les noves demandes d'una societat diversa. Les conclusions d'aquest grup de treball es van presentar conjuntament en el document *"Adaptació dels serveis públics a una societat diversa"* (Generalitat de Catalunya, 2008)

Finalment, el grup de treball de **cultura pública comuna** va reflexionar sobre les estratègies per dotar d'elements de cohesió una societat diversa garantint la integració en una cultura pública comuna en què: en primer lloc, la integració es considera un procés bidireccional, dinàmic i continu entre les persones residents en un territori, les

arribades recentment i les assentades amb anterioritat o les que ja hi han nascut. I, en segon lloc, la cultura pública comuna es considera l'espai compartit de comunicació, convivència, reconeixement i participació d'una societat diversa diferenciada perquè el projecte de nació continuï sent el referent amb què es compromet tota la població que viu i treballa a Catalunya. Les conclusions d'aquest grup de treball es van presentar conjuntament en el document *“Integració en una cultura pública comuna”* (Generalitat de Catalunya, 2008)

“...en el Pacte Nacional hem participat també en els tres eixos: en el “fluxe”; en condicionar els serveis públics a l'hora de donar resposta a la diversitat de les necessitats i de la diversitat de la població; i la tercera que era la cultura comuna. També hem participat activament en propostes i etcètera”. ENT_4

Aquests tres grups van elaborar uns primers documents amb molta reflexió i poca proposta. A partir d'aquest text s'inicia el procés de participació al territori.

“D'aquí en va sortir un text, aquest text el vam portar a la societat, a la societat vol dir que vàrem fer un procés que podies participar per internet, que vam fer tallers presencials pels matins i de tardes a cada territori. El fet que féssim de matins i de tardes a cada territori era que pels matins sabíem que no vindria ningú de les entitats, però vindrien els tècnics municipals i a les tardes pocs tècnics municipals i molta gent de les entitats. I per això ho vam fer,...”. PL_1

c) La Fase Participativa

La fase participativa del Pacte Nacional per a la Immigració va començar l'abril del 2008 amb un acte de presentació pública de les conclusions dels grups de treball de la fase consultiva i del *“Document de Bases del Pacte Nacional per la Immigració”* (Departament d'Acció Social i Ciutadana. Secretaria per a la Immigració, 2008)

“Quan Zapatero va convocar eleccions per al març del 2008, vam endarrerir una mica el procés, vam endarrerir l'inici de la fase participativa. I quan es va veure a final de 2008 que els ingressos van començar a baixar molt, vam decidir “apretar” el màxim per accelerar la signatura abans d'acabar l'any”.

TEC_4

Durant aquesta segona fase, que va durar tres mesos, es van recollir 2.400 propostes i aportacions al document definitiu procedents de persones, entitats i professionals del sector, gràcies a més de cinquanta sessions de treball organitzades arreu de Catalunya, un espai habilitat al web i iniciatives com les jornades per reflexionar sobre el PNI des d'una perspectiva de gènere. Entre els mesos d'abril i juny de 2008 es va dur a terme un procés participatiu que comptava amb les accions següents:

— **“I tu què en penses?”**, aportacions individuals a través de www.gencat.cat/dasc/pni.

Des del 14 d'abril del 2008, s'habilità l'espai-web www.gencat.cat/dasc/pni. On regularment es van anar penjant totes les informacions, les accions i la documentació referida al Pacte Nacional per a la Immigració. En aquest espai, entre els dies 14 d'abril i 10 de juliol de 2008, es posà a disposició de totes les persones i entitats interessades a fer aportacions al Document de Bases l'adreça electrònica pni@gencat.cat. S'hi adreçaren més de 35 persones a títol individual de diferents edats, orígens i sexe i més de 39 entitats de caràcter juvenil, sociocultural, professional, religiós, de la recerca, veïnal, solidari i d'ajuda mútua, de denúncia i sindical.

— **Cinquanta-sis sessions de treball distribuïdes** per les set demarcacions de Catalunya.

Amb l'objectiu d'apropar el Document de Bases del Pacte Nacional per a la Immigració a tot el territori de Catalunya i així d'aconseguir la màxima participació i noves propostes en relació a aquest, la Secretaria per a la Immigració i la Direcció General de Participació Ciutadana dissenyaren un procés participatiu¹⁹ que va arribar a 26 municipis a través de 56 sessions de treball.

En aquesta fase es va dividir el territori en les demarcacions (Barcelona, Catalunya Central, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, les comarques gironines, Lleida i els Pirineus i la Val d'Aran) i a cada tècnic territorial se li va demanar que organitzés *focus group* amb tècnics (al matí) i una altra sessió a la tarda (amb les entitats).

"En veritat es fan quatre focus group per demarcació: dos de diagnòstic (una amb tècnics i l'altre amb polítics) i dues de devolució (una amb tècnics i l'altre amb polítics).TEC_4

En aquest procés, participaren 1.118 persones en qualitat de representants polítics, tècnics i tècniques locals, membres d'entitats i associacions i ciutadania en general,

19 A l'"Informe del procés de participació en el territori" es troba detallat tot el procés participatiu i l'anàlisi i les síntesis de les aportacions (Direcció General de Participació Ciutadana. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, 2008)

seleccionada aquesta darrera a partir d'un mostreig aleatori a partir del padró dels territoris en els quals es va plantejar el procés.

En aquest marc va proposar fer un grup de treball a partir d'un procés de selecció de ciutadania de forma aleatòria. Aquest grup de treball no va funcionar.

“El treball amb la ciutadania a títol individual va sortir molt malament. Ara ho hagués fet d'una altra manera”. TEC_4

— **Jornades “El Pacte Nacional per a la Immigració: la perspectiva des de les dones”.**

La Secretaria per a la Immigració, conjuntament amb l'Institut Català de les Dones i la Secretaria de Polítiques Familiars, van organitzar unes jornades els dies 5 i 6 de juny a Barcelona per debatre i reflexionar entorn el Document de Bases del Pacte Nacional per a la Immigració, un pacte per viure junts i juntes des d'una perspectiva de gènere.

A la jornada hi assistiren més de 200 persones procedents de l'administració local i autonòmica, de grups de recerca, d'entitats i d'associacions que, paral·lelament participaren en uns tallers que tractaven sobre els temes exposats per les expertes (Spora Sinergies, 2008).

Aquestes expertes, un total de 26, provenien bàsicament de l'àmbit universitari nacional, estatal i internacional, però també de l'àmbit sindical, del teixit associatiu i de diferents departaments de la Generalitat.

— **Jornades “Cap a una gestió dels fluxos migratoris responsable i coordinada amb els països d'origen”.**

d) La negociació

En totes les etapes del procés es va presentar progressivament a la mesa de negociació del Pacte Nacional per a la Immigració la informació relativa a tot el procés. Aquesta mesa està formada pels òrgans següents:

— **La Taula de Ciutadania i Immigració**, en la qual hi ha representats les organitzacions municipalistes, els agents econòmics i socials i les entitats que treballen en l'àmbit de la immigració.

— **La Comissió Interdepartamental d'Immigració**, en la qual hi ha representats tots els departaments del Govern.

— La **Taula de partits polítics** amb representació al Parlament de Catalunya.

Al setembre va començar el procés de negociació. Primer amb la **Taula de la Ciutadania i la Immigració**. On hi havia representants molt diversos.

“Un cop acabat el procés participatiu vam segmentar la negociació per grups. De menor a major dificultat de la negociació. De més a menys compromesa políticament”. TEC_4

La relació amb les entitats es va fer principalment a través de la Taula perquè es va considerar que eren les que s’havien escollit representativament per formar part d’ella. Això va comportar alguns problemes a l’hora de signar el Pacte Nacional per la Immigració perquè algunes entitats que ja estaven representades per federacions volien signar a títol individual.

“El procés estava pensat per tal que tota la gent que estava convidada a signar pogués conèixer quin era el procés des del minut 1. És a dir, transparència màxima en quina metodologia farem i quin pla de treball tindrem. No tant en els documents perquè els documents interns es va pensar que podria generar confusió, però sí des del moment que es va treure el procés participatiu fins que es va tancar. I quan va arribar el procés de negociació amb la Taula de la Ciutadania”. TEC_4

Els temes que van generar més discrepàncies en el marc de la Taula van ser el dret a vot i la desconfiança política cap als resultats.

Finalment, pel que fa a la **Taula de partits polítics²⁰ amb representació al Parlament de Catalunya**, les negociacions no s’intensifiquen fins a la fase final del procés. El Secretari per la Immigració, Oriol Amorós, era la persona que portava les negociacions.

En general les aportacions que es van fer van ser molt interessants tot i les diferents dificultats que hi va haver. D’una banda, pels canvis que hi va haver en persones que representaven alguns partits polítics, com per exemple, el PP o Ciutadans.

“I de Ciutadans hi ha l’Antonio Robles i ens va passar una mica el mateix que amb la Nebreda, i és que al

20 La Taula de partits polítics amb representació al Parlament estava formada per: Pere Bosch (ERC), Jordi Miralles (ICV – EUiA), Consol Prados (PSC), Josep Lluís Cleries (CiU), Elena Ribera (UDC), Montserrat Nebreda i després Àlicia Sanchez – Camacho (PP) i Antonio Robles (Ciutadans)

llarg del procés de negociació s'esdevenien esdeveniments en les seves formacions que el que va acabar passant és que eren interlocutors no rellevants per representar les seves formacions". PL_1

D'altra banda, els principals punts sensibles van ser el dret a vot, la llengua catalana com a llengua vehicular i el paper de la religió.

Pel que fa a dret a vot, hi havia molt acord entre tots els partits polítics en que tard o d'hora els immigrants havien de votar. Els desacords estaven amb el temps que havia de passar. En aquell moment estaven amb grans desigualtats segons el lloc d'origen. Els llatinoamericans en dos anys regularitzaven la situació. En canvi, segons d'on vinguis poden passar 15 anys vivint regularment aquí i no tenir dret a vot.

"En qualsevol cas, nosaltres el Pacte per la Immigració en tot allò que té a veure amb la participació de ciutadans de ple dret dels immigrants en situació administrativa regular doncs estem d'acord. Hi ha possiblement parts que no compartim que deriven de la política lingüística actual del govern que deriven dels immigrants hispanoparlants o castellanoparlants. Però en quant a la voluntat integradora de les persones que han vingut d'altres països, com a ciutadans de ple dret, doncs aquesta vocació la compartim". POL_4

Pel que fa la llengua vehicular, era el principal problema per al PP i Ciutadans i un tema sensible per l'electorat del PSC. Al final es va arribar a l'acord anteriorment explicat amb el PSC. Amb el PP i Ciutadans no hi va haver acord i no van signar el Pacte.

"Els debats van ser molt llargs amb el PP i vam fer un esforç molt gran... A veure jo sabia que ells no signarien pel tema de la llengua, però ... m'hagués agradat signar un acord amb un annex que hi diguéssin, "però amb la llengua no hi estem d'acord"... No hi ha problema.... Però crec que hagués estat important donar un missatge dels partits polítics units". PL_1

I pel que fa al paper de la religió, va ser molt complicat amb Unió Democràtica de Catalunya. De fet, a la Comissió hi anaven Convergència Democràtica de Catalunya i Unió Democràtica de Catalunya.

Tot i així, el PNI va ser el primer document oficial que hi havia acord de partits polítics demanant el vot dels estrangers.

"I si... és a dir, el PNI va ser el primer document oficial que hi havia acord de partits polítics demanant el vot dels estrangers. Per tant sabem que això era un punt important comunicativament i per tant si li diem als catalans de Catalunya els estrangers votaran, o volem que els estrangers votin, ho hem d'explicar d'una forma molt raonable. Al final vam estar d'acord de que fos, després d'un temps, però amb aquest temps no vam estar d'acord del tot". PL_1

e) La signatura

El Pacte Nacional per a la Immigració (Benedí, 2009) va ser signat²¹ per trenta-dos agents institucionals, polítics, econòmics i socials el 19 de desembre del 2008. També

21 Grups parlamentaris: Convergència i Unió; Partit dels Socialistes de Catalunya; Iniciativa per Catalunya - Esquerra Unida i Alternativa; Esquerra Republicana de Catalunya Associació Catalana de Municipis i Comarques; Federació de Municipis de Catalunya

Agents econòmics i socials: CCOO; Foment del Treball; PIMEC; UGT

Representants del sector agropecuari: Joves Agricultors i Ramaders de Catalunya; Unió de Pagesos

Entitats i organitzacions: ACATHI - Associació Catalana per a la Integració d'Homosexuals, Bisexuals i Transexuals Immigrants; ACCEM; ACISI - Associació per la Cooperació, la Inserció Social i la Interculturalitat; Àmbit d'Investigació i Difusió Maria Corral; AMISI - Associació per a la Mediació Intercultural i Social amb Immigrants; APIP; Asociación Afrocolombianos "Semillas de Paz"; Asociación de Amigos de Armenia; Asociación de Paraguayos y Amigos del Paraguay; Associació Amazan; Associació Atlàntida. Professionals de la Diversitat; Associació Catalana de Romanesos; Associació Catalana de Solidaritat i Ajuda als Refugiats (ACSAR); Associació Cultural Ibn Batuta; Associació de Mediadors Interculturals Romanesos Quorum; Associació de Residents Xinesos a Catalunya; Associació de Suport a les Organitzacions Populars Xilenes; Associació de Treballadors Marroquins de Catalunya; Associació de Treballadors Pakistanesos; Associació d'Equatorians de Catalunya; Associació Diomira; Associació Nous Catalans-Espai d'Integració; Associació Panamà Catalunya; Associació pel Desenvolupament i la Integració Beni Snasen de Catalunya; Associació Planeta (Amics súbdits senegalesos); Associació Sociocultural Àrab i Musulmana Sahbi; Càritas Diocesana; Casal Argentí de Barcelona; CECOT; Centre Filipí Tuluyan San Benito; Centre Unesco de Catalunya-UNESCOCAT; Col·legi de Periodistes de Catalunya; Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat (CCAR); Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya; Confederació de Comerç de Catalunya; Confederació de Treballadors Autònoms (CTAC); Consell Nacional de la Joventut de Catalunya; Coordinadora Catalana d'Associacions Senegaleses de Catalunya; Coordinadora d'Associacions per la Llengua (CAL); Creu Roja de Catalunya; Entitats Catalanes d'Acció Social-ECAS; Espai Àfrica - Catalunya; Espai d'Inclusió i Formació Casc Antic - EICA; Espíritu de Santa Cruz de la Sierra; Federació Catalana de Futbol; Federació Catalana d'Entitats Pakistaneses; Federació d'Associacions de Pares i Mares de Catalunya (FAPAC); Federació d'Associacions Americanes a Catalunya (FASAMCAT); Federació d'Associacions de Mares i Pares d'Alumnes d'Ensenyament Secundari de Catalunya; Federació d'Associacions de Veïns d'Habitatges Socials de Catalunya; Federació d'Associacions d'Equatorians a Catalunya (FAEC); Federació d'Ateneus de Catalunya; Federació d'Entitats Bolivianes a Catalunya (FEDEBOL); Federació d'Entitats Equatorianes a Catalunya (FEECAT); Federació d'Entitats Llatinoamericanes de Catalunya (FEDELATINA); Federació d'Entitats Peruanes de Catalunya (FEPERCAT); Federación de Asociaciones Peruanas en Catalunya-FEDAPERÚ; Fundació Bayt al-Thaqafa; Fundació de l'Esport Escolar de Barcelona; Fundació Jaume Bofill; Fundació La Roda; Fundació Lluís Carulla; Fundació Marianao; Fundació Paco Candel; Fundació Pere Tarrés; Fundació Sergi; Fundació Servei Solidari; Fundació Surt; Fundació Tot Raval; Fundació Viure; Grup de Recerca i Actuació amb Minories Culturals; Intersindical-CSC; Justícia i Pau; La Llum del Nord. Associació per la Ciutadania i la Cooperació entre Pobles; MEXCAT-Associació Cultural Mexicano Catalana; MOV.E.CAT. - Movimiento Ecuatoriano en Catalunya; Òmnium Cultural; Plataforma per la Llengua; Secretariat d'Entitats de Sants, Hostafrancs i la Bordeta;

ha rebut l'adhesió a posteriori d'algunes de les principals federacions d'entitats i associacions d'immigrants de Catalunya, així com d'importants actors implicats en la gestió del fet migratori.

"Al final vam acordar posar una data de signatura del Pacte. Que fos el mateix 2008. No volíem que fos més enllà perquè l'Olivé ja ens havia dit que vindria un "sunami" econòmic, una crisi molt forta i que hi havia tanta gent implicada que no es sabia ben bé què podria passar. Imaginat, en un context de la crisi que es va iniciar 2009, aquest procés no s'hagués entès. Per això era molt important signar el pacte a finals del 2008". TEC_4

En un primer moment es va buscar que les entitats que signants del Pacte haguessin participat activament en el procés participatiu.

"Nosaltres vam posar com a condició per a signar que fossin entitats que haguessin estat en tot el procés. És a dir, des de la redacció de les bases fins al final". TEC_4

Però, una vegada el Pacte Nacional per la Immigració va ser aprovat, hi van haver moltes entitats que van demanar adherir-s'hi. Per aquest motiu al cap d'un temps es va fer un acte d'adhesió d'entitats i posteriorment se n'han fet més darrerament.

"Hi va haver una gran tasca per aconseguir que molts actors socials el subscrivissin i també hi ha hagut una ampliació dels agents socials per a que el subscrivissin el 2009 i el 2011. De manera que és un document ben sustentat, per un acord ampli". TEC_2

De totes maneres, hi va haver entitats que van participar en el procés i en el darrer moment no van signar el Pacte. Dos exemples en són SOS Racisme – Catalunya i el CITE de CCOO.

En el cas de SOS Racisme – Catalunya el motiu va ser el dret a vot de les persones immigrades. En el darrer moment, abans de la signatura, CiU, va demanar que per a signar el Pacte s'establís un mínim de 5 anys de residència o residència continuada

per tal d'obtenir el dret a vot. ERC va acceptar la proposta i SOS Racisme – Catalunya no va signar perquè ho va viure gir final com una traïció

"Tot el tema del dret al vot ens semblava bàsic entenent que una persona podrà formar part d'una societat si pot exercir plenament els seus drets polítics. (...) I llavors el que va passar és que nosaltres fem tot el procés i just el dia abans de signar, ja havíem dit que si, que si que signàvem i pel matí, a les 8h la Bego s'entera que ho havien canviat per tal de CiU signés el Pacte i el Secretari per la Immigració era l'Oriol Amorós, havien acceptat el canvi a última hora,... Llavors SOS decideix no signar al moment. No signar pel contingut (pel fet que ens haguessin tret aquesta part era importantíssima), com per les formes, perquè ningú ens havia trucat, ens havíem assabentat pels mitjans". INN_1

De totes maneres des de la Secretaria per la Immigració es va valorar molt satisfactòriament la implicació de SOS Racisme – Catalunya en el procés d'elaboració del Pacte, encara que finalment no l'haguessin signat. De fet, actualment, continuen sens haver signat el Pacte.

"Amb SOS Racisme les negociacions... al final no van signar. Ens va saber greu perquè era un Pacte que recollia moltes de les reivindicacions que ells feia anys que tenien. Però amb el tema del dret a vot no ens vam posar d'acord. Jo també ho entenc. Amb el tripartit moltes entitats es van sentir incòmodes amb el paper que havien de fer". TEC_4

Pel que fa a CITE – CCOO el motiu per no signar va ser la desconfiança política amb el Pacte i la politització que se'n pogué fer a posteriori, quedant en una declaració d'intencions però sense un desplegament real. CITE - CCOO van fer demandes a canvi de la signatura que no es van acceptar.

"En un primer moment en el Pacte Nacional hi ha moltes propostes, moltes coses que nosaltres com a sindicat hem elaborat en els tres eixos. Però en el moment de signar el Pacte nosaltres vam tenir les nostres reticències, sobretot pel que fa a la paralització d'altres Pactes, com s'estan portant altres Pactes. Jo crec que el Pacte de l'Educació, en el seu moment ha quedat en res i el Pacte de l'Habitatge també ha quedat en res. I la idea nostra era que no volíem sortir a la foto i que després tot quedés en res, en un calaix". ENT_4

Tot i així, a l'octubre de 2009, en una de les primeres ocasions que es va obrir la signatura de Pacte a noves incorporacions, el CITE - CCOO s'hi va adherir.

El procés participatiu per a l'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració està, en termes generals, ben valorat per les entitats que s'hi van implicar tot i ser de caràcter divers. Un dels elements més ben valorats és l'alt grau d'implicació que van tenir les entitats en tot el procés. I el fet que, encara que fos impulsat des de la Secretaria, les entitats van tenir un paper molt rellevant tant pel que fa a la seva constància en la participació en tot el procés com en el reconeixement que van sentir que tenien les seves aportacions pròpiament al contingut del Pacte

Per exemple, des de Càritas Diocesana de Barcelona s'expressaven de la següent manera:

Y luego la época del Oriol que fue muy interesante para todos nosotros porque él fue construyendo el Pacte Nacional per la Immigració al lado del Consenso. Las entidades íbamos a reuniones, hablábamos de temas, incluso a veces convocábamos nosotros reuniones que después venían ellos i una ganas de trabajar el tema de las migraciones,... des de los derechos y desde las obligaciones...”. ENT_2

I, des d'IBN-BATUTA es valorava que:

“El procés del PNI per nosaltres va ser un èxit, perquè va ser un procés participatiu no només des de les entitats i les comissions que érem allà, sinó també transportat a la base civil, a barris, a les associacions als seus locals, amb la gent associada o usuària molt directa que va ser molt enriquidora per tothom. Nosaltres com a Ibn Batuta vam fer aportacions a l'esborrany del Pacte. I després es van tenir en compte. Va ser un procés dinàmic i actiu i així ho vam veure entitats i sindicats i molts partits que hi eren en aquell moment”. INN_9

Un altre element molt ben valorat del procés és l'alt grau d'implicació per part de l'equip tècnic responsable del projecte i la voluntat política que hi havia per part del Secretari General

“Va ser un procés dinàmic i actiu i així ho vam veure entitats i sindicats i molts partits que hi eren en aquell moment. Perquè va ser consensuat, menys el PP... en aquell moment... si no mal recordo. Va ser un consens. I en aquell moment la Secretaria d'Immigració va tenir una capacitat de diàleg i d'escoltar... i això és molt important”. INN_9

Finalment, la incorporació al document del Pacte de tot el treball previ realitzat per part de les entitats en el marc del “*Consens Social Sobre Migracions a Catalunya*” és també un fet que condiona molt positivament la valoració que en fan les entitats participants perquè veuen reconegut el seu treball previ i la seva expertesa en temes d'immigració.

Com s'ha explicat anteriorment, el “*Consens Social Sobre Migracions a Catalunya*” és un procés que van impulsar Càritas Diocesana de Barcelona i la Comissió d'Ajuda al Refugiat l'any 2005 i que va culminar l'any 2008 amb l'objectiu d'aconseguir un consens de la societat civil en matèria d'immigració i caminar cap a la transformació social que necessitava la societat en un moment de forts canvis socials i polítics. (Càritas Diocesana de Barcelona i Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, 2006).

En el context del Document del Consens es va arribar a crear una Comissió del Pacte Nacional per a la Immigració (format per Càritas Diocesana de Barcelona, la Comissió d'Ajuda al Refugiat, Crea, Fedelatina i Fundació MigraStudium) que va estar treballant el document base proposat pel Pacte. Per part d'aquesta Comissió és fer 22

aportacions que es van presentar a la Secretaria per la Immigració el 26 de juny de 2008. I, el "*Text d'aportacions al Pacte Nacional per la Immigració*" s'afirma que:

Se considera que el Pacto Nacional para la Inmigración es una buena respuesta a la iniciativa de la sociedad civil catalana en relación a la inmigración, traducida en el proceso del Consenso Social sobre Inmigración. El documento base presentado por la Secretaría para la Inmigración recoge muchas de las propuestas de nuestro documento, sabemos que ha servido de punto de partida para el Pacto Nacional (Caritas Diocesana de Barcelona i Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, 2008).

B. La Taula per la Ciutadania i la Immigració

La Taula per a la Ciutadania i la Immigració²² **es posa en funcionament** l'any 2008, amb el Decret 86/2008, de 15 d'abril (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2008). I, de fet, és l'antic Consell Assessor de la Immigració (de 1993 regulat pel Decret 125/2001, de 15 de maig, de la Comissió Interdepartamental d'Immigració i del seu Consell Assessor) que es re-formula amb la finalitat de crear un nou òrgan més complex, que reforçés el seu funcionament d'espai estable de participació sobre la base de criteris de representativitat, inclusió i obertura.

La Taula es crea amb l'**objectiu** de fomentar la cooperació estratègica entre la Generalitat de Catalunya, els ens locals i la societat civil en l'àmbit de les polítiques relacionades amb la immigració estrangera. I entre les seves finalitats hi ha:

- 3.1 Fomentar la participació de la població immigrada estrangera, de la població retornada i del conjunt de la població en el seguiment d'aquelles matèries i polítiques vinculades al fet migratori.
- 3.2 Contribuir a la incorporació de la població immigrada i retornada en el teixit associatiu de la societat catalana.
- 3.3 Sensibilitzar la societat catalana sobre el fet migratori i la no discriminació.

22 Està regulada per les següents normes: Art. 138.1.c de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya segons el qual correspon a la Generalitat l'establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrades i per a llur participació social. El Decret 125/2001, de 15 de maig, de creació de la Comissió Interdepartamental d'Immigració i el seu Consell Assessor. Restarà derogat parcialment en tot allò que afecta el Consell Assessor. I el Decret 86/2008, de 15 d'abril, de la Taula de Ciutadania i Immigració.

3.4 Recollir i fer propostes per donar respostes a les necessitats específiques de les dones migrades i retornades. (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2008).

La Taula, ja des de la seva creació és un òrgan molt institucional, jerarquitzat i amb un una lògica de funcionament *top-down*.

"crec que és el 2009, i la Taula neix amb la voluntat de tenir present les voluntats de la població immigrada a Catalunya. Aquesta és la gran, el gran objectiu. Però se segueix fent des de d'alt. És segueix fent top-down, és un òrgan participatiu del govern." (TEC_3)

La Taula s'estructura en uns òrgans interns (el Plenari, la Comissió Permanent, els Grups de Treball i les Taules Territorials) que tenen les següents funcions.

El **Plenari** és la màxima representació de la Taula de la Ciutadania i té per funcions, entre d'altres, deliberar i fer propostes sobre l'acollida, l'acomodació i la integració de la immigració estrangera i la retornada; sobre l'adaptació dels serveis públics de Catalunya a la diversitat social; debatre i emetre informes sobre projectes de normativa de caràcter general i els projectes de pactes, plans i programes en matèria d'immigració i retorn; formular propostes i recomanacions relacionades amb aspectes que afecten especialment a la població immigrada, proposar processos de participació, organització de jornades, etc. És, per tant, l'òrgan intern que tracta les matèries de major importància estratègica.

La **Comissió Permanent**, té les funcions que li són delegades pel Plenari. Aquestes principalment són: desenvolupar els programes vinculats al Pla de Ciutadania i Immigració i altres plans i programes anàlegs; fer el seguiment de les polítiques locals, estatals i europees en aquesta matèria; i, impulsar i dinamitzar els debats dels grups de treball i taules territorials.

Els **Grups de treball**, tracten de forma especialitzada qüestions específiques relacionades amb la immigració i el retorn. Aquests grups de treball poden tenir caràcter permanent o temporal. Alguns exemples de Grups de treball que s'han creat han estat: Dona i immigració o Persones retornades.

"La Taula en l'elaboració del Pacte, en el seu moment es van fer grups i nosaltres vam participar en el grup d'agents socioeconòmics... amb la patronal, amb Unió de Pagesos. I hem tractat el tema del fluxe, i condicions laborals. Nosaltres a banda hem fet aportacions a banda, com a CCOO, en temes com per exemple, cultura comuna... i aquestes històries". ENT_4

"Un dels grups autònoms que més ressò va tenir va ser la de governs locals i immigració. Altres grups de treball han sigut: de gènere, joves, construcció d'un nou estat, temes sindicals i laborals". TEC_3

Les **Taules Territorials**, és on es tracten aquelles qüestions relacionades amb la immigració i el retorn que afectin més al territori. Es constitueixen per ordre de la persona titular del Departament competent en matèria d'immigració d'acord amb els criteris d'ordenació territorial que aprovi el Parlament.

Pel que fa a la **composició**, el Decret 86/2008, de 15 d'abril, de la Taula per la Immigració i la Ciutadania, estableix que els seus òrgans interns es regeixen pels principis de representativitat, inclusió i obertura.

Pel que fa a la representativitat, es manifesta que la composició de la Taula ha de ser respectuosa amb la diversitat de la societat catalana i ha de comptar amb la implicació de les organitzacions més rellevants de la societat i de les persones d'origen estranger. Referent al criteri d'inclusió, s'especifica que hi ha d'haver representats tots els valors o interessos relacionats amb la immigració estrangera i la cohesió de la societat catalana han de ser presents en les deliberacions. I, finalment, es permet un cert grau d'obertura permetent que les persones convocades a les sessions de la Taula de Ciutadania i Immigració en representació dels diferents Departaments de la Generalitat o altres Administracions públiques, entitats públiques o privades vinculades a la immigració i el retorn, puguin variar en funció dels assumptes que s'hagin de tractar (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2008).

Respectant aquests criteris, els òrgans interns tenen la següent composició:

El **Plenari** està presidit per la persona Titular del Departament que té assignades les funcions en matèria d'immigració. La Secretaria és exercida per una persona adscrita a la Secretaria per la Immigració.

"La Secretaria l'ostenta un funcionari com jo i la Presidència la Consellera. Per tant, això dona a entendre que és un òrgan consultiu, no vinculant en absolut. També és veritat que la participació no vincula a res perquè és un òrgan de debat, de discussió i que quan parlem de participació amb un òrgan com aquest tu no busques deliberació i cap acord de res, tu només busques un espai de debat i de recollir opinions sobre temes transcendents. I això podrà o no influir en el disseny de polítiques públiques.". TEC_3

I té una sèrie de vocalies que estan formades per:

- 24 organitzacions i entitats membres de la Comissió Permanent.
- Organitzacions, entitats i ens locals que participin en algun Grup de Treball o Taula Territorial.
- Les entitats de segon nivell que hagin participat directament o indirecta en algun Grup de Treball o Taula Territorial.

- Les organitzacions i entitats que la SIM consideri oportú per garantir el reflex de la diversitat social, de gènere i d'origen geogràfic.
- Les organitzacions, entitats i persones que puguin realitzar aportacions acadèmiques o professionals de rellevància.

Tot i que per la seva gran extensió, aquest Plenari no s'ha pogut reunir en cap ocasió.

"La Taula té un plenari que no s'ha reunit mai, això és un tema a tenir en compte, perquè qui va dissenyar la Taula no va pensar que si s'ha de reunir una Taula amb la CP i els diferents grups de treball més les taules territorials, que formen part de l'estructura,... tu necessites el Camp del Sant Andreu,... són 300 persones, això és impossible!". TEC_3

Pel que fa a la **Comissió Permanent**, els **Grups de Treball** i les **Taules Territorials** la Presidència també recau, en tots els casos en la persona titular de la Secretaria per la Immigració i la Secretaria és exercida per una persona adscrita a la mateixa Secretaria per la Immigració.

Així mateix, la Comissió Permanent està estructurada en vocalies que en formen part 26 membres:

- 8 representants d'organitzacions més representatives
- 8 representants d'entitats la tasca de les quals incideixi en l'àmbit de la immigració.
- 8 representants d'entitats compostes de forma significativa per immigrants.
- 2 persones vocals membres de la Comissió Interdepartamental d'Immigració.

Les vocalies de la Comissió Permanent es renoven cada tres anys, s'hi accedeix per concurrència pública i els resultats es publiquen al Diari Oficial de Catalunya.

"...hi ha un moment que qualsevol entitat que reuneix una sèrie de condicions es pot presentar a ostentar una vocalia. La Taula té una estructura jeràrquica bastant potent, però té un nucli que és al que s'accedeix per concurrència pública i de la que jo sóc el Secretari. (...) Es mira d'equilibrar els orígens de les persones que estan allà representades. Però clar, quan jo explico tot això a mi em sona una mica a ciència-ficció, perquè en realitat malgrat que el procés és obert, transparent i vols tenir portaveus d'orígens més diversos possibles, això és absurd". TEC_3

El 8 de juny de 2009, via la Resolució ASC/1783/2009, de 8 de juny, de selecció de les setze entitats sense ànim de lucre que han d'ocupar les vocalies de la Comissió permanent de la Taula de Ciutadania i Immigració (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2009) es va resoldre, per primera vegada, quines havien d'ésser les setze vocalies de la Comissió Permanent de la Taula de Ciutadania i Immigració.

Pel que fa a les 8 entitats de caràcter civil cívic o social la tasca de les quals incidien de forma important en l'àmbit de la immigració estrangera, es van seleccionar les següents: Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, Taula d'Entitats del Tercer Sector, Càritas Diocesana de Barcelona, Creu Roja Espanyola a Catalunya, Associació Òmnium Cultural, Federació d'Associacions de Veïns d'Habitatge Social de Catalunya, Fundació Sergi i SOS Racisme Catalunya.

Pel que fa a les 8 entitats sense ànim de lucre compostes de forma significativa per persones d'origen immigrant i que tenien per objectiu la defensa dels drets i interessos d'aquest col·lectiu i el seguiment de les polítiques públiques, es van seleccionar les següents: Associació de Treballadors Pakistanesos de Catalunya, Associació sociocultural Ibn Batuta, Federación de Entidades Latinoamericanas de Cataluña “FEDELATINA”, Federación de Entidades Peruanas en Cataluña “FEPERCAT”, Coordinadora d'Associacions Senegaleses, Asociación de Mujeres Chinas en Catalunya, Taghrast–Espai Amazic, i l'Associació Social ASOCROM.

Pel que fa als **Grups de Treball**, la seva composició és oberta a aquelles organitzacions, entitats i ens locals que manifestin a la Presidència la voluntat de participar-hi. També és oberta a persones (a títol individual o en representació de grups) que puguin realitzar aportacions d'interès.

I, finalment, les **Taules Territorials** és oberta a aquelles entitats i ens locals del territori que manifestin la voluntat de participar-hi. I també és oberta a persones (a títol individual o en representació de grups) que puguin realitzar aportacions d'interès.

“Després hi ha les taules territorials que volen ser espais de discussió sobre temes concrets al territori. Ha estat així en alguna ocasió. Per exemple, a Lleida es va constituir un grup de treball sobre temporers dins de la Taula i que va funcionar bastant bé. Hi havia Creu Roja, Càritas, Unió de Pagesos.... I ara a Girona hi ha la voluntat de constituir un grup de treball sobre prostitució al carrer promogut per Càritas Girona”.

TEC_3

La Taula per la Ciutadania i la Immigració va tenir un rol fonamental en l'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració. Des de la Secretaria per la Immigració hi havia la voluntat que les entitats que acabessin signant el Pacte s'impliquessin activament en la construcció del mateix. I per tant, des de l'inici del procés participatiu es va comptar amb la implicació activa de les entitats que formaven part de la Taula.

“Per ser administració... perquè a vegades en aquest tipus d'òrgans tu participes però després és diferent que tu tinguis una vinculació en les polítiques d'immigració, i a vegades es fan polítiques i a vegades et fan com el resum o et diuen que les polítiques són aquestes i et fan com un resum en un paper.... i tu no acabes de saber aquestes mesures on aniran i on no... I penso que en tot aquest procés del Pacte va ser

molt molt més . I jo recordo grups de treball i comissions que estaven molt implicades perquè era com un repte pel país i les entitats ho vivien com.... com “realment es pot fer”... I aquí hem de ser-hi tots. I aquesta visió la tenia tota la gent que formava part de la Taula per la Ciutadania i la Immigració”. INN_9

El grau d'implicació de les entitats amb el treball que es feia a la Taula era molt alt, i fins i tot es treballaven les aportacions prèviament a les reunions i als tallers.

“Les aportacions que fèiem al Pacte estaven recollides i les havíem discutit abans en la Comissió d'Immigració de la CCOO, després es van aprovar a l'executiva i després ho aportem a la Generalitat, a l'administració o on sigui...” ENT_4

“Les nostres propostes van ser recollides en el document del Pacte perquè van estar molt treballades i molt series. Si tu te llegeixes el Pacte i el document previ al Pacte no canvia res. Crec que tot va estar recollit”. ENT_1

C. Comissió de Seguiment del Pacte

En el marc del Pacte Nacional per la Immigració es va constituir la Comissió de Seguiment del Pacte amb la finalitat d'avaluar-ne la implementació de les mesures previstes.

La Comissió està composta per aquelles unitats del Govern que designi la Comissió Interdepartamental d'Immigració, la Comissió Permanent de la Taula de ciutadania i immigració i els partits signants.

“Aleshores sí!, a la Comissió de Seguiment hi ha els Partits Polítics a diferència de les Taules de Ciutadania que no hi són. Llavors sí!, els Partits de l'oposició fan d'oposició”. INN_1

Les seves funcions són les següents:

- vetllar pel compliment de les mesures del Pacte Nacional per a la Immigració,
- fer-ne el seguiment i les propostes pressupostàries que escaiguin,
- revisar el contingut del Pacte Nacional per a la Immigració.
-

“A les de la Taula de ciutadania s'explicava quin era el nivell d'acompliment del Pla de Ciutadania i Immigració o quina era la perspectiva per aquell any, quin era el pressupost... com anaven les negociacions amb l'estat pel Fons, si hi havia algunes qüestions pendents, si hi havia algun document que es treballava conjuntament amb ajuntaments, etc., també hi era. Això era cada dos mesos”. TEC_4

En principi la Comissió havia de tenir un grup de treball permanent que s'havia de reunir anualment; tot i així només s'han trobat actes de dues reunions, març del 2010, on s'estableix un “Acord sobre el tractament responsable de la Immigració per part dels partits polítics amb representació a Catalunya” (Secretaria per a la Immigració, 2010) i març del 2012, on es fa una renovació dels compromisos i les propostes

d’actuació del PNI (Departament de Benestar Social i Família, 2012). Les persones entrevistades tampoc tenen constància que s’hagi reunit en més ocasions.

“Jo fa que sóc a SOS 4 anys aquest novembre i a Comissió de Seguiment del Pacte m’han convocat a una.... Ells exposen el que han fet... si s’ha avançat en alguna cosa...” TEC_4

La seva funció havia de ser avaluar les mesures previstes en el Pacte Nacional per a la Immigració i emetre un informe anual d’execució del Pacte. Però a banda que aquesta avaluació anual no s’ha dut a terme, l’única vegada que consta que es va realitzar, va crear insatisfacció entre les entitats.

“Hi ha una Comissió d’avaluació del Pacte.... Suposem que si existia,... després d’un any o dos ens van convocar a una reunió i deia aquí teniu l’Avaluació... Avaluació? Perquè tu com pots dir que de tal punt has arribat al 70%? O al 100% si no sé com ho han mesurat? La veritat és que hi ha qüestions que són fàcilment quantificables i altres que no ho són. I aquí han fet una avaluació així.... perquè... on està l’estudi fet? D’on han sortit aquests tants per cents? Han sortit de... la imaginació d’algú? De la percepció?”

ENT_1

Els darrers anys, l’avaluació del Pacte s’ha anat convertint en un punt de l’ordre del dia de la Taula per la Ciutadania i la Immigració.

“A la Taula de Ciutadania i Immigració cada any hi ha un ordre del dia que avaluem el Pacte. És un punt dins de l’ordre del dia. Però sí que pot ser que el Pacte Nacional per la Immigració ja preveu una Comissió d’Avaluació i Seguiment de l Pacte que som la Taula per la Ciutadania i entenc que a més a més hi ha una Comissió Interdepartamental, que entenc que són una sèrie de departaments de la Generalitat que també el segueixen. Jo que sé! Que són Sanitat, Educació... que també el segueixen”. ENT_3

4.4.4 Els mecanismes i espais de coordinació i transversalitat en el marc de les institucions

En l’àmbit institucional, i en el marc del Pacte Nacional per la Immigració, hi ha una sèrie de Comissions i Consells que també van tenir un paper rellevant: La Comissió Interdepartamental de la Generalitat de Catalunya, la Comissió Bilateral Generalitat de Catalunya – Ajuntaments, el Consell d’Immigració de les CCAA, i la Comissió Bilateral Estats Espanyol – Generalitat de Catalunya.

D. La Comissió Interdepartamental de la Generalitat de Catalunya

Comissió Interdepartamental d’Immigració de la Generalitat de Catalunya, regulada per (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2001) **va ser creada** el 28 de setembre de 1993 (Decret 275/1993) en paral·lel a l’aprovació del primer Pla Interdepartamental d’Immigració impulsat per la Generalitat de Catalunya. Els anys posteriors a la seva creació va anar patint diverses modificacions (Decret 228/2000 de 26 de juny, Decret 293/2000, de 31 d’agost). El canvi més significatiu s’esdevé amb el

Decret 125/2001, de 15 de maig de la Comissió Interdepartamental d'Immigració i del seu Consell Assessor on es configura com un instrument de seguiment i coordinació de les actuacions que es duen a terme a Catalunya en matèria d'immigració (Quim Brugué, 2010).

Juntament amb la Taula de Ciutadania i Immigració es consideren els dos pilars en els quals se sustenten la transversalitat de les polítiques d'immigració de la Generalitat de Catalunya.

Actualment, té entre les seves **funcions**: Proposar actuacions als diferents departaments de la Generalitat, en el marc del Pla interdepartamental d'Immigració; dirigir i supervisar l'aplicació del Pla interdepartamental d'Immigració; elaborar informes i formular recomanacions als departaments de la Generalitat sobre les matèries relatives a la situació dels immigrants, coordinar i potenciar diferents iniciatives socials en aquest àmbit; establir les relacions institucionals necessàries per a la coordinació de les diverses actuacions, etc.

És un òrgan que es reuneix habitualment tres cops l'any i durant l'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració es reunia més o menys un cop cada dos mesos.

La Comissió Interdepartamental d'Immigració pot **funcionar** en format de Ple o de Comissió Permanent. El Ple, **està format** per:

- La presidència, que és exercida per la persona titular del Departament de la Presidència.
- La vicepresidència per als Afers Territorials, que és exercida per la persona titular del Departament de Governació i Administracions Públiques. La vicepresidència per als Afers Socials és exercida per la persona titular del Departament de Benestar Social i Família.
- Vocals: la persona titular de la Secretaria de Relacions amb les Confessions Religioses, la persona titular de la Direcció per a la Immigració i una persona, amb rang de director general, en representació de cadascun dels departaments de l'Administració de la Generalitat, les quals seran nomenades per la persona titular del departament respectiu.
- La secretaria executiva és exercida per la persona titular de la Direcció General per a la Immigració.

I té una Comissió Permanent que té la següent composició:

- Està presidida per la persona titular de la Direcció General per a la Immigració.
- Està integrada pels vocals del Ple de la Comissió Interdepartamental d'Immigració, representants dels departaments de Governació i Relacions Institucionals, Economia i Finances, Educació, Cultura, Salut, Política Territorial i Obres Públiques
- Agricultura, Ramaderia i Pesca, Treball, Justícia, Benestar Social i Família i Interior.
- La Secretaria de la Comissió Permanent l'exercirà un funcionari o una funcionària de la Direcció General per a la Immigració.

Durant l'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració, la Comissió estava formada per tots aquells Departaments de la Generalitat de Catalunya que tenien algun programa adreçat a la població immigrada o que tenien en compte la població immigrada.

“El nivell que es demanava per venir era el nivell de Secretari sectorial. Però sempre acabaven delegant. El que venia era qui estava molt i molt interessat en el tema, com per exemple el Director del SOC (...) o gent que era políticament molt propera a l'Oriol, per exemple la Presidenta de l'Institut Català de les Dones. (...). Si hi havia algun tema important a parlar venien, però sinó delegaven als seus tècnics adjunts o algú altre. I en aquelles reunions Interdepartamentals treballava la coordinació interna del govern en relació a les polítiques d'immigració.”. TEC_4

La Comissió estava presidida pel Secretari per la Immigració, el Sr. Oriol Amorós i el Director General de Coordinació Interdepartamental el Sr. Pep Martí.

En la Comissió s'informava de les tasques que es duïen a terme des de la Secretaria per la Immigració en el marc del Pacte i es demanava la implicació dels diferents Departaments en aquells temes que eren més importants.

Durant l'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració, aquesta Comissió va tenir dos objectius molt rellevants. El primer, operativitzar certes mesures i idees que havien aparegut a la fase consultiva i participativa, amb una limitació important, que era la pressupostària. El segon, calendaritzar, proposar indicadors d'avaluació i de seguiment i fer una previsió de despesa pels anys següents.

Cal tenir en compte que, en aquell moment la Generalitat de Catalunya estava governada pel tripartit (PSC, ERC i ICV) i això va comportar que emergissin temes que van generar discussions i desavinences: en primer lloc, l'establiment de la llengua catalana com a llengua d'acollida, perquè el PSC tenia una posició que finalment es va

acabar trobant amb la d'ICV i ERC, però es va haver de negociar bastant. En segon lloc, que el Pacte no disparés molt la despesa de la Generalitat de Catalunya. I, en tercer lloc, el paper que havia de tenir l'Agència Catalana de Migracions en el Pacte en el sentit que no es creessin estructures paral·leles o es dupliquessin serveis.

“Llavors el que s'ha de fer va ser fer una negociació en la que es parlés de l'agència com un instrument per millorar l'eficiència de les polítiques d'immigració. Perquè si s'aprojava la Llei d'Acollida i es feia un Servei Català d'Acollida s'havia de dotar el govern d'un òrgan que tingués agilitat pròpia per fer polítiques públiques més ràpid del que feia la Secretaria i reduir la Secretaria a un òrgan de pensament polític i consultiu; i deixar l'Agència com un òrgan d'acció i d'administració pública”. TEC_4

Aquestes desavinences van fer que al Consell tècnic, on hi havia tots els Secretaris Generals i els Caps de Departament, hi hagués reticències alhora d'aprovar algunes accions del Pacte.

“Fins que no vam arribar al Consell tècnic (una setmana abans del Consell de govern) on hi ha tots els Secretaris Generals i els Caps de Departament, hi va haver moltes reticències. Era gent amb la que no havíem comptat que havíem d'informar del procés, potser els haguéssim informat des del primer moment ens hagués desencallat moltes coses de gestió que al començament no et plantejaves. I després hi havia micro-managing d'alguns Consellers i Conselleres que es volien llegir tots els documents de pe-a-pa i clar, potser al cap de 15 dies, a última hora volien fer canvis i això a vegades dificultava les coses, però en cap moment va distorsionar el procés”. TEC_4

Segons l'estudi *“De l'eficiència a la intel·ligència. El cas de les comissions interdepartamentals al Govern de Catalunya”* realitzat l'any 2010, es tractava d'una comissió interdepartamental molt ben valorada pels membres que en formaven part. Aquells aspectes més destacats eren la seva vocació i capacitat de transversalitat; la seva freqüència en les convocatòries; la diversitat de departaments de la Generalitat que hi estaven representats; el fet d'obtenir “retorn” a nivell conceptual i d'aplicació de les polítiques d'immigració; la possibilitat de compartir visions, coneixements i experiències; disposar d'interlocutors clars en cada àmbit sectorial dels diferents Departaments de la Generalitat de Catalunya; i, la participació activa dels diferents departaments per integrar el mateix àmbit sectorial en una dinàmica conjunta i el compromís per complir el que es pacta a la comissió (Brugué, 2010).

D. La Comissió Bilateral Ajuntaments – Generalitat de Catalunya

Amb els ajuntaments es crea la Comissió Bilateral Ajuntaments – Generalitat de Catalunya que estava formada per representants de la Federació de Municipis de Catalunya, de l'Associació Catalana de Municipis i de les quatre Diputacions catalanes. I es reunien periòdicament.

L'objectiu d'aquesta Comissió era intentar alinear les accions i els serveis que s'oferien des dels ajuntaments i tractar temes importants com podia ser, per exemple la Llei d'Acollida.

“Es va veure que s'havia d'acordar una mica què enteníem per acollida, qui la feia i per a què servia. Aquestes eren les tres preguntes. I aquí s'havia d'anar molt acord amb els ajuntaments, amb les associacions d'ajuntaments i amb els ens supramunicipals” TEC_4

A banda, el Secretari General per la Immigració de Catalunya tenia reunions informals quan anava al territori.

A la Comissió Bilateral Ajuntaments – Generalitat de Catalunya hi havia una disparitat política diversa i això feia que fos un espai sensible pel que fa a les polítiques d'immigració.

E. El Consell d'Immigració de les CCAA

A nivell Estat Espanyol, hi havia el Consell d'Immigració de les Comunitats Autònomes que era l'òrgan estatal de coordinació on estaven representades totes les CCAA. En aquest espai hi anava la Consellera del departament d'Acció Social i Ciutadania i el secretari General per la Immigració.

“en l'àmbit estatal, quan jo anava en els Consejos de les CCAA d'Immigració el debat era de sords el PSOE i el PP tenen discursos molt primaris. Molt empobridor el debat espanyol sobre això. POL_1

Era un espai poc participatiu i constructiu en el marc de les polítiques d'immigració a l'Estat Espanyol.

“No recordo que se'ns demanés ni una sola vegada l'opinió sobre el Plan Estratégico de Ciudadanía y Immigración. Mai es va demanar ni una sola aportació ni res. Com que jo no concebo l'acció pública sense participació, sense un mínim de diàleg amb tots els agents que hi intervenen, amb un mínim d'anàlisi de foto i de construcció col·lectiva d'alguna cosa... clar! A mi em semblava al·lucinant”. TEC_4

De fet, l'objectiu final d'aquest espai era la negociació del pressupost que l'Estat atorgava a cada Comunitat autònoma per tal de poder atendre a la població immigrada. En aquest sentit, una de les grans desavinences era que des de l'Estat no es tenia en compte la població realment empadronada a Catalunya sinó la censada i aquest fet creava un desajust molt gran entre la població que hi havia realment a Catalunya i la que estava censada.

“La relació amb l'estat es feia a través de la Comissió Bilateral entre Estat – Generalitat. L'Oriol ho passava molt malament quan anava allà pq l'únic que feia és anava demanar diners. En tema de polítiques d'immigració Catalunya està a anys llum d'Espanya. I a més, com vols arribar a entesa quan hi

ha CCAA que pràcticament no té immigració i es dedica a fer polítiques de Festes de la Diversitat i Catalunya que en aquell moment tenia 1 milió d'immigrants? Era impossible. L'Oriol sempre tornava molt enfadat d'aquestes reunions. Perquè ells volien repartir diners segons cens de l'any 2000 i l'Oriol volia que el repartiment fos des de Padró". TEC_4

I, la segona dificultat era no trepitjar-se competencialment tenint en compte que l'Estat Espanyol tenia la potestat de legislar i Catalunya la de gestionar. I s'havia d'anar en compte per tal que la legislació vigent no entrés en contradicció amb el model de gestió que es defensava des del Pacte Nacional per la Immigració.

"La política de ta fas o te la fan. O nosaltres començàvem a marcar quin era el disseny de la política de migració que volíem o vindria algú, l'estat, i ens ho marcarien". TEC_4

F. La Comissió Bilateral Estats Espanyol – Generalitat de Catalunya

La **Comissió Bilateral Estat Espanyol – Generalitat de Catalunya**, era una Comissió política on anava el Sr. Joan Saura i Laporta, Conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya (2006 a 2010) però no es disposa d'informació sobre el seu funcionament.

A nivell estatal, la bilateral estatal d'immigració que la vam reunir cada 6 mesos!... La Bilateral Generalitat – Estat Espanyol sí que ha estat convocada, per nosaltres unes quantes vegades, cada 6 mesos com un relloige!.PL_1

4.5 Qui participa en l'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració?

En aquest punt analitzarem qui participa en el procés d'elaboració del Pacte, tot destacant dos aspectes rellevants: d'una banda, la diversitat d'actors que s'impliquen en el procés i en els diferents espais i mecanismes participatius; i, de l'altra, l'àmplia representació territorial.

4.5.1 Diversitat d'actors, amb presència d'entitats d'immigrants

En les diferents fases i formes que va anar adquirint el procés d'elaboració del PNI hi van participar actors de perfils ben diversos: experts, tècnics, partits polítics, entitats generalistes, entitats d'immigrants, moviments socials, ciutadania a títol individual.

En la fase de Diagnosi, els tallers es van fer en les diverses demarcacions de Catalunya, i es va comptar amb una implicació activa de **representants polítics** i **tècnics** de l'àmbit local i amb i entitats i associacions existents als diferents territoris.

En la fase Consultiva, per exemple, destaquen les aportacions que van fer les **persones expertes** en diferents matèries:

- Grup de gestió dels fluxos migratoris²³
- Grup d'Accés al mercat de treball²⁴
- Grup d'adaptació dels serveis públics a una societat diversa²⁵
- Cultura pública comuna²⁶

Aquests grups estaven formats per persones que per la seva trajectòria professional o pels seus estudis o per les institucions a les quals representaven es va considerar que tenien un discurs expert sobre la immigració i els processos migratoris.

En la fase Participativa, es van implicar, via web, més de 35 **persones a títol individual** de diferents edats, orígens i sexe i més de 39 **entitats** de caràcter juvenil,

23 Josep Oliver, Universitat Autònoma de Barcelona, coordinador; Gemma Aubarell, Institut Europeu de la Mediterrània, coordinadora executiva; Cristina Guisande,

Idescat; David Moya, Universitat de Barcelona; Llorenç Olivé, Secretaria per a la Immigració; Paco Ramos, Departament de Treball.

24 Eduardo Rojo, Universitat Autònoma de Barcelona, coordinador; Gemma Pinyol, Fundació CIDOB, coordinadora executiva; Xavier Alonso, Secretaria per a la Immigració; Maria Helena Bedoya, Comissió d'Estrangeria, Il·lustre Col·legi d'Advocats; Ignasi Camós, Departament de la Presidència; Francesc Castellana, Fundació Utopia; Oriol Homs, CIREM; Andreu Peix, Unió de Pagesos; Angelina Puig, Departament de Treball.

25 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, Secretaria per a la Immigració; Joan Subirats, Universitat Autònoma de Barcelona; Josep Vallcorba, Departament d'Educació; Josep Viñas, Departament d'Acció Social i Ciutadania.

26 Ricard Zapata-Barrero, Universitat Pompeu Fabra, coordinador; Salwa al-Gharbi, UNESCOCAT, coordinadora executiva; Salvador Cardús, Universitat Autònoma de Barcelona; Rafa Crespo, GRAMC; Saoka Kingolo, Secretaria per a la Immigració; Mary Nash, Universitat de Barcelona; Eunice Romero, Departament de la Vicepresidència; Ramon Sanahuja, Ajuntament de Barcelona

sociocultural, professional, religiós, de la recerca, veïnal, solidari i d'ajuda mútua, de denúncia i sindical. Així mateix, en el procés participatiu que es va desplegar per les set demarcacions catalanes, a cada **tècnic territorial** se li va demanar que organitzés *focus group* amb tècnics (al matí) i una altra sessió a la tarda (amb les **entitats**). En aquest procés, hi van participar 1.118 persones en qualitat de **representants polítics, tècnics i tècniques locals**, membres d'**entitats i associacions i ciutadania a títol individual**.

En la fase participativa també es van celebrar unes jornades, des de la perspectiva de dones. A la jornada hi assistiren més de 200 persones procedents de l'**administració local i autonòmica**, de **grups de recerca**, d'**entitats i d'associacions** que, paral·lelament participaren en uns tallers que tractaven sobre els temes exposats per les expertes. Aquestes expertes, un total de 26, provenien bàsicament de l'àmbit universitari nacional, estatal i internacional, però també de l'àmbit sindical, del teixit associatiu i de diferents departaments de la Generalitat.

En la fase de Negociació hi van tenir una participació molt activa: la Taula per la Ciutadania i la Immigració, La Comissió Interdepartamental d'Immigració, i, la Taula de partits polítics amb representació al Parlament de Catalunya.

La Taula per la Ciutadania i la Immigració on, com hem comentat anteriorment, hi havia representades les organitzacions municipalistes, els agents econòmics i socials i les entitats que treballen en l'àmbit de la immigració. En aquest òrgan es vetllà per tal que hi hagués representades tant les entitats més representatives del territori català, les entitats la tasca de les quals incidís en l'àmbit de la immigració i entitats compostes de forma significativa per immigrants.

La Comissió Interdepartamental d'Immigració, en la que hi havia representats tots els Departaments del Govern.

I, la Taula de partits polítics amb representació al Parlament de Catalunya on hi van ser representats els diferents partits polítics²⁷: ERC, ICV-EUiA, PSC, CiU, UCD, PP i Ciutadans. Més enllà dels òrgans estables de participació cal posar de relleu la participació dels diferents partits polítics: en el procés participatiu on s'hi van implicar els i les regidores dels diferents municipis on es van fer els tallers.

“vaja, en cap moment el carnet polític del regidor amb el que treballes o amb el regidor i el meu que sóc d'ERC i que tothom ho sap, no és cap secret no inflüia per res, sinó que hi havia una actitud molt, molt molt col·laborativa amb regidors de convergència, socialistes, amb els d'iniciativa, amb regidors ERC, per descomptat,...i per tant això facilitava molt la comunicació aquesta...” PL_1

En tot el procés participatiu s'hi van implicar 1.515 persones, que van fer 2.371 aportacions al Document de bases del Pacte Nacional per a la Immigració (Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria per a la Immigració, 2008), distribuïdes segons les accions i els territoris en els quals s'han fet, tal com es pot veure en la gràfica següent:

Nosaltres participem des de l'inici... en totes les reunions que es fan, amb un desgast per l'entitat... Perquè és un procés llarguíssim, de moltes hores de feina i de discussió,... de mur... perquè sabíem que moltes de les nostres posicions, en tant que entitat estàvem en contra de la Llei d'Estrangeria hi ha moltes coses que el seu punt de partida ens a són incompatibles... però buenu! S'aposta per a ser-hi i s'aposta per a intentar baixar expectatives nosaltres perquè creiem que era important que hi hagués un Pacte. El fet de que tots els partits poguessin sumar era important, sobretot per al significat que podia tenir. INN_1

4.5.2 Àmplia representació territorial

El procés d'elaboració del PNI va tenir també un ampli desplegament per tot el territori català i no es va limitar a una convocatòria d'entitats o polítics generalistes a les demarcacions de Barcelona.

D'aquesta manera, per exemple, en la fase de Diagnosi, es van dur a terme un total de 16 tallers participatius repartits entre les diferents demarcacions territorial de Catalunya: Barcelona, Girona, Lleida, Terres de l'Ebre, Tarragona, Catalunya Central i

27 ERC (Sr. Pere Bosch), ICV – EuiA (Sr. Jordi Miralles), PSC (Sra. Consol Prados), CiU (Sr. Josep Lluís Cleries), UDC (Sra. Elena Ribera), PP (primer, Sra. Montserrat Nebreda i després Sra. Alícia Sanchez – Camacho) i per Ciutadans (Sr. Antonio Robles)

Alt Pirineu i Aran. A la demarcació de Barcelona, a causa de la seva densitat de població, es van realitzar quatre tallers participatius: a Granollers (per les entitats i ens locals de les comarques del Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental) i a Barcelona (per les entitats i ens locals de les comarques del Barcelonès, Baix Llobregat, Alt Penedès i Garraf).

En la fase Participativa també es va dividir el territori en les demarcacions (Barcelona, Catalunya Central, Camp de Tarragona, Terres de l’Ebre, les comarques gironines, Lleida i els Pirineus i la Val d’Aran) i a cada tècnic territorial se li va demanar que organitzés *focus group* amb tècnics (al matí) i una altra sessió a la tarda (amb les entitats).

4.6 Els resultats del procés d’elaboració del Pacte Nacional per la Immigració

Els resultats del procés es poden concretar en dos: d’una banda, el mateix Pacte Nacional per la Immigració; i, de l’altra, més intangible, que és l’enfortiment de les relacions dels actors que hi van participar.

4.6.1 Els resultats substantius: El Pacte Nacional per la Immigració

El 19 de desembre del 2008, trenta-dos agents institucionals, polítics i socials van signar el Pacte Nacional per la Immigració amb l’objectiu de respondre a les demandes que plantejava la societat catalana vers les transformacions demogràfiques viscudes pel fet migratori i les seves conseqüències.

El document del Pacte va ser fruit d’un ampli procés de concertació i diàleg social entre el Govern de Catalunya (en aquell moment format per PSC – ICV - ERC) i els diferents grups parlamentaris, entitats municipalistes, agents econòmics i socials i els membres de la Taula per la ciutadania i la immigració en representació del teixit associatiu vinculat amb la gestió de la immigració. TEC_4

Aquest procés de concertació i diàleg, tal com s’ha analitzat anteriorment, es va dur a terme mitjançant un procés de participació amb la ciutadania (entre els mesos de setembre de l’any 2007 i desembre de l’any 2008), el treball realitzat en el marc de la Taula per la Ciutadania i la Immigració i les reunions de les diferents Comissions durant aquest mateix període.

“Aquest Pacte inclou una anàlisi consensuada sobre les fortes transformacions viscudes, proposa una visió compartida i acorda el conjunt de reptes que cal afrontar i les actuacions que s’han d’emprendre perquè tots aquells que tenim orígens diferents i volem viure junts i juntes ho

puguem fer en un marc de cohesió social i d'oportunitats per a totes les persones." (Benedí, 2009, p.19)

D'aquesta manera, a partir d'una anàlisi consensuada del fenomen migratori i de les necessitats plantejades pel conjunt de la societat, el Pacte defineix el model públic d'accions per a la integració de la població immigrada que han de garantir la convivència, la cohesió social i la igualtat d'oportunitats.

Aquest model públic d'accions a dur a terme es concreta a partir de tres grans reptes: en primer lloc, la necessitat d'ordenar els fluxos migratoris. En segon lloc, la necessitat d'evitar la percepció de competència pels recursos públics. I, en tercer lloc, la necessitat de dotar d'elements de cohesió a una societat cada vegada més diversa.

A partir d'aquests tres reptes s'especifiquen tres eixos de treball i es desenvolupen una sèrie de propostes per tal d'assolir-los, tots elles tenen com a horitzó l'any 2020 (Benedí, 2009):

El primer eix, on es tracta **la gestió dels fluxos migratoris i l'accés al mercat del treball** es proposa: la mobilització necessària dels recursos humans interns per assegurar la qualitat i la competitivitat del teixit productiu; la gestió dels fluxos externs apropant legislació i realitat; i, una gestió dels fluxos migratoris responsable i coordinada amb el desenvolupament dels països d'origen.

El segon eix, se centra en l'adaptació dels serveis públics a una societat diversa amb un servei universal d'acollida i una gestió institucional coordinada i transversal i el document proposa: crear un servei universal d'acollida; dimensionar els serveis públics i garantir-hi l'accés a totes les persones; i, reforçar la transversalitat i la coordinació interinstitucionals.

En darrer lloc, el tercer eix, parla de **la integració en una cultura pública comuna** que fomenti la participació en la vida pública, l'ús del català com a llengua comuna, la convivència en la pluralitat religiosa i de creences, la igualtat de gènere i el reforç de les polítiques socials. I, per tal d'assolir aquest repte es proposa: fomentar la participació en la vida pública; fer del català la llengua pública comuna; convida en la pluralitat de creences; assegurar la igualtat d'oportunitats entre dones i homes i incloure la perspectiva de gènere; i, reforçar les polítiques adreçades a la infància, la joventut, la gent gran i les famílies.

El Pacte Nacional per la Immigració ha anat veient ampliar el seu suport social i actualment hi ha 98 actors²⁸ polítics, socials i econòmics que l'han signat.

4.6.2 Els resultats relacionals: L'enfortiment de la xarxa d'actors

A banda dels resultats substantius del procés de participació, que es concreten en la redacció del Pacte Nacional per la Immigració, l'elaboració del Pacte va servir per enfortir la xarxa relacional de les entitats que hi van participar.

"Nosotros siempre hemos tenido muy buenas relaciones con las entidades del sector. Para poder tener buenas relaciones tú tienes que saber qué puedes ofertar y que te pueden ofrecer las demás. Y nosotras des de Caritas tenemos muy claro que estamos para ayudar a las personas y lo que tenemos que evitar son guetos y situaciones marginales "a tope" ENT_2.

"La Taula sí que ha servit per la part de contacte entre les entitats. Fora, entre els passadissos, quan tornes...el fet...el funcionament mailing... hem fet molta feina i això crec que ha enfortit molt les relacions entre les entitats que estem formant part de la Taula. Però... és una responsabilitat compartida!". INN_1

Aquest enfortiment ha facilitat l'impuls de projectes, Plataformes i Coordinadores d'entitats, que es comentaran en el proper apartat.

4.7 Conclusions

Després de l'anàlisi dels diferents aspectes del procés d'elaboració del PNI, es poden desprendre una sèrie de conclusions que ens permeten afirmar que el procés d'elaboració del Pacte és una experiència participativa de qualitat democràtica perquè reuneix gran part dels criteris recollits en el nostre marc teòric i el model d'anàlisi.

Pel que fa a la **iniciativa**, El PNI neix d'una forta voluntat política, que va anar acompanyada d'un bon impuls en l'àmbit tècnic i que va ser àmpliament recolzada per la ciutadania. D'aquesta manera, en l'àmbit polític, l'impuls és d'ERC, amb línies polítiques pactades amb la resta de tripartit (PSC i ICV), per tant, no hi va haver

28

http://benestar.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/immigracio/politiques_i_plans_dactuacio/pacte_nacional_per_a_la_immigracio/agents_signants/

oposició al projecte per part dels partits que estaven al govern (i tampoc pels que estaven a l'oposició, independentment de si finalment el van signar o no).

En l'àmbit tècnic, es contracta a una persona externa per realitzar-la però es treballa amb els empleats públics de la Generalitat de Catalunya desplegats en el territori.

En l'àmbit ciutadà, el procés participatiu per l'elaboració del Pacte té una gran acceptació entre la ciutadania. Fins i tot algun procés participatiu que havien endegat entitats al marge del govern, com per exemple el “*Consenso Social Sobre Immigracions a Catalunya*”, acaben confluint en el Pacte.

En aquest sentit podem afirmar que és una pràctica de qualitat democràtica.

Referent a la **temàtica**, es tracta d'un tema molt rellevant perquè entre l'any 2000 i el 2008 el nombre de persones amb nacionalitat estrangera a Catalunya s'havia incrementat en 900.000 persones i les projeccions de cara als anys 2015-2020 encara eren més elevades. Amb aquest pronòstic semblava evident la necessitat d'arribar a un acord polític i social que permetés gestionar el fet migratori, mantenir la cohesió social i millorar els nivells de benestar al conjunt de la societat catalana.

En aquest context, el Pacte Nacional per la Immigració neix amb l'objectiu de donar resposta a les necessitats que es consensuen a partir d'una diagnosi compartida entre la Secretaria per la Immigració i els diferents actors socials i econòmics que actuen al territori contribueixen a situar les polítiques migratòries a l'agenda pública de Catalunya. D'aquesta manera s'estableixen tres grans reptes: En primer lloc, la necessitat d'ordenar els fluxos migratoris. En segon lloc, la necessitat d'evitar la percepció de competència pels recursos públics. I, en tercer lloc, la necessitat de dotar d'elements de cohesió a una societat cada vegada més diversa.

Aquests objectius s'havien d'assolir, tenint en compte una sèrie de limitacions. En primer lloc, que des de la Generalitat de Catalunya les competències que es tenien i que es tenen sobre temes d'immigració són molt limitades.

En aquest sentit doncs, podem afirmar que es tracta d'un tema rellevant per la societat i amb uns objectius clars i ben definit, i per tant que és una pràctica de qualitat democràtica.

Si ens centrem en la seva **elaboració**, en primer lloc, pel que fa al lideratge, podem afirmar que es tracta d'un lideratge polític fort, amb un important impuls tècnic i que té el suport de la ciutadania.

D'aquesta manera, en el marc del segon Tripartit a Catalunya (2006 – 2010) el Pacte Nacional per la Immigració va comptar, des del primer moment, amb un lideratge polític fort, per part de la Secretaria General d'Immigració (Generalitat de Catalunya), centrat amb el Secretari Oriol Amorós (ERC) i amb el suport de la Direcció General de Participació i Relacions Institucionals (ICV).

Per a la seva direcció es va contractar a una Coordinadora externa, que va liderar el projecte a nivell tècnic. I, la implicació i la participació de l'equip tècnic de la Secretaria per la Immigració desplegat al territori.

En segon lloc, el procés d'elaboració del Pacte es va estructurar a dos nivells. D'una banda, es va elaborar mitjançant l'ús de diferents mecanismes i espais de participació amb la ciutadania: el procés participatiu per a l'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració i la Taula per la Ciutadania i la Immigració. I, de l'altra, amb mecanismes i espais de coordinació i transversalitat en el marc de les institucions.

Pel que fa al procés de participació es va estructurar en quatre fases: diagnosi – consulta - participació – negociació.

Una primera fase, de Diagnosi, prèvia a la fase consultiva, que va comptar amb la participació de més de vuitanta persones (de diferents administracions i entitats de tot Catalunya) que, tenien la finalitat de contrastar la detecció de les necessitats d'intervenció del PNI.

Una segona fase, Consultiva, es va fer entre els mesos d'octubre de 2007 i febrer de 2008, on van participar una quarantena de professionals de referència en la reflexió al voltant de la immigració i del desplegament de les polítiques públiques. Amb les conclusions del seu debat es va elaborar el “Document de bases del Pacte Nacional per la Immigració, un pacte per viure junts i juntes” (Departament d'Acció Social i Ciutadana. Secretaria per a la Immigració, 2008).

Una tercera fase, Participativa, entre els mesos d'abril i juny del 2008, en la que s'hi van implicar 1.515 persones, que van fer 2.371 aportacions al Document de Bases del Pacte Nacional per la Immigració, procedents de persones, entitats i professionals el sector, gràcies a més de cinquanta sessions de treball organitzades arreu de

Catalunya i a un espai web habilitat a tal efecte, entre altres iniciatives (Departament d'Acció Social i Ciutadana. Secretaria per a la Immigració, 2008).

I una quarta fase, de Negociació, més transversal ja que en totes les etapes del procés es va presentar progressivament a la mesa de negociació del PNI la informació relativa a tot el procés.

Per tant, és un procés que comprèn les diferents fases de la política pública; que abasta tot el territori català; que compta amb la implicació de perfils de participants molt diversos (polítics, tècnics, entitats, ciutadana a títol indiviual, experts); que compta amb eines i dinàmiques diverses de participació; i que està en constant interrelació tant amb els mecanismes i espais estables de participació ciutadana com amb els mecanismes i espais de coordinació i transversalitat en el marc de les institucions. I, és també un procés molt ben valorat per la ciutadania que hi participa per la possibilitat d'implicar-se de forma efectiva en el procés (tot i que l'impuls en un inici fos polític), pel reconeixement que es fa a les seves aportacions essent incorporades en el contingut del Pacte, i per l'alt grau de compromís polític i tècnic en tot el procés.

Pel que fa a la Taula per la Ciutadania i la Immigració, té una participació molt activa en tot el procés del Pacte. Però hi ha acord en assenyalar que es tracta d'un òrgan participatiu molt institucional, molt *top down*, molt burocratitzat i protocol·litzat. Amb un pes i una tutela institucional molt gran i amb una arquitectura complexa. L'accés és també complicat i està molt procedimentat. Tot i així, les entitats que n'eren membres en el moment de l'elaboració del Pacte, destaquen l'alta freqüència amb la qual es convocava i l'alt nivell de treball que s'hi realitzava.

Finalment, en el marc del PNI es va constituir la Comissió de Seguiment del Pacte amb la finalitat d'avaluar-ne la implementació (un cop aprovat). Aquesta Comissió des del primer moment té molt poca activitat i la seva funcionalitat és molt qüestionada.

Pel que fa als mecanismes i espais de coordinació i transversalitat en el marc de les institucions, van tenir graus d'implicació diversos.

Resumint doncs, pel que fa a com s'elabora el Pacte, tot i tenir un lideratge polític molt fort, el procés compta amb un ampli suport de la ciutadania i amb un alt grau d'implicació de l'equip tècnic. Així mateix, per a la seva elaboració compta amb l'ús de mecanismes i espais de participació ciutadana diversos: tant de creats ad hoc (procés participatiu); com d'aquells que són permanents (la Taula per la Ciutadania i la Immigració i la Comissió de Seguiment del Pacte) i que estan íntimament relacionats

amb el tema de la migració. I d'una certa implicació de mecanismes i espais de coordinació i transversalitat en el marc de les institucions: algunes més implicades en el projecte com La Comissió Interdepartamental de la Generalitat de Catalunya i la Comissió Bilateral Generalitat de Catalunya – Ajuntaments; i d'altres, més polítiques, que s'ho miraven amb més escepticisme: el Consell d'Immigració de les CCAA, i la Comissió Bilateral Estats Espanyol – Generalitat de Catalunya.

Per tant, pel que fa a l'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració podem afirmar que en termes generals va ser, també, de qualitat democràtica.

Sobre **qui va participar** en destaquen dos fets rellevants. El primer és que en tot el procés es va vetllar per tal que hi hagués una gran diversitat d'actors: des de partits polítics fins a ciutadania a títol individual i entitats generalistes, entitats la tasca de les quals incidís en l'àmbit de la immigració, entitats compostes de forma significativa per immigrants. I, també, representades les organitzacions municipalistes, els agents econòmics i socials i les entitats que treballen en l'àmbit de la immigració. Per tant, a priori, els diferents interessos hi estaven ben representats.

I, un altre element a tenir en compte va ser que es du a terme un ampli desplegament territorial. És a dir, es fa una gran tasca en tot el procés d'elaboració per tal d'apropar el Pacte el territori.

Aquests dos factors, l'extensa participació amb gran diversitat d'actors i una àmplia representació territorial, són elements de qualitat democràtica del procés d'elaboració del PNI.

Finalment, pel que fa als **resultats** el procés culmina amb el document de Pacte Nacional per la Immigració (Benedí, 2009) i la signatura per part de 32 actors que hi van participar. Per tant, estem parlant d'un resultat substantiu clar i amb voluntat transformadora. Així mateix, tot i que sembla que per part dels/les participants hi va haver un enfortiment de les relacions i la xarxa entre ells/es, no es detecta que hi hagi hagut cap procés d'apoderament per part d'aquests mateixos actors.

Capítol 5

5. CANVIS EN LES ESTRATÈGIES DE PARTICIPACIÓ DE LES INSTITUCIONS I LA CIUTADANIA EN L'ESCENARI DERIVAT DE LA CRISI EN EL MARC DE LA POLÍTICA D'IMMIGRACIÓ A CATALUNYA (2010 – 2014)

5.1 Introducció

En aquest capítol analitzarem quins han estat els canvis en les estratègies de participació de les institucions i la ciutadania en l'escenari derivat de la crisi, en el cas de la Política d'Immigració a Catalunya.

Per tal de dur a terme aquesta anàlisi, en primer lloc reflexionarem sobre els canvis polítics, econòmics i socials que hi ha hagut a l'Estat Espanyol i a Catalunya a partir de l'any 2009.

En segon lloc, veurem quin impacte socioeconòmic ha tingut la crisi en la immigració i les seves formes de participació.

In en tercer lloc, explicarem quins impactes ha tingut la crisi en la Política d'Immigració a Catalunya a tres nivells: d'una banda, en la continuïtat del mateix Pacte Nacional per la Immigració; de l'altra, en la continuïtat en el funcionament dels òrgans estables de participació (concretament de la Taula per la Ciutadania i la Immigració i la Comissió de Seguiment del Pacte); i, finalment, del canvi en les estratègies de participació dels actors vinculats a la política d'immigració.

5.2 La crisi econòmica, política i social

Tal com hem argumentat en el Capítol 2 del marc teòric, a partir de l'any 2007 es viu a l'Estat Espanyol una crisi econòmica-financera que, entre altres coses, fa accelerar una sèrie de dinàmiques de canvi que ja s'apuntaven a finals del segle XX.

“Hem d'assumir que ja res no tornarà a ser com abans. Els canvis que s'estan produint en la societat no són una cosa passatgera, han vingut per quedar-s'hi. Estem entrant en una nova època on moltes coses seran diferents i, per tant, les administracions públiques hauran d'adaptar-se o de repensar-se per fer front a aquest nou escenari”. M-Acad_1

Canvis, que en aquesta tesi els hem resumit en quatre: socials, econòmics, tecnològics i polítics. A continuació analitzarem com tres aquests canvis (el social, l'econòmic i el polític) han afectat en les estratègies de participació de les institucions i la ciutadania a Catalunya.

En primer lloc, en l'**àmbit social**, es produeix un fort procés d'individualització i de reestructuració dels espais de socialització; i, les formes d'articulació social que havien estat vàlides fins al moment es van debilitant i perden capacitat de canalització i de gestió dels problemes socials.

"Vivim amb un grau de molta més individualització i heterogeneïtat. Les trajectòries vitals de la gent ja no són tan previsibles com abans, no estan gens clares des del punt de vista de la seva continuïtat. I els agregats socials tampoc: la classe, l'estructura familiar, etc. Hi ha un procés de desinstitucionalització de la societat, les seves formes d'articulació i agregació són molt més disperses. En aquest sentit, les categories que fan servir les administracions per classificar la gent (ciutadania, joventut, gent gran...) ja no funcionen perquè dins de cadascuna d'aquestes categories la diversitat és enorme." M-Acad_1

"Ens demanen un canvi de paradigma que amb molts matisos podem estar d'acord, passar del paradigma que estàvem en el que les entitats socials, els nostres fons venien de l'estat (i no ens enganyem perquè l'Estat no estava proveint uns serveis i llavors subsidiàriament ho estàvem fent les entitats) passem a un paradigma on el 90% del nostre finançament sigui de fons privats (via donacions, via socis, via patrocinis,... via on sigui). I t'ho demanen en menys d'un any, en un moment en el que els 4 socis que tens t'estan dient que es donen de baixa perquè et diuen que no poden pagar una quota de 50 euros. I tu els hi dius, doncs no la pagueu! Però vingueu igualment a les assemblees! No traurem base social pel fet que no pugueu pagar!" ENT_6

En segon lloc, en l'**àmbit econòmic**, el pas del capitalisme fordista desenvolupat al llarg del segle XX cap a un capitalisme avançat, de naturalesa postfordista, altament especialitzat, diversificat i deslocalitzat, té repercussions tant a nivell d'activar i agreujar processos d'exclusió social com en la reducció dràstica dels recursos de les administracions locals i autonòmiques.

"Qui està decidint coses és clarament el poder econòmic antidemocràtic. Claríssimament! Ara, cada cop més es planteja el debat de com hem de recuperar la democràcia (si algun cop realment la vam tenir del tot!). O, en tot cas, com podem reestablir una situació que puguem considerar com a democràtica. I això clarament s'està fent des de la ciutadania i no des de les institucions. Claríssimament!" INN_5

I, finalment, en l'**àmbit polític**, es produeixen dos processos: d'una banda, la ciutadania recupera l'interès pel que és públic però, de l'altra, al mateix temps perd la confiança amb en les institucions públiques i els partits polítics.

Jo crec que la crisi política és més greu que la crisi econòmica. Perquè l'econòmica és resultat de la crisi política. A part de la corrupció generalitzada, a part de les portes giratòries... Jo sempre dic, no sé que és pitjor: si pensar que estem governats per mafiosos i criminals que estafen explícitament a la població (en conxorxa amb els poders econòmics) o que estem governats per una colla d'ineptes, uns titelles que no

pinten res, no s'enteren de res i no els importa res... No se si és millor pensar que són ineptes o que són mafiosos. Cap de les dues, evidentment, em tranquil·litza". INN_5

"El desenvolupament institucional al nostre país després de la recuperació de la democràcia no ha anat bé i ara tot està qüestionat: els partits, els polítics, els sindicats, els tribunals... S'ha produït un clar augment de la desconfiança de la ciutadania vers les institucions públiques en general i vers els partits polítics en particular." M-Acad_4

En el cas de Catalunya, (durant el període 2010 – 2014) es produeixen també els dos efectes:

En primer lloc, l'administració catalana pateix un impacte molt fort de la crisi econòmica, els seus pressupostos es veuen molt mimbats.

A nosaltres la crisi ens va afectar molt, ja et dic el 60% en programes autonòmics i municipals, parlo de Catalunya. El 50% en projectes estatals també. A més puja al govern un partit que té una visió tant de la cooperació com dels drets humans i de l'acció social, privatitzant desafiadora amb la societat civil. Amb un discurs de que hi ha d'haver un canvi de paradigma al model anglosaxó. ENT_6

I la seva estructura de funcionament continua sent molt rígida i burocratitzada i això fa que tingui poca capacitat de transformació i incidència davant dels canvis polítics i socials que es produeixen.

"Aquests mecanismes participatius més institucionals la meva impressió és que hem d'intentar no caure en la rutinització d'aquests processos perquè si no tot acabava sent un procediment amb un llenguatge intel·ligibles... Aquests processos acaben tenint molta literatura i les entitats acaben discutint d'aquesta literatura i mentrestant els problemes continuen". POL_2

"Aquesta paradoxa, la participació abundant però banal en època de bonança a una participació residual però necessària en temps de crisis. Això fa que actualment la participació hagi pràcticament desaparegut en molts àmbits institucionals". POL_3

A aquests processos s'hi afegeix que l'any 2010 es produeix un canvi de govern a la Generalitat de Catalunya: el segon tripartit (PSC-ERC-ICV) deixa pas al primer govern de CiU (2010-2012) era post-Pujol.

La crisi ens va afectar molt. Pensa que en menys de dos anys vam tenir una reducció del 60% del pressupost. Entre que hi va haver reducció en els imports de les subvencions, reduccions de les partides,... estem parlant 2010 – 2011. Això va anar acompanyat d'eleccions el 2010, si no recordo malament, el 2010 les autonòmiques i un govern poc sensible amb l'acció social més enllà de la caritat cristiana... i bé has de sentir que les entitats som uns lladres, uns xoriços, mentre van sortint casos de corrupció per tot arreu...

En segon lloc, les arquitectures i els processos de participació impulsats i tutelats fins aquell moment des de l'administració catalana també se'n ressenten. La crisi, no essent un fet conjuntural que acaba passant, sinó un canvi que ha arribat per quedar-

se, té també un impacte en com la participació ciutadana havia estat impulsada des de les administracions.

“L’impacte de la crisi havia de ser una cosa conjuntural i no ho està sent. Està clar que deixarà empremta. Tots els canvis que estem vivint ens han de fer buscar noves solucions, també des de les institucions públiques i també pel que fa a les formes de participació.” M-Acad_3

“De fet en molts àmbits de la vida col·lectiva, amb la gent que s’agrupa per defensar els seus interessos, les seves causes, ja sigui per la via formal o per la via informal, té capacitat d’interlocutar amb les institucions públiques. És possible que els òrgans més institucionals de participació es deteriorin amb la mateixa lògica que es deterioren els processos burocràtics... O sigui, l’experiència de participació d’aquests òrgans tant d’àmbit autonòmic, local com estatal agafa molt el pitjor de la dinàmica de l’administració i potser no serveix per acabar d’abordar el tema...” POL_2

I la ciutadania, reacciona davant del canvi polític, allunyant-se d’aquests canals formals de participació i buscant altres i noves estratègies de participació més *bottom up*.

“La situació de crisi, tanmateix, pot donar lloc a una nova oportunitat, a noves i genuïnes formes d’organització de la ciutadania”. M-Acad_2

“Això fa que les persones que ara mateix tenen la necessitat de participar busquin aquesta participació al marge de les institucions, en el que hem anomenat innovació social. També val a dir que la vella participació que era més institucional podia tenir un avantatge, que la institució pot tenir una visió més panoràmica, mentre la que innovació social acaba tenint visions molt parcials”. POL_3

“Crec que un dels efectes de la crisi ha servit per varies coses: ha servit perquè perduessin les entitats en les que realment hi havia un activisme al darrere, sense l’activisme de l’equip (...) això és impossible. La crisi ha servit per tornar als orígens més combatius, als orígens més reivindicatius de les entitats”. ENT_6

5.3 Crisi: l’impacte en la immigració i les seves formes de participació

Tal com hem argumentat en el capítol del marc teòric, un dels col·lectius que es veuen més afectats pels efectes de la crisi econòmica i social ha estat el col·lectiu immigrant. En aquest apartat ens endinsarem en els relats que els mateixos actors implicats utilitzen per argumentar com la crisi impacta en el col·lectiu immigrant: d’una banda, en la seva situació socioeconòmica; i de l’altra, en les seves formes de participació

5.3.1 Socioeconòmica sobre el col·lectiu

L’Impacte socioeconòmic de la crisi sobre el col·lectiu immigrant a partir de l’any 2007 és molt forta. Si bé és cert que la crisi econòmica repercuteix en un increment de les desigualtats socials i l’empobriment de la societat catalana, també ho és que aporta al col·lectiu immigrant un afegit en les dificultats de les seves condicions de vida.

"Sabem que la conseqüència de la diversitat i del flux migratori que hem tingut és que qui està patint més les conseqüències de la crisi és aquest segment de la població perquè és el que té menys recursos en el sentit més ampli del terme". POL_2

D'una banda, perquè és el segment de la població que pateix amb més força la caiguda de la taxa d'ocupació (com recordarem l'any 2011, per exemple, la taxa de desocupació de la població immigrant era del 39,1% i duplicava la dels autòctons que estava en el 18,4%). Aquest fet s'explica per dos motius: el primer, perquè eren els que estaven ocupant llocs més precaris en el mercat de treball. Aquesta visió és compartida pels diferents actors entrevistats:

"Fonamentalment els immigrants que han vingut a Espanya i a Catalunya han ocupat els llocs de treball més insegurs, amb pitjors condicions de treball i en els que el cop de la crisi ha estat més dur. I evidentment és sobre ells sobre els que ha colpejat més la crisi i això ha fet que molt d'ells hagin tornat als seus països. Jo crec que és evident que la crisi ha colpejat més als immigrants, ha colpejat a tothom, però d'una manera especial a aquelles persones que en l'escala de feines ocupaven les que tenien menys protecció i aquestes moltes vegades estaven ocupades per immigrants". POL_4

"Crec que la crisi no ha afectat als serveis, però el que passa és que hi ha atur, clar! Hi ha un 27% d'atur! I als immigrants els ha afectat més, estem a un 40%. I perquè? Perquè són els darrers d'arribar, són els que tenen els contractes més febles,... la gent que tenia un contracte no es renova.... I això explica que hi hagi una taxa d'immigrants més gran que la d'autòctons. I això és un fet que preocupa!" TEC_1

En aquest sentit, tant les entitats de caràcter més generalista com les que donen suport o presten serveis al col·lectiu immigrant de seguida se'n van fer ressò i veuen augmentades les seves demandes d'ajut.

"Nosaltres estem atenent a persones que feia més de 5 anys que no sabíem res d'ells... Que estaven treballant, que estaven en processos de nacionalització i que de sobte perden la feina i ho perden tot, no? Irregularitat sobrevinguda pel fet de pèrdua de feina. I pot ser que siguin susceptibles de ser expulsats... que pot ser possible que entrin en un Centre d'Internament per Estrangers, a que siguin absolutament invisibles... Les persones que estan en situació irregular no existeixen per l'administració". ENT_6

"En el 2007 empezamos a detectar que algo está pasando, que cada vez están llegando más personas y a quien más les afecta es a los inmigrantes y a la gente que había hecho la regularización en el 2005. La gente empieza a caer y a caer, empieza a aparecer el tema de las hipotecas, los desahucios,... las familias que detectamos que empiezan a devolver a los niños a Marruecos porque aquí no los pueden mantener, ya no tienen para vivir... Yo no era consciente de que esto fuera de las dimensiones que ha sido..." ENT_2

Les mateixes entitats constituïdes majoritàriament per persones d'origen immigrant expressen d'aquesta manera l'enduriment de les condicions d'accés al mercat de treball del col·lectiu immigrant:

"Antes una persona nueva que no sabe idioma era fácil encontrar trabajo aquí, porque si yo tengo súper cogía una persona para recoger estantería y limpiar, ahora cómo no hay tanta venta, la misma persona lo hace... La construcción que es la principal colocación de pakistaní.... Se quedó... si hay trabajo no es ni

la mitad de lo que cobraban y después hay muchísima gente en paro..." ENT_5

El segon, perquè el col·lectiu immigrant estava, en termes generals, poc format i per tant, es col·locaven en llocs de treball poc qualificats (com la construcció o els serveis) que són els que també es veuen més afectats per la crisi econòmica. I, la manca de formació fa també que en sigui més difícil la seva re-ubicació laboral.

"La gent que ha vingut immigrant és veritat que molta d'ella per manca de formació no ha pogut guanyar-se la vida i ha vingut aquí perquè considerava que hi havia més possibilitats de trobar feina. Això fa que bona part dels immigrants sigui gent que no ha tingut aquesta formació, i això fa que moltes vegades no saben on trobar els recursos administratius i d'altra classe per qualsevol cosa de la seva vida diària. I no van a l'administració perquè no saben que els poden ajudar". POL_4

"Qui ve a qui i a treballar en què? Gent qualificada en ve però no és la que més ve. No ens enganyem. El primer col·lectiu és el marroquí i el segon és equatorià i el tercer és el pakistanès... aquest tres que acabo d'esmentar són gent amb una qualificació baixíssima que venen aquí a treballar en feines que ni tu ni jo volem fer. I aquests són els que acaben associant-se i fent el que sigui. I si parles de la Federació d'estudiants colombians a Catalunya doncs són gent que venem aquí afer el tercer grau i tenen pasta i s'acaben quedant aquí perquè s'acaben enamorant aquí i tenen pasta". TEC_3

I de l'altra perquè existeixen altres factors relacionats amb aquests anteriors que tendeixen a potenciar les situacions de marginalitat que afecten només a la població immigrant estrangera. Un molt important és la pèrdua del permís de residència a l'Estat Espanyol.

Los primeros años de la crisis, con la crisis de la construcción, afecta desproporcionadamente a la población inmigrante porque son los primeros a los que despiden, sobretudo migrantes de familias del sr y al quedarse de descolgados del Trabajo no tienen permiso de residencia, al no tener permiso de residencia se incorpora una dimensión de miedo y de ser descubiertos y en su relación en general con la administración pública. Entonces cualquier tipo de participación queda dañada por eso. Ante eso ocurren diferentes cosas: en la comunidad africana lo que se da es una explosión en la chatarrería y en las macronaves que van apareciendo." EXP_2

"Crisi econòmica i social el col·lectiu immigrant és el més afectat. Més del 40% del col·lectiu immigrant s'ha vist afectada. Primer pel sector on treballaven, el cas de la construcció en el cas dels homes i en el cas de les dones en el tema del servei domèstic. En el cas de les dones, doncs clar, dones que han perdut la seva feina el primer que es retalla és en el servei domèstic perquè la dona torna a la llar i retorna a assumir aquestes tasques. I clar, els dos puntals de contractació que podia tenir la immigració són els que han caigut. O sigui que sí que els hi ha afecta. No tens contracte de feina, no pots renovar el teu permís i clar, això... et porta a una irregularitat sobrevinguda i ser candidat a entrar en un CIE." INN_3

Tal com hem argumentat en el marc teòric, la pèrdua del permís de residència a l'Estat Espanyol situa a aquest col·lectiu immigrant en una situació administrativa il·legal, amb unes conseqüències irreversibles perquè dificulta encara molt més la possibilitat que tornin a trobar feina, i perquè els situen en una posició d'invisibilitat davant la societat.

De fet, el fet de ser detectats en la via pública o en un acte públic pot comportar la seva detenció i extradició o tancament en un CIE.

5.3.2 Sobre les formes de participació del col·lectiu immigrant

Tal com s'ha anat exposant en el punt anterior, la crisi afecta especialment a la població immigrada en aspectes socioeconòmics, però aquesta afectació té també una traducció en les seves formes de participació ciutadana.

D'una banda, tant des de l'àmbit polític com des del tècnic i del teixit associatiu hi ha acord en afirmar que les entitats d'immigrants han estat sempre un teixit associatiu més aviat feble. Només aquelles entitats d'immigrants més estretament lligades a associacions de caràcter més generalista han gaudit d'una certa estabilitat.

"El mateix sector associatiu sempre ha estat bastant feble. Alguns són forts perquè estan vinculats a altres organitzacions, per exemple, els sindicats: CITE i AMIC" ENT_6

"El millor moment no trobo que hi hagués molta gent associada pel gruix d'immigrants que hi havia en determinats col·lectius. Inclús imaginat, associació d'equatorians, doncs clar que podia tenir membres!, però si miraves el nombre d'equatorians que hi havia a Barcelona o Senegalesos... doncs igual! Aquesta és una opinió personal, eh? Clar! Després hi ha gent que diu, "buenu, però està bé, encara que siguin pocs..." Clar, depèn, jo crec que hi havia poca massa crítica". ENT_3

Tot i així, sembla evident que amb l'eclosió de la crisi econòmica i social són les entitats que estan formades majoritàriament per persones immigrades les que se'n ressenten més. Especialment aquelles que tenien una major relació de dependència cap a les subvencions i els ajuts que es donaven des de les diferents institucions, locals, autonòmiques o estatals.

"No veig massa diferència... han reduït els pressupostos dràsticament a nivell estatal i a nivell autonòmic però no el tema de la immigració no es pren seriosament ni ara ni abans de la crisi i el canvi de govern". ENT_1

"La crisi ha afectat a totes les entitats. Jo no paro de rebre aquí a entitats tradicionals que desapareixen... ha afectat a totes les entitats, però evidentment a les d'immigrants també. Per què? Perquè són entitats més febles, no tenien una història darrera, no tenien professionalisme... Però jo crec que la crisi ha afectat a totes les entitats per igual. L'únic tema és que les entitats d'immigrants en general tenen unes estructures febles". TEC_1

Però més enllà de les afectacions pròpies de la crisi, hi ha tres debats que emergeixen amb força al voltant de la participació del col·lectiu immigrant en el teixit associatiu i la seva implicació en els òrgans de participació.

En primer lloc, sorgeix un dubte generalitzat sobre el grau de representativitat que tenen les entitats d'immigrants sobre el col·lectiu o població a la qual teòricament representen i quina base social tenen. És a dir, es fa difícil saber exactament el nombre d'associats que tenen aquestes associacions o quin nombre de població hi ha realment darrere la persona que interlocutora amb altres entitats i amb l'administració.

"El que jo no sé tampoc és si més enllà dels directius i la gent que hi treballava, si hi havia prou gent, prou base social per tal de tirar endavant. La percepció que hi havia més enllà de la persona que interlocutava amb tu és que darrere no sabies qui hi havia, i si no ho sabies abans de la crisi, ara la sensació encara és més accentuada". POL_2

"Jo crec que tot i que hi ha associacions i moviments, són associacions i moviments que no acaben d'aglutinar massa al col·lectiu perquè al meu judici no són representatives perquè hi ha molt immigrant que no està associat". POL_4

Ha habido un sesgo con el retorno que hace que las personas que siguen estando aquí y que además están en estas asociaciones, son personas que están en una situación muy poco representativa de los colectivos a los que están representando. EXP_2

Aquest fet comporta que a vegades hi hagi certa confusió alhora d'aclarir quins interessos representen i defensen aquestes entitats.

Les associacions d'immigrants has de distingir perquè a vegades tenen molts interessos com a associació i coma col·lectiu i a vegades et poden fer un discurs molt multiculturalista,... però clar! És normal, ells es pensen que són els representants de no-se-què i llavors.... poden tenir un discurs de voler coses molt específiques per a col·lectius i llavors has de filtrar i tal. TEC_1

Tot i així, hi ha entitats que han sabut treballar amb base social i aquest fet ha tingut unes conseqüències tant cap al col·lectiu immigrant com cap a les institucions amb les quals treballen.

"Llavors jo confio més en entitats que han treballat una gran base social a partir de que hi hagi diversitat i pluralitat i poc caciquisme. (...) Són entitats que han tingut més obertura de mires i que s'han polititzat menys o han estat menys clientelars, aquestes han fet més base social, han estat més plurals, menys jerarquitzades i menys caciquistes, han tingut més participació dels socis o de qui sigui i això es nota perquè són les que més s'aguanten i les que s'estan transformant". TEC_3

En segon lloc, un altre element de debat que es planteja és fins a quin punt és adequat articular la participació de la població immigrada a través d'entitats d'immigrants o si el que s'hauria de plantejar és que el col·lectiu immigrant s'incorporés en entitats de caràcter més generalista que tenen objectius més sectorials, territorials o fins i tot temàtics.

"I després també tinc el dubte de si la manera d'articular la participació social i política de les persones que tenen orígens estrangers a partir d'entitats que tenen origen ètnic. El món de les entitats, s'ha de potenciar més? Els governs han de tenir com a política pública potenciar les entitats que agrupen

immigrants? Lo ideal és que la gent participi a través de... si són treballadors a través dels sindicats, si són empresaris en una patronal, si són pares o mares amb l'AMPA de la seva escola, amb la comunitat de veïns doncs amb els moviments socials". POL_2

"También les decimos que participen en la asociación de vecinos, en la de comerciantes del barrio, de la calle... que hay que participar que hay que estar con ellos. Pero cuesta mucho... es por una cuestión de idioma y por una cuestión de costumbre... por qué en Pakistán estas asociaciones no existen.... Nosotros hacemos lo posible pero no llegamos, a parte las administraciones de aquí tampoco explican que ventajas puedes tener con las AAVV, que ventajas puedes tener con la asociación de comerciantes, que ventajas puedes tener con ... cuando ellos no explican nada,.. Ellos tienen desconfianza..." ENT_5

"Nosaltres com a sindicat hem intentat impulsar varies vegades una coordinadora d'entitats d'immigrants amb la idea que no quedin presos entre l'administració i els partits polítics, amb aquesta idea de que tinguin un espai per poder parlar de forma lliure.... per poder parlar tranquil·lament, fer propostes,... Ha funcionat durant un temps però després... algun se n'ha anat per les subvencions que donava el partit socialista en el seu moment i han dividit les entitats..." ENT_4

I, finalment, en la reflexió de com afecta la crisi a la participació ciutadana del col·lectiu immigrant hi ha un element clau a tenir en compte. Aquest element és el fet que estem parlant d'unes persones que la crisi social i econòmica els hi comporta un augment en la dificultat en poder satisfer les necessitats bàsiques. I per tant, la necessitat de participar políticament o implicar-se en entitats disminueix dràsticament, passant a un segon o darrer terme. Si a més, tenim en compte que moltes persones d'aquest col·lectiu administrativament no estan regularitzats al país a causa de la pèrdua dels papers de residència com a conseqüència de la pèrdua del lloc de treball per la crisi, s'ha de pensar que la participació en segons quins actes polítics pot posar en perill la seva estada en territori espanyol.

Quin és el problema que ens trobem? En la seves circumstàncies de vida.... tot lo activistes que vulguis, però "comer es lo primero" i com estan en unes situacions tant inestables,... estan insegurs,... que fa impossible poder fer,... bé, tenir temps, perquè de fet l'activisme és tenir temps! Alliberar-te de determinades qüestions per poder fer. I la situació del col·lectiu està molt,... està en exclusió social absoluta. ENT_6

Aquest teixit associatiu el veig debilitat, sempre l'he trobat un punt debilitat, però ara...hi ha molta gent que ho està passant malament i la d'immigrants encara més.... I són entitats formades per gent immigrants i que en aquest moment un gruix dels seus associats ho està passant malament. Si estàs preocupat per si tens feina, per si no tens feina, per si retornes al teu país, i si no.... doncs clar! Et preocuparàs menys de la teva entitat i de la comunitat i estaràs més interessant per les teves necessitats, això és lògic. ENT_3

Clar! Aquesta crisi els ha tornat a posar en el punt d'origen d'una inestabilitat i una fragilitat econòmica que evidentment no es poden permetre participar amb la mateixa intensitat que estaven participant. Clar, quan pots participar? Quan tens garantit una feina i quan tens garantit un espai de participació i aquesta participació també tens reconeguda com a igual, i això sempre ens oblidem. Els immigrants únicament estan cridats a participar com a immigrants, no com a ciutadans.(... I sembla que només puguin parlar des d'aquesta perspectiva d'immigrants. I no!, tenen una doble riquesa: pot parlar com a immigrant i com a ciutadà. I en la participació ens falta això que no li puguem reconèixer el seu dret de ciutadania. INN_3

5.4 Crisi: Impacte sobre la política d'immigració

Paradoxalment, com veurem a continuació, en un moment en el qual el col·lectiu immigrant viu una situació de més dificultats econòmiques, socials i polítiques, i quan, per tant, es fa més necessària que mai una política pública forta per tal de donar resposta a totes aquestes necessitats, el tema de la immigració desapareix de l'agenda política. I no només de la política, sinó també es fa invisible en els mitjans de comunicació i en les percepcions de la ciutadania.

"Malgrat el problema econòmic, la crisi bestial, si tu veus les enquestes de percepció de les enquestes de la immigració com un problema, està súper baix! És increïble! S'ha quadruplicat l'atur, la immigració no és un problema ni a nivell de país ni a nivell individual". TEC_1

"L'efecte de la crisi sobre el tema de la immigració és que el tema desapareix radicalment de l'agenda dels mitjans. De fet no se'n torna a parlar si no és arrel de les crisis humanitàries que es produeixen a Ceuta i Melilla i en part a Lampedusa. (...) només se'n parla quan es parla del retorn dels immigrants cap al seu país d'origen, del seu desplaçament,... i deixa d'existir una tensió política amb el tema de la immigració". POL_2

"Si jo fos el Director general d'Immigració ara mateix de què parlo amb els immigrants? Si no tinc res a parlar. Si no estic decidint res.... Si la participació l'entenc com influència en la presa de decisions,... si no n'estan prenent cap de decisió en aquest àmbit... En veritat de què parlo?" POL_3

La desaparició del tema de la immigració de l'agenda política té una altra greu conseqüència: pràcticament desapareix el finançament de les polítiques d'immigració.

"Derivada de la crisi, recursos públics per a acollida i immigració van desaparèixer. Madrid tenia un fons que finançava una part important d'aquestes polítiques i que no existeix. La Generalitat de recursos propis té misèria, els ajuntaments potser són els que han aguantat més... i després al Diputació de Barcelona. Per tant no hi ha recursos per fer polítiques específiques". POL_2

"Crec que la Generalitat, des de que hi ha la crisi econòmica, estan en crisi totes les polítiques. Li falta impuls en les polítiques. Per les circumstàncies de les retallades... i immigració és un exemple més. Jo crec que havien tingut en el passat èpoques de més impuls de la política i que ara estan en un moment de manteniment... i molt continuisme... Jo no crec que sigui un canvi radical en la política, sinó més de la situació global del país". TEC_1

Aquesta manca de finançament també afecta directament a les entitats (tant les formades majoritàriament per immigrants, com aquelles que en defensen els seus drets o presten serveis) que tenen moltes dificultats per continuar oferint les accions i els servicis que estaven realitzant.

En general una feblesa que ha tingut la societat civil en aquest nivell ha estat una excessiva dependència de les subvencions que a vegades ha fet que perdessin esperit crític i que a vegades fes que no tinguessin massa estímuls per a tenir una base associativa". POL_2

"A nosaltres la Generalitat ens deu diners del 2011,... l'any passat ens van pagar lo de l'any 2009,... llavors clar,... les entitats que estem fent acció social, que estem traient gent del carrer, 8000 euros que ens deu la Direcció... i a més que és vergonyós el que ens financia la Generalitat i el que ens demana en contra.... allargant procediments i posant una sèrie d'impediments (com el cofinançament) i tardant molt en fer els pagaments...". ENT_6

Aquest estancament que viu la política d'immigració a Catalunya a partir de l'any 2009 té una sèrie de conseqüències sobre el cas que estem estudiant en aquesta tesi.

"Però la participació entesa com incidència en les decisions polítiques i en la decisió sobre les polítiques això jo crec que s'ha perdut molt. I s'ha perdut per moltes raons,... perquè ho havíem fet malament, hem desacreditat allò... i en la pròpia immigració perquè la crisi ha fet que... és que no n'hi ha de política d'immigració ara mateix...". POL_3

Una primera conseqüència és el fet de posar en dubte la continuïtat del Pacte Nacional per la Immigració.

"Hi ha moltes coses del Pacte que diuen que no es tiren endavant per un tema econòmic o pressupostari,... com a conseqüència sobretot tot el tema de la Llei d'Acollida, que fins que no ha estat "agafada amb diners" buenu,... Nosaltres ho posem amb molts dubtes. És cert que la situació econòmica és complicada però també és cert que s'estan destinant uns diners molt importants al retorn voluntari." INN_1

Una segona és la situació de desconcert en la que es troba la Taula per la Ciutadania i la Immigració.

"Hi ha una vella política de participació que en els moments actuals està mostrant els seus límits fins hi tot hem arribat a una sèrie de vicis que en el fan insuportable (en el cas de la immigració ho veuria clarament en el tema dels consells, no? per exemple). És el que tens sobretot amb la Taula i en la Llei i després en els Plans...". POL_3

I, una tercera és el fet que les entitats vinculades a la política d'immigració cerquen noves estratègies de participació per fer incidència a les polítiques públiques.

La crisi ens ha afectat, ha afectat a la nostra capacitat d'incidència i la capacitat de... jo crec que també d'una forma volguda s'ha utilitzat la crisi econòmica des de les administracions per reduir el teixit social, reduir-lo a la mínima expressió i obligar-lo a fer un canvi de paradigma que ells creien que era l'adequat i que és el paradigma que s'està aplicant a tot que és la privatització, el fet de fer-nos sentir que els diners públics no són públics i a més embrutant el nom del col·lectiu amb casos de corrupció en quant a falta de transparència,... i això ho han fet molt bé. ENT_6

A continuació, analitzarem en detall aquestes tres afectacions

5.4.1 La Continuïtat del Pacte Nacional per a la Immigració

Com hem vist, el Pacte Nacional per la Immigració (PNI) es va signar el 19 de desembre del 2008 pel Govern tripartit (PSC – ERC – ICV) i trenta-dos agents

institucionals, polítics, econòmics i socials. Però, a partir de l'any 2010 amb la sortida del govern de la Generalitat de Catalunya del tripartit, el PNI perd força. Tot i que des de l'equip tècnic de l'actual Direcció General per a la Immigració (Generalitat de Catalunya) s'afirma que el govern de CiU entrant manté l'aposta de continuïtat del Pacte:

"El govern actual de CiU ha volgut mantenir, donar una certa continuïtat al que s'havia donat en un govern anterior, també és cert que ells havien estat en el Pacte i per tant té una certa lògica que li donin aquesta continuïtat. I a l'hora que s'ha elaborat el Pla també s'ha volgut comptar amb la Taula de Ciutadania i la gent que no estava a la Taula". TEC_3

Les entitats en fan una valoració molt més crítica. D'una banda, assenyalen que el canvi de govern suposa una pèrdua de lideratge del Pacte, sobretot pel fet que significa la desaparició del Secretari General per la Immigració, Oriol Amorós, impulsor i líder de la iniciativa. I, de l'altra, tot i que CiU va ser un dels partits polítics que van signar el Pacte Nacional per la Immigració des de l'inici, quan entra a govern el relega a un segon terme, donant-li un paper més simbòlic que de marc des d'on impulsar polítiques d'immigració.

"Amb el Pacte Nacional, li arriba a Convergència el Pacte al Xavier Bosch... A veure, jo crec que així com a l'Oriol Amorós es creia aquest Pacte perquè el va fer ell, el Bosch és "reaci"... Per molt que fins i tot un Pacte que signen tots, que és el compromís de tots. El govern actual no se'l creu aquest Pacte. No s'atreveix a treure'l, evidentment!". INN_1

Per tant, actualment hi ha consens entre les entitats en assenyalar que, a partir de l'any 2010, des de la Direcció General d'Immigració es fa referència al Pacte és a petició de les entitats.

"Jo haig de dir que en el govern anterior se'ns convocava molt més sovint. Ara se'ns convoca menys. Però tant en aquell com aquest, com que va ser un Pacte que CiU també el va subscriure és un marc que està present. I per tant és un marc que està present ja sigui per part d'ells o per part de les entitats que diuen... això ho diu el Pacte...O tenim un Pacte que diu... això sí que està bastant present". ENT_3

"en aquesta legislatura els únics que fem referència al Pacte som nosaltres, malgrat que vam ser dels últims que vam signar el Pacte som els que hi fem més referència...". ENT_4

I de l'altra, els continguts i els acords del Pacte es van diluint en els espais de participació i en la mateixa política d'immigració. I sembla que acaba donant la raó a aquelles entitats que en un primer moment van desconfiar més de la utilitat del Pacte Nacional per la Immigració.

"Un cop signat el Pacte... el que fa parlar de paper mullat... el desenvolupament d'aquest Pacte Nacional portava el desenvolupament d'un Reglament que no sé si l'han fet o no, el desenvolupament d'una Llei d'Acollida que sí que l'han fet, tot això ha quedat una mica.... en paper mullat". ENT_1

"També érem molt "reactis" a la utilitat real d'un document d'aquest tipus... "Serà un Pacte que anirà més enllà de les paraules, a banda del que anem escrivint o no?" I després hem vist que... que escrit és molt maco però que després no s'està complint en la seva missió,... en el seu conjunt no s'està complint".

INN_1

A banda dels canvis en l'equip de govern i de la pèrdua de lideratge polític hi ha dos aspectes més que, a criteri de les entitats, contribueixen a la pèrdua de protagonisme i d'incidència del Pacte. La primera, com venim dient, és la crisi social, econòmica i política que esclata a l'Estat Espanyol a partir de l'any 2009.

I, la segona, els esdeveniments polítics a Catalunya, en relació al procés independentista obliguen a ressituar el debat sobre el Pacte Nacional per la Immigració i les polítiques d'immigració en aquest nou context polític.

"El Pacte surt d'una lògica al nivell de les competències que té Catalunya i crec que ara...en el debat actual amb el tema de la Transició nacional va més enllà del que contempla el Pacte. Jo crec que el debat ara... se centra en les mesures que planteja el Pacte, ara s'ha de parlar en aquest procés de transició nacional de construcció d'un estat propi i tot això... Ara, en aquest procés s'ha de fer una política, s'ha de preparar una política, o dissenyar una política que Catalunya tindrà la competència total en tema immigració i no es pot tirar la pilota a Madrid". ENT_4

Tot i així, en els darrers anys, el Pacte Nacional per la Immigració s'ha obert²⁹ en diverses ocasions per incorporar aquells actors de la societat catalana que s'hi ha anat volent afegir. Actualment, però, hi continua havent entitats com SOS Racisme Catalunya que no ho han fet

"El problema ara, és que potser som dels pocs que no el signem. En el moment que nosaltres no el signàvem, per exemple, no hi havia els sindicats tampoc.... pel que sigui no havien entrat ni a la negociació. Al principi érem molts els que no estàvem, però ara som de les poques organitzacions referents en aquests temes que no l'hem signat. Tot i això, para lo "bueno" y para lo "malo" sí que estem a la Comissió del Pacte". INN_1

29 El març de l'any 2012 es va fer un document de consens de la Comissió de Seguiment per tal de refermar els compromisos que s'havien assolit (http://benestar.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/05immigracio/03politiquesplansactuacio/02pactenacionalimmigracio/document_consens_2012/document_consens.pdf)

5.4.2 La continuïtat de la Taula per a la Ciutadania i la Immigració

De la continuïtat de Taula per la Ciutadania i la Immigració en valorarem diferents aspectes com són: qui en forma part, les seves funcions actuals, la freqüència amb la que es reuneix i la seva finalitat.

Pel que fa a la **composició** d'aquest òrgan participatiu, el 19 de setembre de 2013, es va actualitzar per darrera vegada les entitats que formen part de les setze vocalies de la Comissió Permanent de la Taula de Ciutadania i Immigració (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2013), quedant la composició de la següent manera:

- Entitats de caràcter civil cívic o social la tasca de les quals incideix de forma important en l'àmbit de la immigració estrangera, es van seleccionar les següents: Càritas Diocesana de Barcelona. Associació Reintegra. Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat - CCAR. SOS Racisme Catalunya. ECAS - Entitats Catalanes d'Acció Social. Fundació SER.GI. Creu Roja Espanyola a Catalunya.
- Entitats sense ànim de lucre integrades de forma significativa per persones d'origen immigrant i que tenien per objectiu la defensa dels drets i interessos d'aquest col·lectiu i el seguiment de les polítiques públiques, es van seleccionar les següents: Federació d'Entitats Llatinoamericanes de Catalunya - FEDELATINA. Associació de Dones Xineses a Catalunya. Associació Mujeres Pa'lante. Associació Cultural Mediterrània de l'Hospitalet. La Llum del Nord - Associació per a la Ciutadania i la Cooperació. Associació Romanesa de Catalunya - ASOCROM. Coordinadora d'Associacions Senegaleses de Catalunya. Federació Catalana d'Entitats Pakistaneses.

També pertanyen a les vocalies de la Comissió Permanent, 8 representants de les següents organitzacions: 2 persones en representació de les organitzacions associatives d'ens locals més representatives de Catalunya (Federació de Municipis de Catalunya i Associació Catalana de Municipis); 2 persones en representació de les organitzacions sindicals que tinguin la consideració de ser les més representatives a Catalunya (CCOO i UGT); 2 persones en representació de les organitzacions empresarials que tinguin la consideració de ser les més representatives a Catalunya (PIMEC i Foment del Treball); 2 persones en representació de les organitzacions empresarials agràries que tinguin la consideració de ser les més representatives a Catalunya (Unió de Pagesos i JARC).

I, membres de Direcció General per a la Immigració, el SOC i el Departament de la Presidència.

Per tant, des de la seva creació, l'any 2008, la Taula per la Ciutadania i la Immigració ha anat actualitzant i renovant la seva composició. Des de la Direcció General d'Immigració de la Generalitat de Catalunya es destaca la voluntat que hi ha per tal que aquelles entitats que passin a formar part siguin el més transversals possible.

"El que sí que estem fent ara amb les reunions que anem fent és donar entrada a entitats transversals, és a dir, entitats que creiem que defensin drets més transversals, crec que és important que la Taula tingui entitats més transversals que representin aquesta societat". TEC_3

Tot i no ser un objectiu que s'hagi manifestat obertament, algunes de les entitats que formen part de la Taula han copsat aquesta voluntat i han intentat mantenir-se dins de l'òrgan participatiu buscant fórmules alternatives.

"Nosaltres anem, en el primer mandat anàvem com a Comissió Catalana i és en el segon mandat que on ens sembla interessant anar-hi amb la participació d'altres entitats perquè que percebem que no hi ha massa interès per a que Comissió Catalana formi part de la Taula (et parlo de percepcions, res de formalismes). Es buscava un perfil més generalistes amb el tema de la immigració consideraven que la nostra qualitat d'asil podia estar representat per altres entitats de caràcter més generalista de coses d'asil. Ens va sorprendre molt perquè portàvem un any i mig treballant Pla de Protecció Oficial de Catalunya en un grup de treball que es va crear dins de la Taula de Ciutadania, entenem que en part per la sensibilitat de determinades persones dins de la Direcció". ENT_6

Una altra preocupació que des de la Direcció General d'Immigració de la Generalitat de Catalunya es posa de manifest és l'esforç i la feina que els suposa aconseguir una representació àmplia i plural en el marc d'aquest mecanisme de participació.

"L'Associació de dones xineses la vam haver de perseguir nosaltres per a que vingués. Nosaltres no podíem tenir un òrgan de participació així sense que hi hagués cap entitat de xinesos a dins. Doncs això ens va costar moltíssim perquè d'inici ja els xinesos ja participen poc, ... bé, gens i els has d'anar a buscar. (...) És una feina diària que has de fer i que al final surt bé, orgullós d'haver-ho fet. (...) I tot i així quan venen a la Taula s'han de portar un traductor o traductora perquè si no, no ho entenen. Nosaltres fem esforços i si cal que els hi traduïm, i... aquest col·lectiu en concret és difícil". TEC_3

Tot i que en principi per entrar a formar part de la Taula per la Ciutadania i la Immigració hi ha establert un procediment obert i transparent, a la pràctica les entitats que en formen part mostren els seus dubtes sobre el procés d'accés i sobre la representació d'alguna d'aquestes entitats.

"A vegades tens la sensació que aquestes entitats d'immigrants que no acaben de saber on estan... L'entrada a la Taula es vota... la vota la gent de la Taula... i tu pots no votar... tu votes tres o quatre... Ara que han entrat entitats, jo tinc la sensació que hi ha entitats que tu no saps perquè han entrat...no entenc què representen...." INN_1

"En la Taula sí que hay representación de asociaciones de inmigrantes, pero yo no sé quién llevan detrás. A veces te quedas con la duda de a quién realmente representan. Alguna de las entidades fuertes que participaron en el Consenso ha caído porque la gente no está para hacer cosas comunitarias, la gente está para sobrevivir éste momento". ENT_2

Un dels aspectes en els quals les entitats que formen part de la Taula estan més d'acord en que la **presència política i el lideratge** en les reunions de la Taula s'ha reduït notòriament.

"La senyora Consellera ha vingut només a la primera Taula, en tres anys l'he vist un cop". ENT_6

"jo no diré que els anys que la va impulsar ERC o l'Oriol Amorós tampoc era la bomba... però han canviat en les formes i en el nombre de reunions que fèiem..." INN_1

Aquesta manca d'iniciativa política s'ha traduït també en la disminució de la **freqüència** amb la qual es convoca aquest òrgan participatiu per part de la Direcció General d'Immigració.

"És un òrgan consultiu i penja directament de la Direcció General d'Immigració per temes importants que tenen a veure amb el país amb la Generalitat... de normativa o el que sigui... es fan grups de treball, eines... és una eina i està bé. Però si tens la eina i tu no la utilitzes... que vol dir?... si aquesta taula es reuneix només un cop entre molt de temps?" ENT_1

Si bé en el procés d'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració les reunions es duïen a terme de forma bimensual, actualment les reunions han passat a ser anuals.

"És que realment ens han convocat molt poc des de la Direcció General d'Immigració. Saps el que passa? Que quan ha estat més cruenta la crisi, ens han convocat molt poc. Per exemple la Taula de Ciutadania i Immigració ens van convocar al maig 2012 i al maig 2013, en un any una vegada. Clar, abans podia ser cada dos tres mesos o mes i mig. O sigui, era molt sovint. Per tant en el temps recent ens han convocat poc, i per tant ho tinc poc fresc". ENT_3

Aquest fet ha creat un descrèdit per part de les entitats que en formen part.

"tu demanes l'agenda quantes vegades s'ha reunit la Taula per la Immigració de la Generalitat de Catalunya... tu mira... abans era trimestral, després era semestral i després quasi anual... és pràcticament... I clar ara n'han fet dos o tres juntes perquè ara volen que surti algo del Dret a decidir o el que sigui. Quan algú es pren alguna cosa seriosament, hi ha un full de ruta, hi ha uns paràmetres i hi ha coses..." ENT_1

On tampoc no hi ha acord entre la Direcció General per la Immigració i les entitats que formen part de la Taula és a l'hora de valorar els **temes** que es tracten en el marc d'aquest òrgan participatiu. D'una banda, es parteix del fet que es tracta d'un òrgan *top-down* on la convocatòria parteix sempre de la Direcció General d'Immigració i l'ordre del dia és tancat.

"A mi com a Secretari de la Taula mai se m'ha proposat que es parli del tema de l'habitatge, per tant aquí hi ha un problema... O del fracàs escolar o dels matrimonis forçats... Aquí s'actua per reacció amb sort!... i les entitats socials et diuen "Ei! Fes alguna cosa!"... Però aquests temes surten de forma espontània i saltant-se els òrgans que existeixin. En el moment que tu dius que és un òrgan de govern, és un òrgan de discussió i participació però no és un òrgan que et lligui a res... Perquè si no ho fas diferent, si no li dones la presidència a una entitat o ho fas de baix a dalt... i si no passen coses com aquestes que els moviments socials et passen per sobre com una "pisonadora"..." TEC_3

"És una taula de participació, ells ens posen un ordre del dia, ens comenten els temes que hi ha i normalment hi ha participació, la gent participa i la gent és crítica". ENT_3

Tot i així els posicionaments varien segon les persones entrevistades. Des de la Direcció General s'afirma que les entitats no proposen temes a l'ordre del dia, no utilitzen l'òrgan com un espai participatiu, i aquest fet és vist amb preocupació.

"Nosaltres enviem l'ordre del dia quinze dies abans de la reunió i sempre els hi dic que l'ordre dels dia està obert, que poden incorporar els punts que vulguin perquè el Decret ho regula així... però és difícil! Estem en un moment difícil, ara mateix. Gent que havia estat dirigint una entitat i que ara s'està plantejant tornar al seu país d'origen perquè aquí no es pot guanyar la vida". TEC_3

I, des de les entitats es posa de manifest la dificultat que hi ha per portar temes d'actualitat a la Taula i sobretot d'elaborar manifestos o documents conjunts que els identifiquin com a posicionament comú davant de temes concrets que els afecten.

"És que no hi ha tema. Quan intentes situar un tema,... és impossible. Crec que va ser tornant de Nadal que nosaltres vam dir, creiem que com a Taula hem de dir alguna cosa sobre la Llei de Consultes, vam fer un document i bé, bé en contingut, però la Taula no el signava, es va signar com a entitats de la Taula i és diferent perquè es signa com a entitats no com a institució". INN_1

Molt vinculat al tema de la freqüència amb que es reuneix la Taula de Ciutadania i Immigració hi ha la seva **finalitat**. És a dir, diversos actors entrevistats es pregunten per obertament per a què serveix aquest òrgan participatiu actualment.

"Perquè continuen anant a la Taula? Abans hi va haver una època que era on s'hi repartien els diners,... potser és tant trist com que volen mantenir els pocs diners que s'hi reparteixen". POL_3

"¿Perquè serveix la Taula? No ens convoquen pràcticament mai, fem dos reunions, màxim tres a l'any. I no servei per a res. (...) I que et trobes amb un instrument que no serveix, que no està servint". INN_1

"La Taula viu moments diversos en funció de qui està governant la política. Hi ha algú que veu la Taula com una oportunitat per trobar suport en una política pública determinada i, per tant, la busca per trobar complicitats. (...) I una altra seria per explicar les polítiques". TEC_3

Per una banda, hi ha acord entre la Direcció General d'Immigració i les entitats en que la Taula és més un espai d'intercanvi d'informació "top-down" que un espai de debat i deliberació:

"La Taula es pot acabar reunint 2 o 3 cops l'any i són discussions que estan bastant "encorsetades" i altres que l'espai tampoc afavoreix per a que hi hagi un diàleg". TEC_1

"S'ha notat el canvi en el govern en aquest sentit. El poc que tenia com a òrgan de debat amb el tripartit, amb CIU l'ha perdut. Els tècnics que la convoquen són els mateixos i ells mateixos t'ho diuen. El tarannà és diferent". INN_1

"La nostra participació a la Taula la tenim més com un espai on podem rebre una informació de primera mà abans que qualsevol altre i podem preguntar sobre processos com estan d'una forma col·lectiva que més que un òrgan de reclamació de drets o d'avanços en política. (...) En la mesura que és un òrgan de la Generalitat que diuen que és participatiu doncs com a mínim t'han de dir què en pensen i què volen fer." ENT_6

Tant des de les entitats que formen part de la Taula com des de la Direcció General per la Immigració que és qui la convoca sembla que hi ha acord en la necessitat de repensar aquest òrgan participatiu.

"La Taula és un òrgan per a mi obsolet tal i com es va pensar en el seu dia quan es va fer el seu Decret... clar la societat i l'economia evolucionen molt ràpidament..." TEC_3

"No ho se,... mantenir una Taula em sembla bé, però l'hem de repensar pel poder que li donem. I una de les coses seria en igualtat..." INN_1

El fet d'afirmar que la Taula per la Ciutadania i la Immigració ha quedat obsoleta en el seu funcionament i composició fa reflexionar al voltant de possibles accions de millora d'aquest òrgan. Aquestes millores són diverses i van des de la necessitat de flexibilitzar el seu funcionament, encara que això suposi no acomplir exhaustivament el seu Decret de creació i funcionament.

"En la última Comissió Permanent es va parlar que el format de la Taula havia de tenir un format més flexible encara que es sortís del Decret". TEC_3

A crear grups de treball i comissions per temes, per tal de poder agilitzar tant la seva convocatòria com per poder donar resposta a les necessitats que van sorgint.

"La Taula com a Taula pot funcionar bé, la lògica està bé... però el que no pot funcionar és cada cinc o sis mesos fer una reunió de la Permanent de la Taula. Ha de funcionar més amb grups de treball, amb comissions i no per un període determinat, per un tema. Perquè els grups han de funcionar de forma més permanent perquè és on es poden elaborar propostes..." ENT_4

Amb una composició d'entitats més transversals, més adequada a la realitat actual que viuen les polítiques d'immigració.

"I jo vaig apuntar entitats que no representessin tants orígens que fossin tan diversos sinó que fossin més transversals. És a dir, s'està acostant la població immigrada a les estructures estables d'aquí i estant desapareixen o estan fusionant entitats que han tingut un paper molt important en temes d'acollida, d'assessorament,... Aquest procés que socialment crec que és natural ha de tenir un reflex en la mateixa

Taula. Segurament la composició d'aquesta Taula ja ha quedat obsolet". TEC_3

Des de la Direcció General per la Immigració es proposa, sobretot, augmentar la capacitat d'incidència de les entitats que formen part de la Taula en el seu funcionament, per exemple en la capacitat de les entitats de fer aportacions a l'ordre del dia o flexibilitzant l'accés a aquelles entitats de caràcter més generalista o de membres que no siguin de la Taula però puguin fer aportacions significatives en moments puntuals.

"La primera i única vegada que la Consellera Munté la presidit, va fer un discurs de voluntat de fribilitza'l el màxim possible per a que hi hagi més possibilitat real de que les entitats socials aportin ítems a l'ordre del dia d'una banda i que puguin ser present membres que no són membres de la Taula i que es puguin expressar. I entre aquests, jo destacaria les entitats de caràcter més general com són les de gènere, les de joventut, les de gent gran,... perquè són aquetes entitats que estan incorporant segones generacions a les seves estructures, per exemple els esplais. I això és molt important". TEC_3

Des de les entitats que formen part de la Taula les propostes de millora, en canvi, passen per l'autocrítica. D'una banda es destaca la manca de cultura participativa de les entitats que es concreta en les dificultats a l'hora d'expressar els seus posicionaments, fer propostes i a arribar a acords per tirar endavant posicionaments i projectes comuns.

"Que la Taula sigui "ni chicha ni limonà" també és culpa de les entitats! Fan reunions de 2 o 3 hores i arriba un moment que... jo crec que és un error no dir el que penses perquè creus que no aniràs enlloc". INN_1

"Jo crec que com en moltes coses, normalment falta participació... No és un tema d'ara, és un tema de sempre... Sempre falta participació. Les entitats no estan acostumades a fer propostes, a fer propostes escrites... estan poc acostumades... I això no és un error de com està constituïda la taula, és culpa del tipus de funcionament de les entitats." ENT_4

5.4.3 Les estratègies de participació de les entitats vinculades a la política d'immigració i les noves estratègies de participació

Davant el nou context social i econòmic derivat de la crisi i l'evidència que en el marc de la Taula per la Ciutadania i la Immigració tant les entitats la tasca de les quals incideix en l'àmbit de la immigració, com aquelles que estan compostes majoritàriament per immigrants, no troben respostes a les seves necessitats, busquen altres estratègies, altres espais per a fer incidència política.

"Les entitats que van participar en el Pacte, suposo que han renunciat a la seva relació amb les institucions... i han buscat alternatives... però el que passa és que no hi ha política d'immigració". POL_3

En aquest punt s'han identificat tres estratègies diferents que segueixen les entitats i els moviments socials amb voluntat d'incidir en la política d'immigració. En primer lloc, algunes entitats busquen crear Plataformes, Coordinadores o xarxes de solidaritat; en segon lloc, hi ha entitats que es repensen, replantegen els seus objectius o es transformen en noves organitzacions que obrin nous espais i possibilitats de transformació social; i en tercer lloc, apareixen noves estratègies de participació vinculades als moviments socials, però també a entitats de l'àmbit de la immigració, que busquen incidir políticament emprant formes d'organització diferents a les que se'ls ofereix des de les institucions.

Així doncs, en primer terme, algunes entitats que incideix en l'àmbit de la immigració han optat per la creació de Plataformes, Coordinadores o xarxes de solidaritat en paral·lel a l'òrgan participatiu, buscant espais més àgils de coordinació i de treball amb xarxa.

"Ara nosaltres estem impulsant la part de la cohesió social pq pensem que és la important i estem impulsant la creació de xarxes de solidaritat per donar resposta en temes sectorials, temes de pobresa, infància, economia social.... I estem treballant i incloem en aquesta xarxa alguna d'aquestes entitats d'immigrants... Tan FAVB, FAPAC, Trini Nova que treballa temes d'inserció, Fundació Obra Social de La Caixa (està entre si i no), i volem també Federació esplais, i entitats d'immigrants com la Fedebol (associació de bolivians), l'associació de treballadors pakistanesos i els filipins,... amb la idea de crear aquesta Xarxa de solidaritat des de la laicitat i consciència social." ENT_4

Tot i que aquests espais no acabaven de funcionar, en part, per la manca d'estructures estables internes de moltes d'aquestes entitats. Aquest fet, fa que sigui més fàcil que es mobilitzin per dur a terme accions puntuals, que per crear espais de participació alternatius als institucionals.

"Però passa que després muntem Plataformes i després no les seguim.... Això passa perquè hi ha entitats que no tenen una estructura estable que faci seguiment al tema. I aquestes entitats prefereixen sempre fer coses en comú per una cosa en concret. I no comprometre's amb una estructura estable d'una plataforma... Per dificultat organitzativa que tenen. I això fa que les plataformes no funcionin". ENT_4

Altres entitats que han reprès amb força són aquelles vinculades amb l'església i que, per tant, també treballen amb relació i tenen vincles més o menys forts entre elles.

"Hi ha entitats que estan vinculades a l'església que estan donant més la cara per aquestes persones. Jo diria que gent com Càritas i per exemple, les Adoratrius SICAB... (...) Després per exemple parles amb el GRAM que és una entitat de Girona que treballa molt bé amb la prevenció i assistència de matrimonis forçats. Justícia i Pau,... Hi ha moltes entitats vinculades a l'església que fan molta feina,... una altra que es diu Servei Solidari...que està vinculada als Escolapis.... Hi ha Migra Studium, per exemple que són boníssims i que fan tota una feina de formació i tallers d'inserció laboral i de coneixement de l'entorn,... Hi ha entitats que treballen molt bé des de fa molts anys i el 80% estan vinculades a l'església". TEC_3

En segon terme, trobem entitats que a causa de la crisi social i econòmica han hagut de replantejar el seu funcionament, redefinir els seus objectius i fins i tot alguna ha acabat desapareixent o refundar-se per poder tirar endavant.

D'una banda, hi ha entitats que per tal de sobreviure a la greu situació de crisi han reformulat els seus objectius i han passat de donar suport a la població immigrant en el seu país d'origen a donar i oferir suport i serveis a població immigrant que viu a Catalunya amb una clara voluntat de transformació social i apoderament. Un exemple és l'entitat Maloka, que va passar de donar suport a les dones que vivien a Colòmbia, a oferir serveis per les dones immigrades que viuen a Barcelona i l'Hospitalet i anomenar-se Mujeres Pa'lante.

A los 5 años de Maloka decidimos que queríamos poner un pie aquí, porque hasta el momento habíamos trabajado siempre para Colombia. ... Y después dijimos, vamos a apoyar a las mujeres inmigrantes, sobre todo por el papel que juegan las mujeres latinoamericanas en el proceso de inmigración pq toda la carga familiar recae en ellas.(...) Entonces nos planteamos una primera etapa como intermediaria, vamos a hacer de intermediarias entre estos recursos y la población inmigrante. (...) En una segunda etapa pensamos que íbamos a prestar servicios propios (...). ENT_7

La voluntat d'aquesta entitat va més enllà de voler oferir serveis ja que té per objectiu final que les mateixes usuàries dels serveis passin a ser voluntàries del projecte i fins hi tot siguin capaces de crear noves organitzacions i cooperatives de treball.

"Una tercera etapa, y es que muchas de las usuarias mismas se convierten en voluntarias del proyecto y después en parte del proyecto. Ahora la mayoría de los servicios los prestan voluntarias de manera directa. Por ejemplo: la atención sócio-laboral, la formación,...(...) Tuvimos un proyecto con INTERMÓN y nos dieron un recurso para empoderar mujeres. Y salieron algunas organizaciones como una cooperativa que se llama "Dones solidaries" que está funcionando hasta el momento, un sindicato de empleadas del hogar que se llama "Sindihogar" y otra organización que se llama "Bolivianas Pa'lante". Y seguimos interesadas en que las mujeres se organicen, creemos que ese espacio de trabajo colectivo es la única manera de enfrentarse a situaciones difíciles". ENT_7

D'altra banda, hi ha entitats com IBN-BATUTA que va ser una organització de referència molt important durant els anys previs a la crisi, amb una gran estructura de personal i elevat nombre de projectes i que va fer fallida.

"A nosaltres (IBN BATUTA) l'any 2010 teníem una estructura com a entitat molt potent, pensa que era una de les entitats de col·lectiu d'immigrants que tenia molta força i teníem delegacions per tot arreu per Madrid, per València, per aquí Catalunya... i una plantilla de 40 persones. Recordo que jo anava i parlava amb molts tècnics de la Secretaria d'Immigració i em deien és que Fàtima nosaltres com a Secretaria d'Immigració de la Generalitat de Catalunya no tenim tanta gent en plantilla. Però clar hi havia una part que era de programes, que era subvencionat i hi havia una part molt important que era d'autogestió. Es feien moltes activitats a municipis, a més de 100 municipis i hi havia una gran facturació" INN_9

En aquest cas, la fallida de l'entitat va originar la creació d'una nova entitat Diàlegs de Dona per part d'un grup de treballadores de l'entitat amb l'objectiu de donar suport a les dones immigrades per tal que puguin arribar a ser incorporades plenament a la societat i a la comunitat com a ciutadanes.

"Clar, perquè nosaltres a partir de la llengua fem activitats de participació de visibilització, perquè clar elles realment comencin a participar com a veïnes d'aquest barri, per exemple a les escoles dels seus fills, i clar com totes les classes fem material específic per blocs: el de salut, el de l'escola,... el de convivència, el de feina,... i després sortides. I clar han de conèixer una mica com funciona la ciutat i els recursos. Perquè clar elles també són ciutadanes." INN_9

Finalment, en tercer terme, emergeixen noves estratègies de participació, vinculades als moviments socials, però també a entitats de l'àmbit de la immigració, que busquen incidir políticament emprant formes d'organització diferents a les que se'ls ofereix des de les institucions. Dos exemples en són la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca i la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona. En els dos pròxims capítols analitzarem aquestes dues noves experiències de participació *bottom up*.

L'aparició de noves formes de participació ciutadana és vista, des de la mateixa Direcció General de la Immigració, com una evolució natural davant la manca de transformació dels espais institucionals de participació.

"Els moviments socials actualment és tota una sorpresa agradable. De cop i volta veus moviments com el de l'Ada Colau i altres.... o el del 15-M i que per a mi això també és participació. I això és el que ho rebenta tot, no? Perquè tu dius tu no m'ofereixes una estructura estable doncs ja me la crearé jo. I llavors ho fan. Jo m'ho miro amb atenció, a mi em sembla perfecte". TEC_3

De fet, hi ha acord en apuntar que justament les noves estratègies de participació apareixen per cobrir un buit que no les institucions, ni les entitats més tradicionals han sabut ocupar, una manca de respostes a unes necessitats socials que cada vegada anaven prenent més força.

"Això no és un problema tant de participació sinó que els moviments socials el que fan és ocupar un espai que ningú ocupava: no l'ocupaven les associacions de veïns, no l'ocupaven els sindicats, no se n'ocupaven les associacions de consumidors, no se n'ocupaven els ajuntaments, no se n'ocupava la Generalitat, no se n'ocupava l'Estat... i això explota i algú se n'ocupa. Les administracions no tenen més remei que relacionar-se amb aquesta gent perquè estan fent emergir un problema. Han empoderat i el govern ha acabat fent una llei que potser no resol el problema, però si l'ha acabat fent és per la pressió. Jo vaig viure com el PP va acceptar a consideració la ILP, i la va acceptar per la gent que hi havia al carrer. El PP tenir la majoria absoluta per tombar-la". POL_2

"Cada cop més vivim amb unes institucions en crisi, amb un poder polític en crisi, en una democràcia segrestada... Està clar que no s'ha d'esperar que aquestes institucions, caiguin de cop de l'arbre i decideixin respondre a les necessitats de la gent. Caldrà "apretar" bastant més per a que això succeeixi..."

Llavors caldrà també buscar mecanismes que demostrin a la gent que mobilitzar-se és útil. Perquè, efectivament, si només vas a manifestacions no canviaràs res. Caldrà fer alguna cosa més! Aleshores, crec que cal innovar en les formes de mobilització, cal que siguin útils per la vida concreta de les persones". INN_5

Així doncs, és en aquest nou context de crisi social i econòmica i de manca de respostes per part de les institucions i de les entitats tradicionals a les necessitats de la societat, que emergeixen noves formes d'organització vinculades als moviments socials, però també a entitats de l'àmbit de la immigració, que busquen incidir en polítiques que afecten especialment al col·lectiu immigrant emprant formes d'organització diferents a les que se'ls ofereix des de les institucions. Com dèiem, en els pròxims dos capítols analitzarem la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca i la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona.

5.5 Conclusions

En aquest capítol hem analitzat quins han estat els canvis en les estratègies de participació de les institucions i la ciutadania en l'escenari derivat de la crisi, és a dir, durant el període 2010 – 2014.

Per tal de dur a terme aquesta exploració en primer lloc hem vist com a partir de l'any 2007 es viu a l'Estat Espanyol una crisi econòmica-financera que, entre altres coses, fa accelerar una sèrie de dinàmiques de canvi que ja s'apunten a finals del segle XX. Canvis a nivell social, econòmic, tecnològic i polític.

En el cas de la Política d'Immigració a Catalunya (2009 – 2014) aquests canvis els hem concretat en tres.

En primer terme, l'administració catalana pateix un impacte molt fort de la crisi econòmica i els seus pressupostos es veuen molt minvats. I, això en dificulta la seva capacitat de desplegar polítiques públiques. La Política d'Immigració a Catalunya durant aquest període és una de les que més se'n ressent.

A aquest fet cal afegir-hi que la seva estructura de funcionament continua sent molt rígida i està molt burocratitzada. Aquest fet comporta que tingui poca capacitat de transformació i incidència davant dels canvis polítics i socials que es produeixen. I que l'any 2010, el segon tripartit (PSC-ERC-ICV) deixa pas al primer govern de CiU (2010-2012) era post-Pujol. I això comporta un canvi no només en els dirigents i els referents polítics sinó també en l'orientació de les polítiques d'immigració.

En segon terme, la crisi té un impacte en com la participació ciutadana havia estat impulsada des de les administracions: les arquitectures i els processos de participació promoguts i tutelats fins aquell moment des de l'administració catalana també se'n ressenten. I en aquest cas tant els mecanismes que havien de fer el seguiment del Pacte Nacional per la Immigració, com el funcionament de la Taula per la Ciutadania i la Immigració.

I, en tercer terme, la ciutadania, reacciona davant d'aquest escenari, allunyant-se d'aquests canals formals de participació i buscant altres i noves estratègies de participació més bottom up.

En segon lloc, hem analitzat quins efectes ha tingut la crisi social i econòmica en el col·lectiu immigrant i en les seves formes de participació.

D'una banda, hem vist com la crisi ha repercutit en un increment de les desigualtats socials i l'empobriment del col·lectiu immigrant. Especialment pel fet que és el col·lectiu de l'Estat Espanyol en el qual més creix la taxa de desocupació.

Aquest fet s'explica per dos motius: el primer, perquè eren els que estaven ocupant llocs més precaris en el mercat de treball. El segon, perquè el col·lectiu immigrant estava, en termes generals, poc format i per tant, ocupant llocs de treball de poca qualificació (com la construcció o els serveis) que són els que també es veuen més afectats per la crisi econòmica. I, la manca de formació té una altra conseqüència, que és que augmenta el grau de dificultat de reubicar-se laboralmente.

També existeixen altres factors relacionats amb aquests anteriors que tendeixen a potenciar les situacions de marginalitat que afecten només a la població immigrant estrangera. Una d'elles, i potser de les més importants, és la pèrdua del permís de residència a l'Estat Espanyol que situa a aquest col·lectiu immigrant en una situació administrativa il·legal sobrevinguda (pel fet que la pèrdua del lloc de treball comporta una pèrdua del lloc de residència i una pèrdua dels "papers").

D'altra banda, hem explicat com la crisi ha incidit sobre les formes de participació del col·lectiu immigrant.

Partint de la idea que el teixit associatiu d'entitats formades principalment per persones immigrants estrangeres, sempre ha estat més aviat feble, hem afirmat que l'eclosió de la crisi ha tingut un impacte molt fort en elles. Especialment aquelles que tenien una

major relació de dependència cap a les subvencions i els ajuts que es donaven des de les diferents institucions, locals, autonòmiques o estatals.

A partir d'aquesta afirmació hem arribat a tres conclusions en relació a tres debats que emergeixen amb força al voltant de la participació del col·lectiu immigrant en el teixit associatiu i la seva implicació en els òrgans de participació.

La primera conclusió és que hi ha dubtes entre els actors implicats en la Política d'Immigració a Catalunya sobre el grau de representativitat que tenen les entitats d'immigrants sobre la població que en principi representen. Aquest fet comporta una certa confusió a l'hora de saber quins interessos representen o sobre quina base social treballen.

La segona conclusió és que hi ha també molts dubtes alhora de considerar que la millor manera d'articular la participació de la població immigrant sigui a través d'entitats formades principalment per persones d'origen immigrant.

La tercera conclusió és que la participació del col·lectiu immigrant es veu agreujada pel fet que són persones que la crisi els hi ha comportat un augment de la dificultat de satisfer les seves necessitats bàsiques i per tant, la possibilitat de participar políticament o implicar-se en entitats es redueix molt. A banda, les dificultats econòmiques i la manca de treball les duen a situacions d'irregularitat administrativa sobrevinguda, aquest fet pot comportar que la seva participació en determinats actes públics posi en perill la seva estada a l'Estat Espanyol.

En tercer lloc, hem desgranat quin ha estat l'impacte de la crisi sobre la Política d'Immigració a Catalunya. I en aquest cas ens hem centrat en tres elements que per nosaltres són clau: la continuïtat del Pacte Nacional per la Immigració, el funcionament de la Taula per la Ciutadania i la Immigració, i, les noves estratègies de participació de les entitats vinculades a la política d'immigració.

Des de la seva aprovació, el desembre de 2008 fins a l'any 2014, el Pacte Nacional per la Immigració ha vist molt frenada la seva continuïtat. Els motius que s'argumenten són diversos, però hi ha acord en assenyalar que: el canvi en l'equip de govern i la consegüent pèrdua de lideratge i la crisi econòmica fan que a poc a poc els continguts i els acords del Pacte es vagin diluint.

Pel que fa al funcionament de la Taula per la Ciutadania i la Immigració, des de la seva creació l'any 2008 ha anat actualitzant i renovant la seva composició sent fidel a les

normes de funcionament del Decret que la va crear. En aquest sentit, tot i que hi ha un protocol d'accés clar i transparent, algunes entitats manifesten el seu malestar pel procés d'accés i la representació d'alguns membres.

Així mateix hem destacat que les entitats que en formen part es queixen de la manca de presència i de lideratge polític, per part de la Direcció General d'Immigració, en la Taula i la poca freqüència amb la qual se'ls convoca (pràcticament és una convocatòria anual). La Taula ha deixat de ser un òrgan de construcció de polítiques públiques (com havia estat en l'època del procés d'elaboració del Pacte) i ha passat a ésser un instrument informatiu i comunicatiu top down, amb un funcionament i unes finalitats altament qüestionades pels membres que en formen part (tant entitats com tècnics/ques de l'administració, polítics i experts).

En aquest marc, tant les entitats que estan compostes majoritàriament per immigrants com aquelles que tenen entre les seves tasques incidir en l'àmbit de la immigració han buscat noves estratègies de participació, per fer incidència política. Algunes d'elles, han cercat crear Plataformes, Coordinadores o Xarxes de solidaritat amb altres entitats; altres, han reorientat els seus objectius o s'han refundat amb altres noms buscant noves formes organitzatives per tirar endavant; i, finalment, emergeixen noves estratègies de participació, vinculades als moviments socials, i també a entitats de l'àmbit de la immigració, que busquen incidir políticament emprant formes d'organització diferents a les que se'ls ofereix des de les institucions. En els propers dos capítols analitzarem dues d'aquestes experiències: la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca.

Capítol 6

6. LA CAMPANYA TANCAREM EL CIE DE BARCELONA: LA CIUTADANIA ES MOBILITZA PER VETLLAR PELS DRETS HUMANS DE LES PERSONES IMMIGRADES

6.1 Introducció

En aquest capítol analitzarem la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona, una experiència participativa impulsada des de la ciutadania per tal de donar resposta a una realitat molt concreta: la vulneració dels drets humans que es produeixen a les persones immigrades en situació d'irregularitat administrativa retingudes en els Centres d'Internament per a Estrangers (CIES).

Per tal de dur a terme l'estudi d'aquesta experiència aplicarem el model d'anàlisi exposat en el Capítol 3 de la Metodologia d'aquesta tesi.

En primer lloc ens centrarem en explicar d'on i com sorgeix la iniciativa de crear la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona. I veurem com conflueixen unes mobilitzacions en defensa dels drets humans del final dels anys 90 i principi dels 2000, amb la trajectòria històrica de denúncia de la vulneració dels drets humans de les persones immigrades dels tres actors que han acabat formant el nucli impulsor de Tancarem el CIE de Barcelona: SOS Racisme – Catalunya, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES.

En segon lloc, explicarem quins són els objectius de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i argumentarem perquè l'any 2014 considerem que la Campanya aborda un tema molt rellevant per a la societat catalana.

En tercer lloc, analitzarem com s'articula la Campanya. En aquest sentit exposarem qui lidera Tancarem el CIE de Barcelona i com s'estructura el seu funcionament. Així mateix posarem en relleu quines formes de participació tenen a nivell intern i quines són les estratègies de participació que tenen amb l'objectiu de transformar la societat.

En quart lloc, estudiarem quin és el perfil de les persones, les entitats i els moviments socials que formen part de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona. I, especialment pararem atenció en quin rol hi tenen les persones (o les famílies de

persones) que han estat internes en un CIE i les entitats formades majoritàriament per persones immigrades.

En cinquè lloc, ens centrarem en dos aspectes relacionats amb els impactes de la Campanya de Tancarem el CIE de Barcelona. Un primer aspecte és la seva capacitat de transformació social, és a dir, l’impacte que han tingut o tenen les seves accions en relació als seus propis objectius. I, el segon, és la seva capacitat d’apoderament, és a dir, explicarem les dificultats que es troben per tal que les persones afectades passin a ser part activa de la situació que han viscut i de la Campanya.

I, finalment, exposarem com es relaciona la Campanya amb les diferents institucions (d’àmbit local, autonòmic, estatal i europeu) i amb altres entitats i moviments socials de fora del territori català.

6.2 “Tancarem el CIE de Barcelona”: Una iniciativa des de la ciutadania

La Campanya Tancarem el CIE de Barcelona neix a començament de l’any 2014 a iniciativa de SOS Racisme, arran de les successives morts³⁰ d’interns produïdes en el CIE de la Zona Franca de la ciutat i davant la manca de resposta a les denúncies per vulneració dels drets humans que s’estaven produint en aquests centres per part de les institucions local, autonòmica i estatal.

“La campanya comença en un moment en el qual volem centrar el tema de la lluita antiracista en tema dels Centres d’Internament per tot el que representen pel que fa a la vulneració dels drets humans”.

INN_2

Els orígens de la mobilització els hem de buscar en dos punts que estan íntimament relacionats. D’una banda, en els moviments en defensa dels drets humans de la ciutat de Barcelona que, a final dels anys 90 i començament dels 2000 ja es van mobilitzar

30 Des de la seva obertura l’any 2006, quatre persones han mort al CIE de la Zona Franca de Barcelona: Jonathan Sizalima, un jove equatorià que el 2009, va ser trobat penjat a la seva cel·la quan s’havia iniciat el procés d’extradició. El maig de 2010, mor Mohammed Abagui. El gener de 2012, Idrissa Diallo, un jove de 21 anys d’origen guineà, va morir per dificultats respiratòries. El desembre de 2013 Aramis “Alik” Manukyan, d’origen armeni, va aparèixer mort a la cel·la d’aïllament. (Tancarem el CIE de Barcelona, 2014)

per al tancament del calabós de la Comissaria de les Corts de Barcelona. I de l'altra, a la trajectòria històrica de denúncia de la vulneració dels drets humans de les persones immigrades dels tres actors que han acabat formant el nucli impulsor de Tancarem el CIE de Barcelona: SOS Racisme, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES.

Els moviments socials en defensa dels drets humans de la ciutat de Barcelona

Els orígens de les mobilitzacions de protesta contra els Centres d'Internament els hem de situar a Europa, entre els anys 1997 i 2002, en la xarxa *No Border*. *No Border* era un moviment social format per activistes socials que lluitaven contra les deportacions, els centres d'internament i donaven suport a la construcció d'organitzacions d'immigrants a la UE. A partir de l'any 2003 aquesta xarxa va passar a anomenar-se *Frassanito*, i va establir les seves prioritats al voltant de les polítiques de fronteres, impulsant processos de mobilització conjunta de persones europees i immigrants sobre la base de les reivindicacions de regularització de tots els “sense papers” i el tancament dels CIE de tota Europa (Machado, 2006).

A l'Estat Espanyol els CIES funcionen des de 1985, la seva gestió i control és competència del Ministerio de Interior i és assumit directament per la Policia Nacional. Des del seu inici estan caracteritzats per l'opacitat en el seu funcionament, per les dificultats d'accés que hi tenen les organitzacions i institucions que vetllen pels drets humans, les contínues denúncies per vulneració dels drets humans que es produeixen en el seu interior i on no es garanteix el dret a la tutela judicial per tal de poder denunciar aquestes situacions. Per tots aquests motius són anomenades “presons encobertes”.

L'any 2005, arran de la mort de 14 persones immigrants que volien creuar les tanques de Ceuta i Melilla, diverses organitzacions europees van impulsar la *“I Caravana Europea contra la Valla de la Muerte y por la Libertad de Movimiento”*. Aquesta acció es va dur a terme a Ceuta, entre el 4 i el 6 de novembre d'aquell any, i va comptar amb la participació d'un miler d'activistes socials de diversos indrets d'Europa que van expressar el seu rebuig a la política de tancament de fronteres de la “Europa Fortaleza” (Machado, 2006).

El juny de 2006 es va celebrar a Barcelona la *“II Caravana Europea por la Libertad de Movimiento”*, en el marc d'aquesta trobada, més de 100 persones es van concentrar davant les portes del CIE de la Zona Franca de Barcelona que en aquell moment

estava en construcció. L'acció va consistir en entrar al recinte, desplegar pancartes amb lemes que denunciaven el futur ús de les instal·lacions i desmuntar una petita part de la infraestructura. L'acte va acabar amb un gran desplegament policial i 59 detinguts. En aquell moment més de 100 organitzacions i ajuntaments van manifestar la desproporció de l'actuació policial. I diversos mitjans de comunicació³¹ es van fer ressò de l'acció.

"...Després el 2006 passen les dependències policials d'estrangeria al Centre d'Internament de la Zona Franca, a l'edifici. Llavors hi ha gent que s'organitza, gent vinculada a les caravanes solidàries que se'n van anar a Ceuta, també, l'any 2005. I des d'aquí Barcelona s'organitza i es fa venir a tota la gent de les caravanes de la Frontera de la Vergonya i fan un assalt al CIE. Fan una acció molt xula de desmuntar les obres. Acaben tots detinguts". INN_4

La trajectòria històrica de denúncia de la vulneració dels drets humans de les persones immigrades: SOS Racisme – Catalunya, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES.

Si ens centrem en la trajectòria de les organitzacions que formen el grup promotor del moviment Tancarem el CIE de Barcelona, observem que el seu itinerari de defensa dels drets humans és històric tot i ser de tradicions i orígens polítics ben diferents.

— SOS Racisme – Catalunya

SOS Racisme - Catalunya és una organització no governamental fundada a Barcelona l'any 1989 per un grup heterogeni de persones, algunes d'elles vinculades al CITE de CCOO, que compartien l'interès de crear un referent associatiu antiracista a Catalunya. L'any 1992 es crea a Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado Español, on SOS Racisme Catalunya té un rol rellevant (S.O.S. RACISME, 2015).

L'entitat té per objectiu l'articulació d'un discurs antiracista i en pro dels drets humans així com la defensa de les víctimes de la xenofòbia mitjançant la denúncia activa i la

³¹Diversos mitjans de comunicació es van fer ressò de l'acció com per exemple el diari DIAGONAL (Machado, Acción contra un centro de detención de inmigrantes duramente reprimida, 2006) o EL PAÍS (Cia, 2006)

pressió per la producció de canvis polítics i legislatius al respecte. La seva missió com a organització contempla la lluita contra el racisme institucional, contra el racisme social i per un model basat en la ciutadania plena (Eizaguirre, 2012). Per tal de dur a terme aquesta escomesa manifesten la necessitat de canvis estructurals profunds en la societat que han d’anar acompanyats de pedagogia social i de polítiques reals i eficients que vagin en aquest mateix sentit.

L’entitat s’organitza a partir d’una assemblea de socis que escull mitjançant una votació directa els membres de la Comissió Permanent i el Consell. La Comissió Permanent és la responsable de les funcions de direcció, representació i de gestió. El Consell és l’òrgan de discussió i decisió dels grans eixos ideològics, de discurs i d’estratègia. La seva font de finançament principal són les aportacions de la Generalitat de Catalunya i l’Ajuntament de Barcelona via subvencions i convenis, les quotes de socis/es, entitats i aportacions privades.

Per tal de desenvolupar a la seva tasca SOS Racisme - Catalunya du a terme diferents estratègies. Des de campanyes d’informació, denúncia i mobilització³²; fins a activitats educatives³³ o accions puntuals de denúncia de vulneració de drets humans, de racisme i xenofòbia. Així mateix compta amb un Servei d’Atenció i Denúncia que permet la denúncia social i política de fets, comportaments i criteris racistes i/o xenòfobs que es puguin produir a instàncies col·lectives o individual, privades o públiques i que provoquin agressió, vulneració dels drets fonamentals, aplicació desigual de drets i de la igualtat d’oportunitats respecte a minories ètniques i immigrants.

“El Servei d’Atenció i Denúncia per a les Víctimes de Racisme i Xenofòbia (SAiD) és un servei gratuït de SOS Racisme que neix a partir de l’Oficina d’Informació i Denúncies (OID) que es va crear l’any 1992 per

32 Per exemple: “Laboratori antiracista”, 2007; “Marca-li un gol al racisme”, 2008; “Aturem la Directiva de la Vergonya”, 2009; “Obre els ulls”, 2010; “1=1 Pel dret a vot de les persones immigrades”, 2012.

33 Per exemple, “ACTIVAT: Formació per la lluita antiracista”

atendre a aquelles persones, grups i col·lectius que hagin estat víctimes o testimonis, de fets i/o comportaments racistes o xenòfobs, així com denunciar l'aplicació desigual dels seus drets." INN_2

Des de l'entitat també elabora comunicats, manifestos i articles d'opinió en diversos mitjans. Des de l'any 2011 publica, quadrimestralment, la revista antiracista "Colors"³⁴.

A banda, SOS Racisme - Catalunya participa activament en diferents espais i òrgans estables de participació, tant de l'Ajuntament de Barcelona com de la Generalitat de Catalunya, com per exemple: la Taula per la Ciutadania i la Immigració. També va participar activament tant el procés participatiu de la "*Llei d'Acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya*" com en el Pacte Nacional per la Immigració de Catalunya de l'any 2008.

L'entitat té una relació fluida amb el Síndic de Greuges a partir del que s'articulen moltes de les denúncies dirigies a les institucions (especialment dels cossos policials).

— Fundació Migra Studium

La Fundació Migra Studium és una fundació privada que neix com a evolució del treball realitzat per l'entitat Migra-Studium des de 1992, promoguda per la Companyia de Jesús a Catalunya. L'entitat té com a objectiu afavorir la cohesió de la societat i la comunicació intercultural entre la població de diferents orígens i la població d'arrels autòctones, prevenint els riscos d'exclusió social i a favorit la comunicació entre persones i col·lectius amb diferències culturals (Fundació Migra Studium, 2015). Per tal d'assolir els seus objectius du a terme cursos, estudis i investigacions sobre migracions i població; impulsa actuacions formatives i educatives, dirigides a la població migrada, refugiada i a les seves descendències, i amb la població d'arrels autòctones; realitza campanyes de sensibilització i altres actuacions d'interès social.

"Migra Studium és una fundació que és creada per la Companyia de Jesús, en un inici la Fundació Migra Studium es dedicava a únicament i exclusivament a l'estudi del fet migratori. A partir del 2003 se li dona aquest gir de caràcter més social i es fusiona la idea d'investigació social, vinculada amb l'acció mateixa,

34 "Colors" combina l'anàlisi en profunditat d'un tema central amb la informació d'actualitat, sempre sota una anàlisi antiracista i utilitzant diferents formats periodístics, com el reportatge, l'entrevista, l'article d'opinió o el foto-reportatge. (S.O.S. RACISME, 2015)

amb la idea de que s'alimentin des de la mateixa realitat amb l'acció social que ha d'emprendre l'entitat".

INN_3

L'entitat s'organitza en tres àrees de treball: l'estudi dels fenòmens migratoris (anomenat "MIGRA REFLEXIONA"); l'acció social destinada a afavorir la integració social dels immigrants i prevenir els riscos d'exclusió ("MIGRA ACTUA"); i la sensibilització de la societat per tal de construir un model de convivència més solidari ("MIGRA DIALOGA"). Cadascuna d'aquestes tres àrees desenvolupa una sèrie de projectes específics i compta amb grups de treball i de reflexió.

En el primer eix, s'hi emmarca la biblioteca i sala de consultes de llibres, revistes, informes sobre temàtica migratòria; i cursos i seminaris; i, el grup de migracions (format per experts que estudien el fenomen migratori des del vessant demogràfic, social i política):

En el segon eix, s'hi troben ubicats el "Projecte d'espai i d'acollida lingüística" (que consisteix en cursos de català, castellà i informàtica i coneixement de l'entorn dirigit a persones immigrades); el "Projecte Som-hi" (d'intervenció socioeducativa amb els infants i joves); el "Projecte Formació laboral" (cursos adreçats a persones en situació d'exclusió social); i el "Grup de Voluntaris CIE- Barcelona".

El "Grup de Voluntaris CIE- Barcelona" és un grup de caràcter voluntari, que va néixer fa tres anys a partir del primer informe que es va fer des d'una entitat homòloga a Fundació Migra Studium a Madrid, i té com a activitat principal la visita del CIE Barcelona un cop a la setmana. L'objectiu del projecte, és fer una incidència de caràcter social i polític. I, durant l'any 2014, per exemple, Migra Studium va realitzar 324 visites a 108 persones al CIE de la Zona Franca (Servicio Jesuita a Migrantes-España, 2014)

D'una banda, la finalitat de les visites és acompanyar, servir a les necessitats que aquestes persones puguin tenir i defensar els seus drets (es dóna suport als interns d'assessoria jurídica, es facilita contacte amb els familiars i assistents socials, o gestions d'enviament de documentació als advocats, per exemple). I, de l'altra, es vol donar a conèixer quina és la situació migratòria de les persones que estan en els CIES i alhora sensibilitzar sobre què és el que està passant i explicar l'existència d'aquests centres d'internament per tal de fer un qüestionament a la política migratòria i concretament a tot el que és el fet de l'expulsió.

"La nostra tasca consisteix en entrar dintre dels Centres d'Internament i fer visites periòdiques com a voluntaris. Nosaltres el que fem és una atenció psicossocial en aquest moment a l'intern. És a dir, escoltar, saber què és el que necessita, acompanyant-lo, enfortint-lo, donar respostes en algunes de les necessitats que no estan sent cobertes per Creu Roja i a vegades fer de vincle amb les famílies, perquè a vegades les famílies estan lluny o perquè també estan en situació administrativa irregular..." INN_3

En el tercer eix, hi ha el "Grup de Diàleg amb l'Islam" i el "Projecte Espai Interreligiós". És un espai on s'expliquen les diverses religions i va adreçat a centres educatius, però també a tota la ciutadania, en un intent de fer veure la diversitat religiosa existent a Catalunya. Intentant treballar el tema de prejudicis i estereotips.

La Fundació Migra Studium no està present a cap òrgan estable de participació ni de l'Ajuntament de Barcelona (ciutat on desenvolupa fonamentalment la seva acció), ni a l'àmbit català.

— Plataforma Tanquem els CIES

El gener de 2012, coincidint la mort d'Idrissa Diallo, un noi de Guinea Conakry que estava pres al CIE de Barcelona que es constitueix la Campanya Tanquem els CIES. Els primers membres provenen de diferents organitzacions i col·lectius en defensa dels drets de les persones migrades; però actualment, són nombrosos els activistes a nivell individual que a poc a poc s'han anat sumant al grup (Tanquem els CIES, 2015).

Els inicis del moviment el trobem l'any 2009, quan una sèrie de gent que portaven temps treballant en temes de migracions i d'interculturalitat (principalment vinculades a la Rosa Negra de Poble Sec i a l'Assemblea de barri del Poble Nou) impulsen la campanya "Enredadas" contra les batudes que es feien a la ciutat de Barcelona que, tot i no tenir molt èxit, posa en contacte gent d'origen activista molt diferent: "Papers i Drets per a Tothom", SOS Racisme - Catalunya, La Rosa Negra, l'Assemblea del Poble Nou, "Te quedas donde te quedas".

A partir d'aquesta experiència comencen a ampliar les seves estratègies d'acció i a centrar el seu interès amb el Centre d'Internament on detecten que, efectivament es produeix una vulneració sistemàtica dels drets humans de les persones internes.

"Ens comencem a donar que aquestes vulneracions són constants i que de fet, en principi entenem que hi pot haver o no una vulneració de drets, i al cap de poc temps d'estar treballant allà ens adonem que de fet és el mateix CIE el que vulnera els drets humans". INN_4

"Tanquem els CIES" es constitueix al voltant de quatre objectius principals: primer, visibilitzar els Centres d'Internament d'Estrangers, ja que es considera que la societat civil desconeix la seva existència i les seves funcions. Segon, denunciar les

vulneracions de drets que s'hi produeixen: maltractaments, irregularitats administratives, abusos... Tercer, procurar millores en les condicions dels interns. I, finalment, exercir accions per tal que el tancament dels Centres d'Internament sigui una realitat.

Per tal d'assolir aquests objectius, en un primer moment es du a terme un treball en lògica de moviment social, però ben aviat s'adonen que la complexitat és tal que es veu la necessitat d'organitzar-se per Comissions. A partir d'aquí es creen tres comissions: la Comissió Jurídica, la Comissió de Visites i la Comissió de Comunicació.

La Comissió Jurídica està formada per advocats i advocades, capaços de respondre en casos de vulneració de drets de les persones. Tenen com a principal mètode de treball la lògica del "litigi estratègic". El *litigi estratègic* consisteix a intervenir en aquells casos en que es valora que es pot treure un rèdit. Aquest rèdit pot ser personal (per què hi ha possibilitats reals de treure aquelles persones del centre o se li pot aconseguir quelcom personal); o bé, un rèdit polític, és a dir, a partir del cas es pot aconseguir fer un canvi estructural.

La Comissió de Visites està formada per persones que estan en permanent contacte amb la gent internada al CIE i que viu de més a prop la vulneració dels drets humans.

La Comissió de Comunicació és l'encarregada de visibilitzar el Centre d'Internament a la ciutat i porta l'agenda de les xerrades del col·lectiu. Aquestes xerrades formen part de la voluntat de sensibilització. A partir de l'explicació sobre què és un CIE i quines funcions té, l'explicació s'estén a temes més generals que fan referència a la política migratòria: les fronteres externes, les fronteres internes, les batudes policials, la sanitat, els "papers", els vols de deportació...

"Ens dediquem, des del principi a anar on sigui de Catalunya, a explicar a qui vulgui què és un centre d'internament, què passa i perquè s'ha de tancar. A més utilitzem un leimotiv polític molt clar que és "Tanquem els CIES" i això a nosaltres ens serveix molt per després explicar tota la política de fronteres".

INN_4

Tanquem els CIES, com a Plataforma s'organitzen assembleàriament i de forma autònoma: cada Comissió pren les seves pròpies decisions. L'assemblea general es reuneix un cop al mes i és l'encarregada de prendre les decisions de caràcter general i d'obrir i tancar línies d'acció. A nivell de finançament és una plataforma autofinançada i no reben diners de l'administració.

No pertanyen a cap òrgan estable de participació ni a nivell local, autonòmic o estatal. Però no renunciem a fer incidència a les institucions buscant aquelles estratègies que els hi són més favorables, sempre i quan es garanteixi que mantenen el seu grau d'autonomia i d'independència de pensament i posicionament polític.

"Nosaltres no estem tancades a res, Tanquem en aquest cas... tenim els nostres debats polítics, tenim els nostres límits, a més som súper heterogènies. Hi ha gent d'anarquistes fins a la medul·la a gent que vota ICV o d'altra que,... vull dir que no som gens homogenis en aquest sentit, no?, però si que som molt estratègies, no? De què ens serveix? De què ens serveix participar en un consell de ciutat? Nosaltres ens plantejem participar on sigui si li veiem lògica, si li veiem lògica,.. Vull dir al Parlament li veiem lògica perquè aconseguir un posicionament". INN_4

La confluència dels tres actors en la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona

D'aquesta manera, a partir de la trajectòria històrica de treball en contra de la vulneració dels drets humans de les persones immigrades, SOS Racisme - Catalunya, la Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES s'uneixen per formar el grup impulsor de Tancarem el CIE de Barcelona.

Els motius que porten a les tres organitzacions a unir-se en el projecte són de caràcter divers.

SOS Racisme – Catalunya pren la decisió d'impulsar³⁵ la campanya Tancarem el CIE de Barcelona, a començament de l'any 2014, amb un doble objectiu, el de proximitat (fer visible l'existència d'un Centre d'Internament a la ciutat de Barcelona) i de denúncia de la vulneració dels drets humans de les persones que hi estaven internades.

"La decisió va ser a principis de 2014, que ens vam plantejar com podíem treballar aquest tema vulneració dels drets humans de les persones migrades) en el moment en el que havia tornat a morir una persona al CIE. El CIE havia estat un element molt invisible a la societat, a la societat inclús conscient. Era brutal com quan parlaves dels CIES, com la gent que llegeix els mitjans de comunicació i té algun tipus d'interès per temes més alternatius i així... era desconegut". INN_2

35 SOS Racisme – Catalunya impulsar la campanya Tancarem el CIE de Barcelona, a principi de l'any 2014, després de la mort d'Alik Manukyan, el desembre de 2013, al CIE de la Zona Franca de Barcelona.

Es parteix de la voluntat d'iniciar una campanya que tingui la capacitat de sumar un ampli ventall d'aliances. I que no tingui un segell oficial, és a dir que no s'identifiqui només amb una entitat (en aquest cas amb SOS Racisme – Catalunya). Per aquest motiu es posen en contacte amb la Plataforma Tanquem els CIES i la Fundació Migra Studium per la seva reconeguda trajectòria en temes de vulneració dels drets humans de les persones migrades. I després amb altres organitzacions i moviments com OMNIUM, ANC, la PAH, el CNJ, el CJB, les entitats veïnals, FAPAC, sindicats i entitats d'immigrants.

"Aquesta campanya l'organitzem detectant l'interès de ser com unes 20 entitats impulsores. I aleshores amb el plantejament inicial del que et deia de no tenir un segell oficial i que tot sigui molt compartit i tal.

Vam tenir una primera reunió, exposem una idea més o menys... una proposta que no estava massa tancada però que sí que proposava unes dates amb una proposta d'acte de míting i d'encerclada i amb la idea de que a partir d'aquella primera reunió, que era a finals de juny, que tot fos molt de tots". INN_1

Per tant, en aquesta primera reunió es convoquen aproximadament unes 20 entitats, amb la finalitat de compartir el projecte, tot i que es parteix d'una primera proposta de disseny d'un parell d'accions de denúncia. Tot i aquesta primera voluntat de compartir totalment el projecte a l'hora de la veritat el pes del projecte continua recaient en SOS Racisme – Catalunya perquè és l'entitat que té més recursos, tant a nivell econòmic com humans.

Fundació Migra Studium, s'implica en la Campanya de Tancarem el CIE de Barcelona a partir de les sinergies que es van creant amb SOS Racisme i la Plataforma Tanquem els CIES en el marc de l'activitat que duen a terme dins del Centre d'Internament de la Zona Franca de Barcelona. I de la invitació de SOS Racisme – Catalunya a participar en una de les reunions.

Però la relació de les tres entitats ve d'anys enrere, de fet l'any 2009 es va fer una primera reunió a nivell estatal amb totes aquelles entitats que estaven treballant en el tema dels Centres d'Internament. En aquesta reunió ja hi van participar la Plataforma de Tanquem els CIES, la Federació Estatal de SOS Racisme i l'entitat Pueblos Unidos que és l'homòloga de la Fundació Migra Studium a Madrid.

"Migra Studium és el col·laborador més petit en quant a col·laboració perquè la nostra feina es centra més cap a dins del Centre d'Internament: recollir tota la informació i posar-la a l'abast de la gent sobre quina és aquesta situació que estan patint les persones. Som el més discret en quant a la realitat, a la possibilitat de poder aportar". INN_3

Finalment, la Plataforma Tanquem els CIES en un primer moment veu amb certes reticències l'impuls de la campanya Tancarem el CIE de Barcelona per part de SOS

Racisme – Catalunya per dos motius. D'una banda pel fet que consideren SOS Racisme – Catalunya com una entitat més institucional, sobretot pel que fa a les seves estratègies d'incidència política.

"Amb SOS Racisme som gent que vivim a la mateixa ciutat i al principi hi havia com una escletxa entre l'acció més institucional que duia a terme SOS, més en contacte amb el govern, participant,... intentant que els partits polítics assumissin el discurs... participant en espais com per exemple el Pacte Nacional per la Immigració... I, nosaltres, que hem sigut sempre una organització de moviment, de l'autonomia, i més de moviments socials". INN_4

De l'altra, perquè la campanya Tancarem el CIE de Barcelona crea una cartellera i un logo molt semblant al de la Plataforma i aquest fet va crear certes incomoditats dins el moviment.

Tot i així, es tracta de dos actors que, al treballar en la mateixa línia de racisme institucional ja s'havien trobat en altres ocupacions i que, en aquest cas, decideixen aplicar els que una de les persones entrevistades anomena la "cultura jacker":

"Llavors, al principi no hi ha cap tipus de conflicte,... Tant a SOS com a Tanquem crec que tenim una manera de "cultura jacker" que li dic jo... tu fas això doncs endavant, nosaltres fem allò i tot suma! No? (...) Va passar una cosa molt xula per part de SOS com per part de Tanquem que va ser dir: "bé..., nosaltres què volem? Volem tancar el CIES, oi? Doncs bé"... Des de SOS era... "gent vosaltres fa anys que esteu aquí treballant el tema i heu de formar part d'aquesta campanya". I per part nostra era: "gent de SOS té una sèrie de contactes polítics, mediàtics i tal que nosaltres no tenim i hem d'aprofitar perquè treballar en temes de prevenció de llibertats és molt complicat". INN_4.

Per tant, la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona parteix d'una iniciativa de SOS Racisme - Catalunya però que des de l'inici compta amb el suport i col·laboració de dos actors més: Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES i reuneixen una vintena d'entitats i moviments socials:

SOS Racisme Catalunya - Plataforma Tanquem els CIES - Fundació Migra Studium - Consell Joventut de Barcelona - Secretariat d'Entitats de Sants Hostafrancs i La Bordeta - Moviment Laic i Progressista - Federació Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona - Confederació Associacions de Veïns i Veïnes de Catalunya - Institut de Drets Humans de Catalunya - Consell Nacional de Joventut de Catalunya - Procés Constituent - Consell Associacions de Barcelona – CCOO – UGT – CGT - La Fede.cat - Federació Associació de Pares i Mares d'Alumnes - PAH - Òmnium Cultural - Assemblea Nacional de Catalunya

6.3 Tancar els Centres d'Internament per a Immigrants: un espai de vulneració dels drets humans

La Campanya Tancarem el CIE de Barcelona té uns objectius clarament definits per abordar un tema de rellevància per a la societat.

Rellevància

Els Centres d'Internament d'Estrangers (CIES) són centres no penitenciaris on s'interna a persones de nacionalitat estrangera extracomunitària estrangeres que han estat detingudes per trobar-se en situació administrativa irregular (és a dir, no tenir papers) abans de ser expulsades definitivament de l'Estat. La seva existència deriva de la política migratòria comuna adoptada per la Unió Europea amb l'acord de Schengen de 1995, i depenen del Ministeri de l'Interior (Consell de Ciutat de Barcelona, 2014). Actualment es calcula que a tot Europa hi ha 280 CIES, 7 dels quals estan a l'Estat Espanyol, un d'ells a Catalunya: el CIE de la Zona Franca de Barcelona. (Tancarem el CIE de Barcelona, 2014)

Com s'ha comentat anteriorment, els orígens de les mobilitzacions de protesta contra els CIES a Europa es remunten a finals dels anys noranta i principis dels 2000, amb experiències i mobilitzacions com *No border* (2002), *Frassanito* (2003). I a l'Estat Espanyol arriba al seu punt més àlgid l'any 2005 amb la “*II Caravana Europea por la Libertad de Movimiento*” que acaba amb l'ocupació del CIE de la Zona Franca de Barcelona que en aquell moment encara estava en construcció.

Els CIE apareixen en la primera Ley de Extranjería, Ley Orgánica 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, en l'article 26.2, que planteja:

la posibilidad de acordar judicialmente, con carácter preventivo o cautelar, el ingreso en centros que no tengan carácter penitenciario de extranjeros incurso en determinadas causas de expulsión mientras se sustancia el expediente (Jefatura del Estado, 1985)

Més endavant, les successives lleis d'estrangeria van ampliant les causes d'internament a casos de devolució, de retorn i als procediments d'expulsió per sanció.

Un fet rellevant a tenir en compte, tal com es recorda a l'*Informe sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros en España* fet per Migreurop, és que les persones estrangeres internades als CIE es troben “retingudes” i no “detingudes” de manera preventiva no per un delictes sinó per una falta administrativa, pel fet de no disposar de la documentació necessària per estar a l'Estat Espanyol. Per tant, el seu ingrés a un

CIE està subjecte a l'espera al retorn al seu país d'origen, a la devolució a la frontera o a una sanció d'expulsió. (Migreurop, 2012)

A l'Estat Espanyol hi ha, en aquests moments, nou CIES distribuïts per tot el territori: Madrid, Barcelona, València, Algeciras, Tarifa, Málaga, Gran Canaria, Fuerteventura i Tenerife.

Actualment la llei estableix una estada mínima de seixanta dies en aquests centres, prevista només per a casos excepcionals, mentre que de forma paral·lela és dur a terme el procediment administratiu per a l'extradició de persones detingudes. Però al llarg d'aquests anys s'ha posat sobre la taula la manca d'efectivitat de la funció que se'ls hi atorga.

Segons les dades de l'*Informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, l'any 2013 a l'Estat Espanyol es van internar un total de 9.002 persones en Centres d'Internament d'Estrangers, d'aquestes el 52,5% van acabar sent expulsades i el 47,5% restant no. Per tant, 4.320 persones van ser privades de llibertat i d'altres drets fonamentals, sense que finalment fossin expulsades (Defensor del Pueblo, 2014).

En el cas del CIE de Barcelona, l'any 2013, van ser internades 1.584 persones de les quals van ser expulsades 729, de manera que el 54% dels internaments no van acabar en expulsió. Tal com s'assenyala en la *Declaració del Consell de Ciutat sobre el CIE de Barcelona*, aprovada en el Plenari del Consell de Ciutat el 10 de novembre de l'any 2014,

Aquest fet imposa un qüestionament de la pròpia raó d'existir dels centres i dels motius pels quals s'interna durant aquest període persones que finalment poden regularitzar la seva situació o que per qüestions de dret internacional no poden ser retornades al seu país d'origen. (Consell de Ciutat de Barcelona, 2014)

Paral·lelament a aquestes dades, segons la *Memoria 2014 de la Fiscalía General del Estado* (Torres-Dulce, 2014) recull que durant l'any 2013 els fiscals espanyols van emetre 10.063 informes sobre internaments, dels quals el 69,2% (6.088) van ser valorats favorablement a l'ingrés a un Centre d'Internament i el 30,8% (3.075) van ser desfavorables.

Els CIE, però, no són l'única manera d'efectuar expulsions a l'Estat Espanyol. El *Balance 2014 de la Lucha contra la Inmigración Irregular*, que el Ministerio del Interior publica anualment, assenyala que l'any 2013 es van realitzar 13.986 expulsions (l'any 2012 se n'havien efectuat 16.401). Des d'un punt de vista legal, 5.002 van ser

devolucions i 8.984 corresponen a expulsions. (Servicio Jesuita a Migrantes-España, 2014)

Per tant, la xifra total d'expulsions és molt superior a la xifra d'expulsions que es duen a terme des dels CIE. Segons dades del govern, durant l'any 2013 van ser expulsats i tornats als seus països d'origen 4.726 persones procedents de CIES i 6.462 procedents de comissaries. Aquest fet, tal com posa de manifest *L'Informe Anual 2014: CIE y expulsions Exprés*:

Las expulsiones desde comisaría en menos de 72 horas desde la detención – expulsiones exprés – han superado ya a las expulsiones procedentes desde los CIE. Una práctica muy cuestionable es la forma actual de llevarse a cabo, pues si bien evita el internamiento en CIE, limita severamente las garantías procesales de los expulsados, incluso eliminándolas (...). (Servicio Jesuita a Migrantes-España, 2014, p. 10)

Aquestes dades posen en evidència dos fets: en primer lloc que l'any 2013 es confirma la tendència que moltes de les persones que ingressen als CIE finalment no són expulsades ja sigui perquè no han comès cap delictes o perquè no hi ha convenis de deportació amb els seus països d'origen. I en segon lloc, que l'any 2013 van augmentar les expulsions exprés (en menys de 72 hores de la detenció) i que aquest fet limita o fins i tot elimina dràsticament les garanties processals de les persones expulsades.

A banda d'aquestes dades, hi ha dos altres fets que incideixen directament en la rellevància del tema dels Centres d'Internament per a persones estrangeres. En primer lloc, que es tracta d'espais que no disposen dels mínims necessaris per garantir els drets fonamentals de les persones retingudes, ni tampoc les condicions mínimes d'habitabilitat. (Tancarem el CIE de Barcelona, 2014). Les denúncies per agressions policials³⁶ dintre del CIE de Barcelona han estat reiterades des de la seva inauguració.

36 L'1 de gener de 2014, per exemple, La campanya Tanquem els CIE juntament amb advocats de l'Observatori del Sistema Penal i drets Humans de la Universitat de Barcelona van presentar una denúncia davant del Jutjat n^o9 de Barcelona sol·licitant que es prenguéssin declaracions a les víctimes dels incidents que s'havien produït aquella mateixa nit dins del centre d'internament, que passessin un reconeixement mèdic i que s'aturessin els seus procediments

I, de fet, al llarg d'aquests anys els mitjans de comunicació³⁷ se n'han fet ressò i el Síndic de Greuges ha intervingut en diverses ocasions demanant més transparència i la redacció d'un Reglament de funcionament intern que, finalment, es va acabar elaborant i aplicant. (Blanchar, 2014).

La manca de garantia de seguretat i dels drets de les persones retingudes s'ha traduït en una sèrie d'episodis tèrbols, un dels més alarmants han les quatre morts que s'han produït al CIE de Barcelona de la Zona Franca des de la seva obertura l'any 2006³⁸.

L'existència dels CIE interpel·len directament a la vulneració dels drets humans. Una vulneració que, un cop s'ha produït per a un col·lectiu, obre la porta a que pugui ser estès a altres sectors de la població.

"I que això dels drets és molt ampli i no és que uns tinguin uns drets i uns altres en tinguin uns altres. No, és que tots tenim els mateixos drets. I quan obrim la porta a la vulneració d'un dret, estem obrint la porta a que el meu dret estigui també vulnerat. Quan estic permeten que es vulneri el dret de l'altre, estic permeten que el meu dret també estigui vulnerat. I penso que aquí s'ha de fer molt èmfasi a una formació en quins són els nostres drets...promoure aquesta defensa dels drets perquè només així podrem tenir una participació més equitativa i igualitària del que és participació" INN_3

En segon lloc, en tots aquests anys es pot parlar d'un context d'oportunitat, perquè davant de tota aquesta situació històrica de vulneració dels drets humans de les persones internes als CIES, ni les institucions públiques ni els diferents partits polítics han donat respostes clares a aquesta necessitat social.

d'expulsió, per garantir que poguessin donar el seu testimoni en un futur procediment judicial. (Blanchar, 2014)

37 Diversos mitjans de comunicació de tirada autonòmica i estatal han anat publicant articles i notícies al voltant del Centre d'Internament de la Zona Franca de Barcelona, com per exemple: <http://www.ara.cat/>; <http://www.eldiario.es/>; <http://www.elpuntavui.cat/barcelona.html>; <http://www.lavanguardia.com/index.html>; <http://www.naiz.eus/hemeroteca/gara>; <http://www.lamarea.com/>. I ha estat protagonista del reportatge "CIE, presó administrativa" del programa "30 minuts" de TV3

38 Des de la seva obertura l'any 2006, quatre persones han mort al CIE de la Zona Franca de Barcelona: Jonathan Sizalima, el 2009; el 2010, Mohammed Abagui; el 2012, Idrissa Diallo; i, el 2013 Aramis "Alik" Manukyan.

En aquest context, la campanya Tancarem el CIES de Barcelona s'articula amb la voluntat final de tancar el CIE de la Zona Franca de Barcelona i posar de manifest les mancances i les vulneracions dels drets humans que s'hi estan produint³⁹ com: l'atenció mèdica dins del centre és insuficient, no es garanteix la comunicació entre les persones retingudes i les seves famílies, manca de condicions mínimes de salubritat...

I, així mateix, neix amb la voluntat de denunciar políticament que un Centre d'Internament per a persones estrangeres contradiu els principis que impulsa la ciutat de Barcelona com a capdavantera en les ciutats pels Drets Humans. I per tant, vulnera les bases d'acords o cartes, com: Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, Coalició Europea de Ciutats contra el Racisme. Xarxa de Pobles i Ciutats pels Drets Humans, Xarxa Espanyola de Ciutats Interculturals. RECI. I tampoc disposa de mecanismes de transparència ni de rendició de comptes a la societat. (Tancarem el CIE de Barcelona, 2014).

"Els CIES són l'últim recurs per a l'expulsió, però abans la pròpia llei, té molts altres recursos per fer. Els CIES és l'última opció i és purament repressiu." INN_4

Els Centres d'Internament per a persones estrangeres, tot i ser un tema que interpel·la directament als drets humans, que és molt proper, està invisibilitzat als ulls de la ciutadania; fins al punt, que aquelles persones més sensibilitzades en temes polítics i socials ho desconeixen.

Objectius

La campanya Tancarem el CIE de Barcelona neix amb un triple objectiu: a curt termini, millorar les condicions de vida de les persones que estan internes al CIE; a mitjà termini, tancar el Centre d'Internament d'Estrangers de Barcelona i fer aquest tancament extensiu a altres CIES de l'Estat Espanyol); i, finalment, a llarg termini, fer

39 Per exemple: el dret a la sanitat, a la tutela judicial, a la intimitat i a la comunicació; sense lavabos a les cel·les, sense atenció mèdica a les nits, sense intimitat ni garanties, amb les visites restringides...

incidència a nivell polític, arribant a transformar les polítiques d'immigració de Catalunya i de l'Estat Espanyol.

Tot i que les primeres mobilitzacions de la campanya Tancarem el CIE de Barcelona es fan amb l'objectiu de tancar el CIE de la Zona Franca i situar el centre d'internament geogràficament en un lloc proper a la ciutadania; els membres de la campanya són conscients que es tracta d'una estratègia a mitjà termini. I, per tant, a curt termini l'objectiu és vetllar per tal que les persones que hi estan internades visquin amb unes condicions dignes de vida.

"I per això el primer pas és el tancament del CIE perquè considerem que hi ha altres alternatives a l'internament. Però sabem, i som conscients, que mentre això no arribi a les persones se les ha de donar una bona atenció i defensar els seus drets, d'ells i de les seves famílies". INN_3

Pel que fa a llarg termini, l'objectiu és situar les condicions de vulneració dels drets humans de les persones internes als CIE en l'agenda política a Catalunya i a l'Estat Espanyol. En aquest marc d'incidència política, el primer pas és la sensibilització sobre el fet que en aquests centres s'estan produint una vulneració dels drets humans. Per tal de després transformar la política d'estrangeria a l'àmbit estatal i arribar, també, a l'àmbit europeu.

"La incidència política és de cara a intentar humanitzar la política migratòria, perquè sabem que el que hi ha com a rerefons és un qüestionament a tota aquesta política i concretament a tot el que és el fet de l'expulsió. I això és un camí de llarg recorregut". INN_3

6.4 Com s'articula “Tancarem el CIE de Barcelona”?

Per tal d'explicar com s'articula la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona, analitzarem qui en lidera l'estratègia i com s'estructura el seu funcionament. Així mateix, també exposarem les diferents formes de participació que empren a nivell intern i les estratègies de participació que tenen a nivell extern, amb l'objectiu de transformar la societat.

6.4.1 Lideratge associatiu amb suport dels moviments socials

El lideratge de la campanya Tancarem el CIE de Barcelona recau sobre les tres entitats que formen part del grup impulsor: SOS Racisme – Catalunya, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES.

Tot i així, SOS Racisme – Catalunya és l'entitat que va impulsar en ferm la Campanya i al tenir més recursos (econòmics i de personal) és sobre la que més recau el pes de

la gestió. Després d'un primer moment en el qual el lideratge únic, després s'avança cap a un projecte compartit.

Vam començar la convocatòria, però havíem de fer una campanya en el que el protagonista,... bé, que la gent convocant no fos SOS Racisme. SOS Racisme passava a un nivell més ocult tot i que tothom podia saber que SOS Racisme estava al darrere d'això. Nosaltres el que volíem era crear una història més unitària, i vam crear el "Tancarem el CIE de Barcelona". INN_2

De fet, després d'un intent d'organitzar la campanya en comissions de treball que estaven obertes a totes les entitats (comunicació, adhesions i acció), van acabar veient que, SOS Racisme – Catalunya havia de portar la càrrega de la mobilització.

"Amb la idea que es fessin comissions i tal i ens adonem que, tot i que a les entitats els hi ve molt de gust estar en això, no hi ha una voluntat o una disponibilitat d'aquesta implicació que des de SOS estàvem disposats fer. I seguim... parlem de tres àmbits: comunicació, un apart més d'adhesions i tal i una altra més de configuració de l'acte. Aquestes són les tres primeres comissions que sempre són obertes. I alhora de la veritat poca cosa més que la base de SOS participa". INN_1

Per tal de donar aquesta visió de projecte compartit i treball en xarxa, s'intenta que la campanya tingui una marca pròpia i no s'identifiqui amb cap entitat o moviment en concret.

6.4.2 Estructura de funcionament

"Tancarem el CIE de Barcelona" està format per diverses entitats i moviments socials, i per tant el seu funcionament s'articula a partir d'aquest fet: són una suma de diferents actors. Tot i que la voluntat final és que en la seva organització com a campanya, aquest conglomerat s'acabi compactant.

"Funcionem amb reunions i com qualsevol coordinadora de col·lectius. Hi ha un espai de coordinació on es plantegen propostes que després tornen a baixar als col·lectius i tornen a entrar a la coordinadora". INN_4

El que sí que hi ha és diferent grau d'implicació d'aquestes entitats i col·lectius en el que és el dia a dia de funcionament de la campanya.

En primer lloc, hi ha l'entitat SOS Racisme – Catalunya, que és qui impulsa la campanya i que des d'un inici la planteja amb la voluntat d'aconseguir arribar al màxim nombre d'actors possibles; i que tingui una identitat pròpia, amb un logo identificatiu, una cara visible que no sigui la mateixa entitat. Però, com és una de les entitats més fortes de la campanya (d'una banda disposa de més recursos (econòmics, de personal, d'expertesa...); i, de l'altra, gaudeix d'un reconeixement entre la societat civil i les institucions, acaba sent qui porta el pes de Tancarem el CIE de Barcelona.

En segon lloc, a partir d'aquest contacte inicial amb diferents entitats, s'estableix una relació estable de treball de coordinació activa de la campanya entre SOS Racisme – Catalunya, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES. En aquest treball conjunt, cadascuna d'elles desenvolupa aquella tasca que li és pròpia

"A partir d'aquí, què ha passat? Migrastudim, Tanquem els CIES i SOS tenim una relació estable a nivell de fer coses relacionades amb el CIE... s'han trencat sobretot desconeixements o coses que pensàvem dels altres que...Suposo que nosaltres tenim una visió que ell són més radicals en alguns posicionaments i suposo que nosaltres per ells tenim una imatge més socialdemòcrata i en tot cas veuen que hem compartit el protagonisme en tot moment..." INN_2

Pel que fa a la Fundació Migra Studium, s'autodefineixem com "el soci minoritari" en el sentit que la seva tasca consisteix en un treball més intens dins del CIE, més de col·laboració en el marc de la coordinació de la campanya i de suport en actes i accions concretes.

"En aquest sentit, nosaltres som el soci minoritari, perquè som l'entitat més petita i tots els temes de gestió i de campanya ells tenen molta més experiència que nosaltres i són ells els que la gestionen. Nosaltres col·laborem més en temes puntuals, logístics, de difusió,... i intentant mobilitzar la base que nosaltres tenim per a la participació en els actes. Nosaltres ens posem en contacte amb SOS Racisme quan detectem que hi ha caos de vulneració flagrant dels drets humans o l'encausat vol fer una denúncia de caràcter penal. Nosaltres fem el vincle amb SOS i és SOS la que continua amb la demanda. I nosaltres continuem amb les nostres visites i atenció. En aquest sentit sí que crec que hi ha una bona sinergia per saber quines són les habilitat si possibilitats de cadascú i no trepitjar-nos en les nostres accions. Penso que les tres tasques són completament importants i completament compatibles". INN_3

Pel que fa a la Plataforma Tanquem els CIES se sumen a la campanya des de la seva visió més de militància a un moviment social i amb totes les limitacions de recursos que això suposa.

"En aquest sentit és molt xulo amb el tema de Tanquem... SOS i Migraestudium sí que són plantilles professionalitzades, buenu, mixtes que estan tota l'estona fent més aquesta feina... nosaltres anem superadíssimes! No donem per més..." INN_4

En tercer lloc, hi ha la implicació d'altres entitats⁴⁰, que estarien en un tercer grau d'intensitat i que són les que es mobilitzen per a actes o accions concretes i que, per tant, es mobilitzen de forma més puntual:

"SOS, la Plataforma Tanquem els CIES i nosaltres estem com a entitats coordinadores. Després hi ha adscripcions de moltes entitats que van variant i que depenent del tipus de campanya s'hi afegeixen o no s'hi afegeixen". INN_3

Un altre element a tenir en compte és l'estratègia de comunicació de Tancarem el CIE de Barcelona, les eines i els mitjans de comunicació 2.0. tenen un paper molt rellevant. De fet, les tres entitats que formen part la coordinació de la campanya tenen compte⁴¹ de twitter, facebook, YouTube i plana web. I la campanya Tancarem el CIE de Barcelona disposa d'un compte propi a Twitter ([@tancaremencie](https://twitter.com/tancaremencie)) i a facebook (<https://www.facebook.com/tancaremencie>) a banda de la seva pròpia plana web (<http://tancaremencie.cat/>).

Aquest ús intensiu és especialment rellevant pel que fa referència a la difusió de les seves accions i fins i tot alguna de les seves campanyes⁴² s'ha dut a terme exclusivament a la xarxa.

"... els mitjans de comunicació i les xarxes van fer campanyes... La típica de posar el teu motiu, fer la foto i

40 Consell Joventut de Barcelona - Secretariat d'Entitats de Sants Hostafrancs i La Bordeta - Moviment Laic i Progressista - Federació Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona - Confederació Associacions de Veïns i Veïnes de Catalunya - Institut de Drets Humans de Catalunya - Consell Nacional de Joventut de Catalunya - Procés Constituent - Consell Associacions de Barcelona – CCOO – UGT – CGT - La Fede.cat - Federació Associació de Pares i Mares d'Alumnes - PAH - Òmnium Cultural - Assemblea Nacional de Catalunya

41 SOS RACIME – CATALUNYA: twitter (@SOSRacis), Facebook (<https://www.facebook.com/pages/SOS-Racisme-Catalunya>), web (<http://www.sosracisme.org/>) TANQUEM ELS CIES: twitter (@TanquemElsCIEs), Facebook (<https://www.facebook.com/ciesno>), web (<http://tanquemelscies.blogspot.com.es/>)

FUNDACIÓ MUGRA STUDIUM: twitter (@MigraStudium), Facebook (<https://www.facebook.com/migrastudium>), web (<http://www.migrastudium.org/php/index.php>)

42 Alguns exemples són, #TancaremEICIE, #CIESNO, #TanquemElsCIEs, #180SetgealCIE

penjar-la. També es va fer això de “trending tòpic” de les piulades...” INN_2

A banda de les eines 2.0., Tancarem el CIE de Barcelona ha buscat complicitats de mitjans de comunicació més convencionals, com TV3⁴³ i el diari Ara. I el vincle amb mitjans de comunicació més innovadors i rupturistes com El Crític i El Diario:

“Hi va haver una aliança a través d’una gent que es diu Ruído. Van fer coincidir el tema en el Diario.es, ells tenien un espai d’una investigació que havien fet, havien acordat una sèrie de temes i ho van fer coincidir. I van fer això de “Los rostros”, que van ser uns reportatges amb unes imatges de gent que havien estat als CIES i les seves històries de vida.” INN_2

L’estratègia, en tot moment, consisteix a donar una visió col·lectiva de les accions, i que no hi hagi una vinculació sistemàtica de la campanya Tancarem el CIE de Barcelona només amb SOS Racisme – Catalunya.

6.4.3 La participació a nivell intern de “Tancarem el CIE de Barcelona”

A nivell intern, les persones que formen part de Tancarem el CIE de Barcelona s’impliquen en la campanya a través de les entitats i els moviments socials de les que formen part. Tal com s’apuntava anteriorment, tot i que la voluntat final és crear una campanya compacta, on el pes de l’organització no passi per les entitats i els moviments socials que en formen part, actualment la participació a nivell intern es dona a través d’aquestes.

En aquest marc, es poden destacar dos tipus diferents de participació segons el seu grau d’implicació.

En primer lloc, hi ha les entitats que formen part de la coordinació de la campanya Tancarem el CIE de Barcelona. Aquestes entitats, que actualment són tres (SOS RACISME – Catalunya, Fundació Migra Studium i Plataforma Tanquem els CIES) desenvolupen tasques relacionades amb l’impuls i gestió de les accions que es dissenyen o es projecten a nivell de campanya.

43 El programa “30 minuts” de TV3, l’any 2014, va dedicar un programa als CIES anomenat “CIE, presó administrativa” <http://www.ccma.cat/tv3/alcanta/2324/2324-09042015/video/5500169/>

"Tanquem els CIES i Migra Studium són les entitats de referència en el tema de la moguda dels CIES. Diguem que Tanquem els CIES i Migra Studium i SOS som els que durant aquests darrers anys hem estat al peu del canó." (Barba, SOS RACISME, 2015)

I, en segon lloc, hi ha tota una sèrie d'entitats que participen internament de forma més puntual. Són aquelles que activen els seus recursos en aquells moments que se'ls convoca a participar en una reunió o activen la seva capacitat de mobilització quan se'ls hi demana. Així mateix s'impliquen activament en totes les accions de comunicació, informació o difusió d'aspectes relacionats amb "Tancarem el CIE de Barcelona".

"...van anar a parlar amb OMNIUM, amb l'ANC...pel tema de país, vam dir ei! Hi heu de ser. El que era també la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca per un tema també de mobilització i de model, en el fons. I després i que vam anar a les altres entitats amb les que normalment treballem, doncs: Consells de Joventut Nacional i el de Barcelona, passant per les veïnals, FAPAC, MLP, els sindicats i també les entitats d'immigrants, òbviament." INN_1

Pel que fa a la participació de les persones que han estat internes en un CIE (o els seus familiars) en la campanya presenta moltes dificultats. Tal com es comentarà més endavant, sobretot degut a la situació administrativa irregular en la qual es troben moltes de les persones que han estat internes i el mal record que suposa aquesta vivència. Per tant, el repte que els afectats passis a ser activistes, tot i ser una voluntat per part de Tancarem el CIE de Barcelona, de moment no s'ha aconseguit.

"La gent que surt del CIE està condemnada a la il·legalitat permanent, amb una ordre d'expulsió i sense papers. Sense papers i amb ordre d'expulsió, per tant estàs totalment al marge del marge del marge. Llavors, establir un vincle polític amb aquesta gent és pràcticament impossible, aquesta gent no pot militar perquè té la Llei d'Estrangeria que li coarta la vida". INN_4

6.4.4 Les estratègies de participació per a la transformació social

A nivell extern es duen a terme diferents tipus d'estratègies de participació que estan relacionades amb els objectius que es persegueixen des de "Tancarem el CIE de Barcelona". És a dir, depenent si té a veure amb els objectius a curt termini, millorar les condicions de vida de les persones que estan internes al CIE; a mitjà termini, tancar el Centre d'Internament d'Estrangers de Barcelona i fer aquest tancament extensiu a altres CIES de l'Estat Espanyol; i, finalment, a llarg termini, fer incidència a nivell polític, arribant a transformar les polítiques d'immigració de Catalunya i de l'Estat Espanyol.

En primer lloc, pel que fa a millorar les condicions de vida de les persones que estan internes al CIE de la Zona Franca de Barcelona, les tres entitats que formen part del

grup promotor continuen mantenint les seves accions i campanyes relacionades amb els Centres d'Internament a nivell individual i treballant en xarxa, cadascuna des de la seva especialitat i des de la seva raó de ser.

Per tant, des de SOS Racisme – Catalunya hi ha actives diferents campanyes d'informació, denúncia i mobilització de denúncia de vulneració de drets humans dins del CIE, elabora comunicats, manifestos i articles d'opinió i participa en diferents òrgans estables de participació tant de l'ajuntament com de la Generalitat de Catalunya. Des de la Fundació Migra Studium es mantenen les visites als interns del CIE per tal d'acompanyar-los, servir les necessitats que aquestes persones puguin tenir i defensar els seus drets (donar suport jurídic, facilitar el contacte amb els familiars i assistents socials o fer gestions de pont amb els seus advocats). I des de la Plataforma Tanquem els CIEs es continuen fent accions per visibilitzar els CIEs i denunciar les vulneracions de drets que s'hi produeixen (maltractaments, irregularitats administratives, abusos,...); així com procurar millores en les condicions de vida de les persones que hi són internes.

MigraStudium té tota la base aquesta jesuïta que t'arriba a llocs que nosaltres mai arribaríem perquè entraríem per la porta i sortiríem perquè dirien aquest punkys.... SOS té el vessant més institucional i bé... llavors això també ens permet dir... “buenu anem a fer incidència política i anem a litigis estratègics doncs apuntant als mitjans de comunicació, apuntant a l'opinió pública i apuntant al Parlament”. Treballem molt a poc a poc, anem pujant esglaons de conflicte, anem pujant el grau d'incidència, i jo crec que això ho fem molt bé, en 6 o 5 anys hem anat fet: primer que es conegui el CIES, després anem a aconseguir guanyar alguns casos, a la que s'aconsegueix guanyar alguns casos anem a puntar els mitjans de comunicació, a la que tenim els mitjans de comunicació anem al Parlament. I ara estem una mica aquí. INN_4

En segon lloc, les primeres accions de mobilització conjunta que es duen a terme en el marc de la campanya Tancarem el CIE de Barcelona és, justament, amb l'objectiu de tancar el Centre d'Internament d'Estrangers de Barcelona.

El 17 i 18 d'octubre de 2014 es van dur a terme a Barcelona les dues primeres accions d'impacte rellevant: el “Meeting piulada” a Cotxeres de Sants de Barcelona i “Encerclem el CIES de Barcelona” a la Zona Franca de Barcelona.

El “Meeting piulada” va tenir lloc el 17 d'octubre de 2013, al vespre, a Cotxeres de Sants de Barcelona. Es va triar aquest barri per dur a terme l'acte per un doble motiu: d'una banda, perquè és el Districte de la ciutat on hi ha ubicat el CIE (concretament a la Zona Franca); i, de l'altre perquè el Secretariat d'Entitats de Sants, Hostafrancs i la Bordeta, que gestiona Cotxeres de Sants està estretament vinculada a la campanya Tancarem el CIE de Barcelona i per tant, hi havia facilitat d'accés a l'equipament.

L'acte va consistir en petites intervencions (en format twitter) de representants d'àmbits diversos, del món associatiu, del món polític, cultural,... que en poques paraules expressaven el seu posicionament en referència als Centres d'Internament. I després, una segona part on les entitats com Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES van tenir més protagonisme.

"... s'intenta "liar" gent diversa de moviments socials reconeguda, gent de la pobresa energètica, d'altres organitzacions així grosses,... gent de la música, escriptors, periodistes i demés,.. que surtin a l'escenari a exigir el tancament del CIE Barcelona i llavors també es fa via xarxes, la gent del CNJ els del CJB com gent i.... gent molt vinculada a Catalunya dins de la diversitat que això implica. ..." INN_1

També hi va haver un moment de testimonis, per recordar les víctimes i les famílies afectades directament per les condicions del Centre d'Internament de Barcelona. L'acte va estar complementat amb actuacions en directe de cantautors i de persones del món de la cultura que, mitjançant una cançó, un poema o una representació van expressar el seu rebuig a l'existència del CIE. Es calcula que hi van assistir unes 400 persones i hi va haver piulades d'unes 100 persones i/o entitats.

L'acció d'"Encerclem el CIES de Barcelona"⁴⁴ va tenir lloc el 18 d'octubre de 2014, a la Zona Franca. L'acte va consistir en fer l'intent d'encerclar el CIE de Barcelona com a mesura de pressió per forçar el seu tancament. Tot i la dificultat d'accés al lloc on està ubicat el centre, es van aconseguir un parell d'autobusos per fer de llançadora des de la Plaça Espanya. La concentració va comptar amb la participació de l'actriu Carme Sansa, que va llegir el manifest de la campanya, els Diables de Sants i diverses actuacions musicals. L'acte va estar liderat per SOS Racisme, la Plataforma Tanquem els CIES i la Fundació Migra Studium i va comptar amb el suport de la PAH, Òmnium Cultural, la FapaC, la FAVB i els sindicats UGT, CCOO i la CGT, entre d'altres.

Tot i que l'acció d'encerclar el centre no va ser possible perquè el perímetre del recinte és de 2.200 metres, però es calcula que es va aconseguir l'assistència entre 1.000 i 1.200 persones.

44 Aquest acte va tenir molt ressò mediàtic, diaris com ARA, EI PERIODICO, ELPAIS

“L'objectiu era encerclar el CIES, i això no ho vam aconseguir. I això s'ha de dir. Però va ser la manifestació més gran que s'ha fet a Barcelona i a nivell de tota Espanya pel tema dels CIES. Aconseguir que entre 1.000 i 1200 persones, anessin allà, aquell dia i estiguessin allà no havia passat mai. A la Zona Franca els carrers són molt amples i tens fàbriques per aquí i per aquí i el CIES està aquí, però no hi ha carrerons, sinó que s'ha d'encerclar tot el perímetre... i per això necessitàvem a moltíssima gent. Ho vam intentar, però no vam poder....” INN_2

Aquests dos actes estaven emmarcats en un “Manifest d'adhesions” (Tancarem el CIE de Barcelona, 2014) que impulsa la mateixa campanya i que actualment compta amb el suport de més de 200 entitats de caràcter molt divers i 1.450 persones. Aquest Manifest, té per objectiu situar a primera línia de l'agenda política el tema de la vulneració dels drets humans per davant de la llei o les lleis que poden sustentar. Per aquest motiu, per exemple, el Manifest d'adhesions es va redactar molt centrat en el tema de la vulneració dels drets humans i no en el tema legislatiu.

“Fer un manifest el suficientment obert, senzill, contundent perquè evidentment parlem de tema de vulneració dels drets humans, però no entràvem al tema aquest de la legislació, i deixàvem obert els motius pels quals cadascú es volia apuntar. (...) És a dir, cada entitat podia adaptar els motius, les raons per les quals pensa que caldria tancar el CIES. Inclús en la recollida de signatures de la web la gent podia posar la seva raó. La gent a nivell individual, i a nivell associatiu podia posar el seu motiu de perquè havia signat”. INN_2

En tercer lloc, pel que fa a la voluntat incidència a nivell polític amb l'objectiu de transformar les polítiques d'immigració de Catalunya i de l'Estat Espanyol, utilitzen diferents estratègies d'actuació: implicació en els òrgans institucionals de participació; implicació en el Grup de Revisió del Model de Centres d'Internament d'Estrangers en el marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans del Parlament de Catalunya; i les mocions als ajuntaments a través de la campanya “Ciutats sense Fronteres”.

Referent a la **implicació en els òrgans institucionals de participació**, la campanya “Tancarem el CIE de Barcelona” no participa com a tal en cap d'aquests espais. Però, algun dels col·lectius que formen part del grup impulsor sí que en formen part, per exemple: SOS Racisme Catalunya és membre de la Taula per la Ciutadania i la Immigració de la Generalitat de Catalunya. I també del Consell de Ciutat de Barcelona. I en aquest sentit han vehiculat alguna de les seves demandes per aquests mecanismes.

“Nosaltres no hem anat a portar aquesta campanya als òrgans formals de participació perquè, per exemple, no hi ha hagut reunions de la Taula per la Ciutadania i la Immigració. De fet, està morta. Si no hi haguéssim anat. Però la Taula aquesta,... jo recordo que ens vam reunir amb el Director General

d'Immigració per altres històries i ens va dir "Ah! Buenu mira quan es reuneixi la Taula i tal podeu portar el projecte"... Però la veritat és que la Taula no s'ha reunit des de fa molt temps". INN_2

Tot i així, des de Tancarem el CIE de Barcelona es té una visió molt crítica d'aquests espais, i més quan han aconseguit implicar moltes de les entitats que en formen part a la seva campanya sense la necessitat de vehicular-ho a través d'aquests òrgans.

"A la Taula de ciutadania no hem provat de portar cap document de treball, perquè de fet això ho vam començar a treballar juny juliol i la Taula ja estava com estava. Clar!, totes les entitats de Taula estan aquí. Amb lo que t'acabes saltant allò que podia ser un espai de... Clar! Però no és útil que la Taula digui que "les entitats que formen part de la Taula"... clar perquè les entitats que formen part de la Taula ja hi són"... INN_1

" Hem aconseguit arrel de Tancarem que totes les organitzacions que estaven en aquella Taula que firmessin el Tancarem... També hem fet una mica el procés de... així com SOS Racisme que en un moment estan a favor del Pacte Nacional per la Immigració veuen que tampoc hi ha molt a rascar o que la incidència és limitada i es van tirant cap a altres formes de fer política, no?" . INN_4

Per altra banda hi ha la participació en el Grup de Revisió del Model de Centres d'Internament d'Estrangers en el marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans del Parlament de Catalunya. Aquesta iniciativa neix a partir d'una proposta que ERC fa a la Plataforma Tanquem els CIES arran d'una proposició que aquest partit vol presentar a la Comissió de Justícia del Parlament sobre la situació en la qual es troben les persones que estan preses a Catalunya.

Des de la Plataforma Tanquem els CIES ja s'estava treballant aquest tema perquè en aquests centres, moltes vegades s'hi internen persones que estan doblement condemnades: pel fet de ser estrangeres i pel fet d'haver comès un delictes.

La voluntat d'ERC en un primer moment era que des de la Plataforma de Tanquem els CIES es fes una valoració sobre la proposició elaborada pel partit. Però, des de la Plataforma es fa un comunicat contestant a ERC, ICV i a la CUP amb voluntat de trencar la *bidireccionalitat* i reclamant posar a l'agenda política no només la situació de les persones preses, sinó també qüestionant tots els mecanismes que duen a les persones immigrants a estar privades de llibertat.

"Nosaltres no som militants d'esquerra ni serem el vostre lobby", nosaltres intentarem garantir que el màxim de partits polítics adopti això. I la proposta que els hi fem és que està molt bé però que no parlen ni de CIES, ni de batudes, ni de vols, ni de llei d'estrangeria.... Llavors clar, no té molt sentit arreglar o parlar del tema de les presons si tu no estàs fent una mica de retrospectiva del mecanisme" INN_4

A partir del qüestionament fet per la Plataforma i a petició d'ICV es demana que es creï una comissió d'investigació sobre el CIE de la Zona Franca de Barcelona. Finalment

es crea un Grup de treball en el marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans que s’anomena “Quin model de CIE volem?”

“S’inicia un grup de treball sobre els CIES de la Zona Franca. Un grup de treball que en un inici es titula “quin model de CIE volem?” i nosaltres ens fotem les mans al cap i diem... bé, paciència, estem jugant al Parlament, anem a aprendre.... perquè no hi hem jugat mai...”. INN_4

Per tal d’afrontar aquest repte, dins de la Plataforma Tanquem els CIES es crea una Comissió d’incidència política i es busca la complicitat i el suport de SOS Racisme – Catalunya i la Fundació Migra Studium. Les tres entitats es presenten a la primera sessió de “Quin model de CIE volem?” amb una proposta d’intervencions que, durant les compareixences, demanen principalment el tancament del CIE de la Zona Franca i en denuncien les seves condicions.

Paral·lelament, es fa un seguiment dels grups parlamentaris, sobretot a ERC, ICV i la CUP per tal d’assegurar que la tasca que s’estava fent es veuria cristal·litzada. Una de les propostes que se’ls hi planteja és treballar en una proposta de conclusions del grup de treball per tal que els partits polítics la validin i serveixi com a punt de pressió al Parlament i, a ser possible arribi al Ple.

L’objectiu que se cerca fent arribar la proposta de conclusions al Ple del Parlament és doble: d’una banda, perquè el que es busca és un posicionament públic del Parlament de Catalunya exigint el tancament dels CIES com a eina d’incidència política. I de l’altra, perquè les altres autonomies de l’Estat Espanyol, on hi ha centres d’internament, tinguin un precedent per exigir al seu parlament corresponent tancar el CIE de la seva zona.

Però el calendari polític en el quals es troben, amb unes eleccions al parlament de Catalunya al setembre de 2015, en dificulta el pla traçat. Sobretot pel fet que perquè les conclusions del grup de treball puguin arribar al Ple, hi ha d’estar d’acord la Comissió de Portaveus

*“I clar, el que ells ens diuen que per a que les conclusions del grup de treball arribin al Ple del Parlament, la Comissió de Portaveus hi ha d’estar d’acord i que CiU també hi ha d’estar d’acord i ha de firmar. Llavors, ara estem assentant-nos amb CIU, dient buenu “firmaran, no firmaran?”, hi ha una part de CiU que ens han dit que sí que firmarien, hi ha una part que ens diuen que no,... és evident són CIU i intentant jugar amb el tema de que com que no tenen competència doncs els hi surt gratis! I... fins aquí estem”.
INN_4*

Tot aquest procés amb el grup de treball ha contribuït també a enfortir els llaços entre SOS Racisme – Catalunya, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES

“L’altre dia vam fer la intervenció parlamentària les tres entitats, va ser una sessió xula, amb molta sensació d’unitat i amb molta presència i també molt autolegitimació per part nostra... dient buenu mira...qui treballa amb CIES som nosaltres... som tan vàlids vosaltres com nosaltres, per tant anem a assentar-nos a una taula i comencem a parlar de polítiques migratòries”. INN_4

Finalment, Tancarem el CIE de Barcelona, el setembre de 2015 iniciarà “Ciutats sense fronteres”, que és una campanya de mocions als ajuntaments de Catalunya per tal que es posicionin clarament en el tancament del CIE de Barcelona i que no col·laborin en aquells aspectes que els afecten directament com són: que la guàrdia urbana no col·labori en les batudes d’immigrants a nivell local, que no se cedeixin dades del padró local, que els transports públics tampoc col·laborin...

6.5 Qui forma part de “Tancarem el CIE de Barcelona”?

En aquest punt analitzarem quin és el perfil de les persones, les entitats i els moviments socials que formen part de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i quin rol hi tenen les persones (o les famílies de persones) que han estat internes en un CIE i les entitats formades majoritàriament per persones immigrades.

6.5.1 El compromís de les entitats i els moviments socials de caràcter generalista

La campanya Tancarem el CIE de Barcelona neix amb la voluntat de ser un projecte compartit entre entitats, moviments socials i col·lectius de diferents sensibilitats; i, alhora, amb capacitat d’albergar el nombre més gran d’agents possibles.

“Tenim que fer un treball partint de la base, no podem caure en ser els mateixos de sempre, els quatre que es mobilitzen sempre per tancar el CIE. Havíem de donar un pas molt més gran i amb uns objectius molt més ambiciosos (...). A partir d’aquí comencem l’estratègia. Primer objectiu, tenim que aconseguir que en aquesta mobilització arribar al màxim d’entitats i de gent possible. Superar el marc dels antiracistes, d’immigració i tal... Tenim que arribar a un munt d’entitats, més àmplies i diverses. Per, segon objectiu, visibilitzar encara més aquest tema”. INN_2

Des d’aquelles entitats de caràcter més generalista com els sindicats i les associacions de drets humans, fins a moviments socials més recents com és la PAH i de caràcter nacionalista i independentista com és OMNIUM o l’Assemblea per Catalunya, sense oblidar les associacions d’immigrants.

Pel que fa als sindicats s’han incorporat a la campanya CC.OO., UGT, la CGT, la CNT i la USOC, que tot i tenir divergències entre ells, s’ha treballat perquè es poguessin sentir còmodes en tot moment.

De les associacions de drets humans, es compta amb la implicació de per exemple, l'Institut de Drets Humans de Catalunya, la Federació Catalana d'ONGs i l'Observatori DESC.

També es compta amb el suport d'entitats vinculades al territori, properes al CIE de Barcelona, com és el Secretariat d'Entitats de Sants, Hostafrancs i La Bordeta que poden donar accés a un tipus d'entitats de caràcter cultural i tradicional.

I entitats de segon nivell, federacions d'entitats, de caràcter general com és el Consell de la Joventut de Barcelona o el Consell Nacional de la Joventut.

A causa de l'actual context de debat polític sobre la independència de Catalunya, uns actors importants a afegir han estat Assemblea per Catalunya i OMNIUM. Sobretot per introduir en el debat el model de país, és a dir,

"També imprescindible, com fem d'això un tema de model de país? Doncs convoquem a Assemblea per Catalunya i OMNIUM. Vull dir, fins aquell moment, aquestes dues entitats oficialment no s'havien, d'alguna manera definit, en certs temes de model de país. "La Catalunya del futur, tindrà CIES?" "Acceptarem els CIES i tal?" Pel que aquestes dues entitats eren imprescindibles per nosaltres". INN_2

I un dels moviments socials imprescindibles també ha estat la PAH per dos motius: d'una banda, per la seva capacitat movilitzadora (és un gran "altaveu"); i, de l'altra, perquè ha estat una de les entitats que ha sabut incorporar a persones immigrants pel tema de l'habitatge.

Finalment, les entitats d'immigrants és amb les que més s'ha treballat perquè s'impliquin, però els resultats han estat molt discrets:

"No hem aconseguit ni nosaltres ni ningú fer la participació dels immigrants com un element principal. Però hi havia d'haver col·lectius d'immigrants. Vam anar als que pensàvem que eren més representatius perquè eren coordinadores: Coordinadora de Senegalesos, Fedelatina, la Coordinadora de Pakistanesos, entitats que estaven en teoria millor organitzades i que representaven a més entitats. Però això tampoc va ser...un èxit...". INN_2

Tal com recorda una de les persones entrevistades, tot i la necessitat que es manifesta des d'un primer moment, que les associacions d'immigrants s'impliquin activament en el procés, la realitat és però que les entitats d'immigrants que tenen més força, sovint no són les més representatives. I les entitats, els moviments o col·lectius més petits, acaben manifestant el seu suport i la seva adhesió, però són poc visibles i estan poc implicades.

El nombre de persones i entitats al que s'arriba a través de Tancarem el CIE de Barcelona és variable i és difícil de quantificar. D'una banda tindríem aquelles persones i entitats que hi estan vinculades de forma més permanent; i de l'altra aquelles persones i entitats que s'hi vinculen de forma puntual.

De forma més permanent hi tindríem les persones que formen part de les tres entitats impulsores:

Per exemple, des de la Fundació Migra Studium a banda de les vuit persones que tenen com a voluntàries dins de l'entitat, té capacitat de mobilitzar la xarxa de les entitats cristianes de la que formen part per a participar en temes puntuals, logístics, de difusió... i intentant mobilitzar la base que tenen per participar en actes puntuals.

"Per la campanya que es va fer per encerclar el CIE, segurament vam aportar al voltant d'unes 100 persones. Depèn molt de la data, el temps, aspectes varis,... Nosaltres com a Migra Studium mobilitzem a molt poca gent... Nosaltres com a membres de Plataformes i d'altres Xarxes doncs mobilitzem a més gent... Nosaltres, com a Migra Studium tenim un voluntariat d'uns 1300 usuaris,... Només en temes d'acollida, tenim al voltant d'unes 2000 persones que poden passar per l'espai interreligiós, i nosaltres atenem al CIE al voltant d'unes 110 persones...". INN_3

Per la seva banda, la Plataforma Tanquem els CIES compta amb unes 25 persones que formen part de l'assemblea, que tot i ser d'edats molt diverses incorporen poques persones d'altres orígens culturals. I que són entre les que es reparteixen les tasques de les diferents comissions de treball. A banda hi ha els activistes que poden mobilitzar en campanyes o accions concretes.

"El grup motor som 25, però vam començar 5 0 6 clar! És que no sé! Mantenir visites, una Comissió jurídica, una Comissió de Comunicació, liar-se, anar a una compareixença parlamentària! Això és molt curro... i que nosaltres ho fem a fora de la nostra feina... Llavors això ens limita moltíssim el contacte quotidià o la tasca més de generar vincles... no? ... els acabem fent des de la xarxa... "Ara anem al tancarem el CIE doneu-nos suport!" I com que portem tant temps que ja hi ha els vincles fets, la gent ve!"
INN_4

I, SOS Racisme – Catalunya a través de tres persones que dediquen part de la seva jornada laboral a la Tancarem el CIE de Barcelona i tota la capacitat de convocatòria que tenen i de la massa social que per ells mateixos ja mouen.

Per tant, es tracta d'una campanya que abraça entitats, associacions i moviments socials de caràcter molt divers

De forma més puntual, tindríem per exemple les persones, entitats i moviments socials que, per exemple, van participar activament en els actes d'octubre de 2014 (el

“Meeting piulada” o “Encerclem el CIES de Barcelona”) o que han signat el “Manifest d’adhesions”.

Per tal de poder calcular el nombre de persones i entitats que estan involucrades amb la campanya, algunes dades són les següents: en primer terme, en el “Meeting piulada”, del 17 d’octubre de 2014 es calcula que hi van participar unes 400 persones (representants d’àmbits diversos, del món associatiu, del món polític i cultural,...). En segon terme, el “Encerclem el CIES de Barcelona”, del 18 d’octubre de 2014, es van mobilitzar directament entre 1.000 i 1.200 persones (gràcies a la capacitat de convocatòria de les entitats que van liderar l’acte com SOS Racisme, la Plataforma Tanquem els CIES i la Fundació Migra Studium i va comptar amb el suport de la PAH, Òmnium Cultural, la FapaC, la FAVB i els sindicats UGT, CCOO i la CGT, entre d’altres. I, per exemple el “Manifest d’adhesions”, que impulsa la mateixa campanya, l’any 2015 comptava amb el suport de més de 200 entitats de caràcter molt divers i 1.450 persones a títol individual.

“El Manifest ha tingut unes 1800 o 2000 signatures de particulars i unes 250 entitats i tenint en compte que després moltes d’elles representaven a altres entitats, perquè hi havia federacions.” INN_2

En total calculen que amb la campanya s’estava arribant a 4000 o 5000 persones.

“Persones mobilitzades, si comptem les 1200 de la mobilització i tal... no sé, no sé, diguem que 4000 o 5000, tenint en compte tots, la gent que es va mobilitzar, la gent que va signar,... i la gent que va participar en diferents temes.” INN_2

6.5.2 La dificultat d’implicar entitats d’immigrants i persones afectades

La Campanya busca la participació de les entitats per “representació”; és a dir, que representen una sèrie d’idees, de valors, de projectes relacionats amb la migració i la participació de les entitats d’immigrants. Però, tots i els reiterats intents que s’han fet, no s’ha aconseguit una implicació compromesa de les associacions d’immigrants.

“Vam tenir moltes reunions, vam fer molts intents per quedar amb immigrants i entitats... però no ho vam aconseguir. La immigració continua tenint un tema de que la gent que ho està intentant portar no tenen recursos o els seus recursos estan per guanyar-se la vida. I evidentment tenen una vida molt més difícil que nosaltres en molts aspectes. I per tant, el temps que els hi queda per organitzar-se i fer coses és molt petit. (...) La crisi ha tingut molt efecte sobre la participació dels immigrants. Si tu et pares a analitzar qui està participant, gent que més o menys té una estabilitat molt clara o més o menys estan vinculats a una entitat”. INN_2

A més, cal tenir en compte que el moviment associatiu del col·lectiu immigrant ha quedat molt debilitat arran de la crisi social i econòmica i això encara ha dificultat més la seva implicació en una experiència com Tancarem el CIE de Barcelona

“Bé hi havia hagut dins del moviment associatiu dins del col·lectiu immigrant, molta participació... hi ha hagut un munt d'entitats perquè havien arribat a un cert nivell d'estabilitat econòmica que els havia permès donar aquest pas en aquest procés. Però què els ha passat? Clar! Aquesta crisi els ha tornat a posar en el punt d'origen d'una inestabilitat i una fragilitat econòmica que evidentment no es poden permetre participar amb la mateixa intensitat que estaven participant.” INN_3

Un altre escull que de moment no s'ha pogut superar, és la implicació activa de les persones o les famílies que han estat tancades amb un CIE. Aquesta implicació és molt difícil i bàsicament per dos motius. En primer lloc, perquè les persones o familiars de persones que han estat ingressades en un centre d'internament queden psicològicament molt afectades i amb ganes d'oblidar l'experiència. És difícil que facin el pas de pensar que cal lluitar per tal que altres persones no passin per la mateixa vivència.

“Encara ens fa falta fer molta difusió d'aquest tema i a veure, anem a ser conscients de l'impacte psicològic que té tenir un familiar en un Centre d'Internament.... No tothom té aquesta reacció de que el que he de fer és lluitar perquè això no li succeeixi a una altra persona. No és fàcil. Moltes vegades les persones el que volen és oblidar aquest moment. I no recordar-hi i això ha passat... i ha passat i ja està...” INN_3

En segon lloc perquè les persones o familiars de persones que han passat per un CIE es troben al país en situació irregular. Per aquest motiu el fet de convidar-les a participar i a implicar-se en segons quins actes, manifestacions,... posa en joc greument la seva situació a l'Estat Espanyol.

“Molts dels immigrants que estan en els CIES estan expulsats. Els que no estan expulsats, no estan molt per la labor. Què és el que ens passa? Com es mobilitzen els propis afectats? Però això no és fàcil. Venen alguns, però han de tenir-ho molt clar.... tenen molta por, han passat per experiències d'aquestes que,... Pensa que tu estàs allà amb gent que si que ha comès delictes. Han estat incomunicats en situacions que... a lo millor tenen la família aquí però com igual no tenen els papers perquè s'han quedat a l'atur i els papers no els han renovat,... situacions bastant dramàtiques... I la gent no surt d'allà volen justícia social”. INN_2

Per tant, que les persones i les famílies afectades passin a formar part de la campanya i fins i tot a liderar-la, en la situació sociopolítica actual és molt complexa.

6.6 Els impactes de “Tancarem el CIE de Barcelona”

En aquest punt tractarem tres aspectes relacionats amb la Campanya de Tancarem el CIE de Barcelona. Una primera és la seva capacitat de transformació social, és a dir, l'impacte que han tingut o tenen les seves accions en relació als seus propis objectius. La segona, és la seva capacitat d'apoderament, és a dir, explicarem les dificultats que es troben per tal que les persones afectades passin a ser part activa de la situació que

han viscut i de la Campanya. I, finalment, explicarem quines són les expectatives de continuïtat en el temps.

6.6.1 Una Campanya amb capacitat de transformació social

Com s'ha apuntat anteriorment, la Plataforma Tancarem el CIE de Barcelona va néixer amb un triple objectiu: un a curt termini (que és millorar les condicions de vida de les persones que estan internes al CIE); un a mitjà termini (que és tancar el Centre d'Internament d'Estrangers de Barcelona i fer aquest tancament extensiu a altres CIES de l'Estat Espanyol); i, finalment, a llarg termini (fer incidència a nivell polític, arribant a transformar les polítiques d'immigració de Catalunya i de l'Estat Espanyol).

“La incidència política és de cara a intentar humanitzar, la política migratòria, perquè sabem que el que hi ha com a rerefons és un qüestionament a tota aquesta política i concretament a tot el que és el fet de l'expulsió. I això és un camí de llarg recorregut. I per això el primer pas és el tancament del CIE perquè considerem que hi ha altres alternatives a l'internament. Però sabem i som conscients que mentre això no arribi a les persones se les ha de donar una bona atenció i defensar els seus drets. Perquè són persones i tenen els seus drets i per tant s'ha de garantir-los i defensar-los”. INN_3

Dels objectius a **curt termini**, s'ha aconseguit fer visible el Centre d'Internament de la Zona Franca de Barcelona i les condicions de vulneració dels drets humans que en ells si produeixen.

Aquesta visibilització ha propiciat que algunes de les demandes concretes de millora de les condicions⁴⁵ de vida de les persones internes que s'han fet per part de la Plataforma, s'hagin assolit: s'han retirat les mampares que separaven les persones internes dels familiars en les sales de visites; s'han instal·lat càmeres de seguretat dins del recinte arran de les morts que s'hi ha produït; s'han obtingut els permisos per

45Aquestes millores han estat recollides i difoses per diferents mitjans de comunicació: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/06/28/catalunya/1372427229_315985.html<http://www.lavanguardia.com/vida/20130628/54376390794/jueces-obligan-cie-barcelona-dejar-entrar-oeneges-letrados.html>

http://www.ara.cat/premium/societat/obliguen-CIE-deixar-ONG-advocats_0_946705393.html

<https://directa.cat/actualitat/es-comencen-desmuntar-mampares-que-separen-interns-visitants-al-cie-de-zona-franca>

tal que entitats de drets humans puguin entrar i fer suport a les persones internes; s'ha incorporat un servei d'orientació jurídica dins del CIE amb advocats que presten assessorament jurídic; i que hi hagi un metge disponible les 24h dins del centre.

"Què més hem aconseguit, el tema de càmeres, arrel de posar querelles, demanant que hi hagués càmeres a tots els racons dels CIES sobretot arrel de les morts que hi ha hagut... Hem aconseguit treure les mampares... Què més hem aconseguit? Que puguin entrar organitzacions allà dins. De fet Migra Studium ara pot entrar perquè té un conveni amb l'Ajuntament de Barcelona... Hem aconseguit que hi hagi un servei d'orientació jurídica dins del CIE amb uns advocats que presten assessorament jurídic. Hem aconseguit que hi hagi metge cada dia, que això abans tampoc existia.... És a dir, a nivell de canvi de les condicions materials d'existència de les persones que estan allà dins hem aconseguit moltes coses". INN_4

Aquestes millores han permès al moviment pensar que tot i que de moment no s'ha tancat el CIE de Barcelona, a **mitjà termini** això pot ser possible:

"Per tant, s'ha aconseguit tot això i coses que eren impensables. I de fet, encara que queda malament dir-ho, comencem a creure'ns tots nosaltres que és possible tancar els CIES...". INN_2

I a **llarg termini**, s'ha situat el tema en l'agenda política i s'ha aconseguit que molts partits polítics que fins al moment no tenien una posició clara sobre els Centres d'Internament l'incloguin en el seu programa. Aquest fet a succeït, majoritàriament, en els partits polítics i moviments socials d'esquerres.

"L'altra cosa que també crec que hem aconseguit és que els moviments socials i les esquerres en generals, per la part àmplia, incorporessin no només els CIE sinó també un aspecte clau en els discursos polítics. Crec que hem donat un pas de gegant que fa quatre o cinc anys a ara. Programes polítics, per exemple que ara la CUP incorpori, en el seu programa polític una sèrie de punts... O que ICV, per exemple, s'ha fet un fart d'anar al Parlament Europeu, i a la Frontera Sud i demés....I (...) ERC tradicionalment sempre ha estat molt forta en temes migratoris, gent forta que hi entén en el tema i tal. Però també la nostra tasca amb ERC ha sigut radicalitzar el discurs, com portar-los cap al Tancament...". INN_4

Les estratègies per situar el tema en l'agenda política s'ha aconseguit a través de diversos mitjans.

D'una banda, s'ha introduït el tema al Consell de Ciutat, i s'ha aconseguit que l'Ajuntament de Barcelona es posicioni a través d'una declaració sobre les condicions de vida de les persones internes al CIE de la Zona Franca i sobre la necessitat de vetllar pels drets humans en el seu interior. Aquest fet, és de rellevant importància, tot i no haver arribat a obtenir un posicionament clar sobre el seu tancament.

"Per exemple el CJB també, que forma part del Consell de Ciutat va ficar dins del Consell de Ciutat una declaració en la qual l'Ajuntament de Barcelona es posiciona. És una declaració que no parla directament de tancar el CIE, però es qüestiona el tema de l'existència dels CIES i sobretot de la fiscalització del que

està passant allà dins”. INN_2

Aquest posicionament per part de l'Ajuntament de Barcelona també és molt important alhora d'estendre l'experiència a altres municipis.

Una altra fita rellevant ha estat la participació en el Grup de Revisió del Model de Centres d'Internament d'estrangers en el marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans del Parlament de Catalunya que ha permès la compareixença de diferents entitats⁴⁶ expertes en vulneració de drets humans de les persones migrades, amb l'objectiu de fer arribar una proposta de conclusions al Ple del Parlament per tal que el Parlament de Catalunya aprovi una resolució que promogui el tancament del Centre d'Internament d'Estrangers (CIE) de la Zona Franca de Barcelona.

6.6.2 Quan la voluntat d'apoderar es complica

Com hem exposat anteriorment, el que és desitjable per part de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona seria que les persones internes i les seves famílies passessin a formar part activa de la mobilització i de l'experiència participativa.

“A nivell de participació és molt complicat perquè clar, evidentment la idea seria que els propis afectats estiguessin participant, però evidentment a l'implicat que pot participar és aquell implicat que ja ha aconseguit uns drets de nacional. Llavors clar, si no és molt difícil que les persones puguin participar, perquè clar si el teu permís de residència corre risc, despèn d'això... d'una participació, d'una multa que puguin constar com un antecedent, és molt difícil la participació”. INN_3

Però, tal com s'ha comentat anteriorment, hi ha una sèrie de condicionants que en dificulten molt aquesta voluntat. En primer és el fet que haver estat pres en un Centre d'Internament té unes repercussions psicològiques i familiars molt importants i per tant, les ganes d'oblidar aquest episodi dificulta que tinguin el sentiment que cal lluitar, en general, per tal de defensar els drets de les persones que estan tancades en els CIES.

“Primer que el CIE és una presó i és un lloc opac, fosc i que ningú té ganes de recordar i menys quan hi has passat”. INN_4

46 Entre elles cal destacar les intervencions de les tres entitats que formen part de la coordinació de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona: Fundació Migra Studium, SOS Racisme – Catalunya i la Plataforma Tanquem els CIES.

Tot i així hi ha excepcions, amb persones i famílies que ja tenen una cultura política determinada abans que s'hagi produït el pas pel CIE.

"Hi ha casos molt diversos, hi ha gent que té cultura més polititzada, més cultura activista que... pues algun cop ens ha passat! "Que venga vamos a tope!" L'Alfredo, per exemple, aquest xaval ens va agafar i ens va dir, "anem a tope!",.. Va dir: "això no vull que li torni a passar a ningú!"... Clar! un tio polititzat, un xaval que en la seva vida personal doncs milita a la seva manera, i en aquest sentit tant ell com la seva "compa" doncs molt propers. Però ja és una qüestió de cultura política de cadascú". INN_4

I d'altres des d'una posició més anònima, des de la por:

"D'altres famílies des d'un lloc molt més invisible però també col·laborant, fent-nos "clables"... (...) generes històries molt maques, però també hi ha molta por, hi ha molta por,... I a vegades que fem concentracions al CIE i així, gent que,...famílies amb les que hem estat treballant... i els hi diem "venga, parla!" I moltes vegades a últim moment "es que no no no quiero hablar, es que haver si luego le van a pegar"... hi ha molta por, molta". INN_4

Una segona dificultat, no gensmenys important és el fet que les persones o familiars de persones que han passat per un CIE es troben al territori en situació administrativa irregular. Aquesta realitat afegeix molta més complexitat al fet que puguin participar activament en manifestacions, moviments socials,... perquè el fet de ser sancionat en algun d'aquests espais pot comportar l'expulsió del país.

"Són molt poques les persones que poden participar, per què evidentment no hem d'oblidar que a vegades demanem la participació de les persones immigrades i ens oblidem que sota ells hi ha una llei que dificulta l'accés a participació real i a la manifestació pública. I... clar amb el risc de que aquesta persona sigui multada i que això li consti com un antecedent i que aquest antecedent pot dificultar la seva renovació... Ara amb la Llei mordassa serà encara més difícil, que participin i que reivindiquin els drets". INN_3

I, finalment, cal tenir en compte que la relació que s'estableix amb les persones que estan internes és molt complicada: per les expectatives que les famílies i la persona interna generen vers el moviment i perquè moltes de les persones que estan internades en un CIE acaben sent deportades, per tant la relació a posteriori és pràcticament inexistent.

"És complicat perquè moltes persones estan privades de llibertat, de fet la majoria de gent. I hi tens una relació en el marc de la privació de la llibertat. És una relació que és complicada, perquè la gent fica moltes expectatives... i... clar aquesta relació s'intensifica en el moment que es judicialitza el cas, gent que veus que la pots treure i demés, s'intensifica també amb la família, i... És molt complicat! Perquè més de la meitat que entren al CIE els deporten (...) i que és duríssim. Tu un dia vas a veure a algú i et diuen, no no hi és "lo han deportado!"... costa molt incorporar gent migrada perquè és una lluita molt fosca". INN_3

6.7 Les relacions (en el marc de la governança participativa) amb les institucions, les entitats i altres moviments socials

En aquest punt tractarem les relacions que la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona té amb diverses institucions (d'àmbit local, autonòmic, estatal i europeu) i amb les entitats i altres moviments socials de fora del territori de Catalunya.

6.7.1 Amb les institucions d'àmbit local, autonòmic, estatal i europeu

Abans d'iniciar aquest punt, és important recordar que la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona s'inicia com a resposta a la situació de vulneració dels drets humans que s'estava produint al Centre d'Internament d'Estrangers de la Zona Franca i la manca de resposta per part de les administracions, tot i les continuades mostres ciutadanes en contra d'aquesta realitat.

A partir d'aquesta realitat ens ha semblat molt rellevant analitzar com la Campanya ha buscat des del primer moment la interlocució amb les diferents administracions dels diferents nivells territorials, amb la clara finalitat d'obtenir una incidència política. A continuació tractarem d'apuntar les relacions que s'estableixen amb les institucions d'àmbit local, autonòmic, estatal i europeu.

— Àmbit local

Pel que fa a l'àmbit local, Tancarem el CIE de Barcelona ha tingut una voluntat molt clara, des del seu inici, d'incidir en les polítiques de l'Ajuntament de Barcelona. Per tal d'aconseguir-ho ha emprat estratègies diverses. Algunes d'elles, a través dels mecanismes institucionals de participació; i, d'altres, a través d'altres mesures de pressió i de lobby.

Pel que fa a l'ús dels mecanismes institucionals de participació, la incidència s'ha vehiculat a través del Consell de Ciutat de l'Ajuntament de Barcelona

El 27 de novembre de 2014, el Plenari del Consell Municipal de l'Ajuntament de Barcelona va aprovar una declaració institucional molt crítica amb el Centre d'Internament de persones estrangeres (CIE) de la Zona Franca (Consell de Ciutat de Barcelona, 2014).

Aquesta declaració havia arribat al Ple a instàncies del Consell de Ciutat, màxim òrgan consultiu i de participació de Barcelona. El document va ser aprovat amb el suport de tots els grups municipals, excepte el PP.

"Després, s'ha aconseguit que molta gent, per exemple el CJB, que forma part del Consell de Ciutat va ficar dins del Consell de Ciutat una declaració en la qual l'Ajuntament de Barcelona es posiciona. És una declaració que no parla directament de tancar el CIE, però es qüestiona el tema de l'existència dels CIES i sobretot de la fiscalització del que està passant als CIES, allà dins. Això, un cop va al Consell de Ciutat on hi ha sobretot entitats i polítics, i algunes persones individuals. Però quan una cosa s'aprova al Consell de Ciutat després passa directament al Ple de l'Ajuntament, i això és molt important. I aquesta declaració es va aprovar allà. És a dir, vam aconseguir que l'Ajuntament de Barcelona es posicionés en aquest tema, no directament en el tancament, però tu llegeixes la declaració i déu n'hi do el que s'ha avançat". INN_2

El text de la declaració es feia ressò dels indicis d'abusos i de vulneració dels drets humans que es produeixen habitualment a l'interior dels CIE, situava la necessitat de replantejar críticament l'internament de persones estrangeres i demanava la implicació activa de l'ajuntament en la vigència i la fiscalització del recinte per assegurar el compliment dels Drets Humans i un tracte digne a les persones que hi són internes. Així mateix, proposava incorporar entitats de la campanya Tancarem el CIE de Barcelona i el mateix Consell de Ciutat a la Comissió de Treball sobre el CIE creada entre l'Ajuntament de Barcelona i els comandaments policials responsables del centre (Fundació Migra Studium, 2015).

L'aprovació de la Declaració del Consell de Ciutat sobre el CIE de Barcelona va estar ben valorada per la campanya Tancarem el CIE de Barcelona. De fet, es va considerar com a fruit de les mobilitzacions i accions que s'havien organitzat des de la campanya per tal d'influir en el debat de les institucions. Tot i així, des de Tancarem el CIE de Barcelona es va manifestar que encara hi havia un trajecte molt llarg a recórrer fins a aconseguir el tancament definitiu del CIE de la Zona Franca i la resta de CIES de l'Estat Espanyol i d'Europa. Per aquest motiu es van comprometre a participar a la Comissió de treball sobre el CIE (entre l'Ajuntament de Barcelona i els comandaments policials responsables del centre), amb l'objectiu de situar en l'horitzó el seu tancament i reivindicar el paper de Barcelona com a ciutat referent en la Defensa dels drets Humans, la inclusió i la cohesió social. (Tancarem el CIE de Barcelona, 2014)

"Per nosaltres era important la declaració institucional per part de l'ajuntament, que no es nulli dient tancarem els CIE però sí que no volem que a la nostra ciutat es vulnerin els drets humans..." INN_1

Tot i el reconeixement dels objectius aconseguits a través del Consell de Ciutat de Barcelona, des d'alguns sectors de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona es va alertar de la necessitat que des de la societat civil es continués fent pressió per seguir

avançant cap a la garantia dels Drets Humans i el combat contra el racisme. Perquè, els mecanismes institucionals de participació plantegen algunes debilitats importants que cal tenir en compte.

"Tenim una lògica molt de política de carrer. Doncs preferim anar a l'Ateneu de Berga a parlar als 4 hippies i els tres iaïos que hi hagi explica'ls el que és un CIE, les polítiques migratòries i anar generant complicitats i anar polititzant i dotant de contingut la lluita antiracista, que anar a un espai institucional que no és vinculant en aquest sentit... I sobretot a nivell municipal que amb tota aquesta cultura de l'Ajuntament de Barcelona, no? D'espais participatius múltiples però que acaben tenint un sostre de vidre molt clar... que és que generen potser contingut, que fan com el gest polític públic però que potser no va més enllà..." INN_4

Seguint aquesta línia de treball amb els ajuntaments, el setembre de 2015 hi ha previst l'impuls de la campanya "Ciutats sense fronteres" amb l'objectiu que els ajuntaments dels municipis de Catalunya es posicionin clarament sobre el tancament del CIE de Barcelona i no col·laborant en aquells aspectes sobre retenció d'immigrants que els afecten directament (cessió de dades del padró, intervenció de la guàrdia urbana en batudes d'immigrants a nivell local...).

— Àmbit autonòmic

La relació de les entitats que formen part de Tancarem el CIE de Barcelona amb les institucions d'àmbit autonòmic han estat de caràcter molt divers i de diferent intensitat.

Com s'ha apuntat anteriorment, hi ha entitats com SOS Racisme – Catalunya que han estat participant activament en els diferents espais institucionals de participació amb la Generalitat de Catalunya, se les ha convidat al Parlament de Catalunya per expressar el seu posicionament davant de situacions de vulneració de drets humans, o que mantenen una relació estreta amb el Síndic de Greuges pel que fa a la presentació de denúncies de vulneració dels drets de les persones migrades.

A l'altre extrem hi tindriem la Plataforma Tanquem els CIES que en tot moment es defineix com un moviment alternatiu, que busca la incidència des d'estratègies de lobby de pressió.

"A Tanquem sempre hem funcionat des d'aquestes formes de fer política... creient-nos que som un actor polític, igual que ho és un Parlament, que tenim menys mitjans i menys pressupost, però que clar... Però preferim dedicar esforços a consolidar aquests jocs i equilibris en els que les organitzacions de drets humans tenen igual a dir que el Sr. diputat del partit X en el marc d'un Ple Parlamentari. I en aquest sentit sí que sempre hem treballat molt per legitimar els moviments socials i en aquest cas les organitzacions de drets humans com a interlocutors legítims, vàlids. I precisament com els actors legítims i vàlids perquè són els que estan treballant en temes de polítiques migratòries. No ens servia de res entrar en circuits institucionals eternals que a més ens obliguessin a retallar discursos o a plantejar mirades des d'un altre

lloc quan nosaltres el que tenim clar és que estem per la lliure circulació, per al tancament del CIES, per a que s'acabin les fronteres, ... llavors si!". INN_4

Tot i així, a partir de l'inici de la campanya Tancarem el CIE de Barcelona sí que s'inicien estratègies d'incidència conjunta.

Una primera, es du a terme el 10 de gener de 2014 amb l'entrada de diferents diputats del Parlament de Catalunya al CIE de la Zona Franca de Barcelona fent-se passar per familiars d'alguns dels interns, davant l'impediment, des del Ministeri de l'Interior de permetre'ls l'entrada com a representants polítics.

Al recinte hi van accedir de diputats d'ERC, ICV i CUP, i membres de SOS Racisme – Catalunya i la Fundació Migra Studium que en aquell moment ja disposaven d'un permís permanent per poder donar suport a les persones internes. I amb la presència de l'eurodiputada alemanya Ska Keller. Sortint, tots els assistents van manifestar la seva preocupació per l'estat del recinte i per les condicions humanes amb les quals vivien les persones internes.

La contínua pressió de les entitats i els moviments de defensa dels drets humans i la visibilització mediàtica que es va donar a aquest acte, van contribuir a que es desencadenessin dos fets més.

El primer, la visita institucional que es va organitzar des del Ministerio de Interior de España el 30 de gener de 2014. En aquesta data, un grup de parlamentaris del Parlament, el Congrés i el Senat van accedir al CIE de la Zona Franca de Barcelona acompanyats del director general de la Policia.

La visita va acabar amb unes demandes clares per parts de tots els partits polítics: d'una banda, ERC, ICV i la CUP en van demanar el seu tancament i el PP la necessitat de ser reformat i millorar les instal·lacions. De l'altra, tots els grups polítics van coincidir en denunciar la manca d'un reglament de funcionament per aquest tipus de centres d'internament, i en reclamar canvis legals perquè els estrangers que només estaven reclosos pendents d'expulsió per estar mancats de permisos de residència o de treball, no haguessin d'estar sotmesos a condicions de privació de llibertat similars als d'una presó.

El segon, la creació, l'any 2014, del Grup de Revisió del Model de Centres d'Internament d'Estrangers en el marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans del Parlament de Catalunya.

Com s'ha comentat anteriorment, es tracta d'una iniciativa d'ERC davant la contínua pressió i denúncia que des de les entitats i els moviments socials s'estava fent, davant la situació de sistemàtica vulneració dels drets humans de les persones migrades.

"És un Grup de Treball de la Comissió de Justícia i Drets Humans, que la porta la Gemma Calvet que és d'ERC i crea aquest grup de treball per veure tot això. La Gemma Calvet reconeix que aquest grup de treball es fa arrel de la mobilització. Per tant aquí crec que és important la pressió ciutadana en aquest cas el que ha fet tot això". INN_2

Aquest grup de treball s'ha acabat reunint en quatre ocasions i ha comptat amb les compareixences d'entitats i experts: la plataforma Tanquem els CIES, SOS Racisme – Catalunya, la Fundació Migra Studium, l'Observatori del Sistema Penal i Drets Humans (OSPDH) de la Universitat de Barcelona, l'Associació Catalana per la Defensa dels Drets Humans (ACDDHH) o el mateix Síndic de Greuges⁴⁷, l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona, CCOO, UGT, en són alguns exemples. I un representant de tots els partits polítics amb representació al Parlament de Catalunya (Bou, 2015).

Des del primer moment, les tres entitats coordinadores de Tanquem el CIE de Barcelona han treballat conjuntament:

"Les demandes que nosaltres fem en relació als CIES a l'Ajuntament o la Generalitat les fem en tant que membres de la Campanya, no a nivell individual. Nosaltres participem en la campanya, amb Tanquem i amb SOS a l'equip de treball sobre el CIE al Parlament. I llavors aquí cadascú parlarà del seu àmbit i del seu treball". INN_3

Amb les mobilitzacions i accions de denúncia dutes a terme i la participació en aquest grup de treball, la Plataforma Tanquem el CIE de Barcelona (amb SOS Racisme – Catalunya, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES al capdavant) ha aconseguit posar a l'agenda política la problemàtica dels centres d'internament.

47 El Síndic de Greuges en la seva compareixença al Grup de Treball, i com a mostra de l'opacitat que envolta aquest centre, va recordar que el 10 d'abril de l'any 2012 des del Ministeri de l'Interior se li havia denegat l'accés al CIE de la Zona Franca de Barcelona (Bou, 2015)

L'objectiu de la participació de Tancarem el CIE de Barcelona en aquest grup de treball ha estat, que el Parlament de Catalunya assolís un posicionament ferm i clar encaminat a tancar el Centre d'Internament d'Estrangers de Barcelona.

"El grup de treball en la que participarem en el marc del Parlament està dins de la Comissió de Drets Humans. L'objectiu és que el Parlament tingui un posicionament vers els CIE. I per a mi és una política,... que puguin arribar a plantejar a Madrid, un posicionament vers els CIE. És una punta que ajudaria a posar a nivell estatal. (...) Perquè el que no estem disposats és a haver uns acords de mínims, és a dir que hi hagi una millora de cert tipus de drets, per vulnerar uns altres. L'objectiu és el tancament, i nosaltres volem aquest tancament i lluitarem per aquest tancament. I és que és bo que es posi de manifest, que aquest tipus de centre no tenen una viabilitat dins d'un sistema democràtic". INN_3

Paradoxalment, durant aquest temps, des de la Direcció General per la Immigració no s'ha convocat la Taula per la Ciutadania i la Immigració, l'òrgan institucional de participació del que algunes de les entitats membres de Tancarem el CIE de Barcelona en formen part.

"Nosaltres no hem anat a portar aquesta campanya als òrgans formals de participació perquè, per exemple, no hi ha hagut reunions de la Taula per la Ciutadania i la Immigració. De fet, està morta. Si no hi haguéssim anat. Però la Taula aquesta... jo recordo que ens vam reunir amb el Director General d'Immigració per altres històries i tal... i ens va dir "a buenu mira quan es reuneixi la Taula i tal podeu portar el projecte"... Però la veritat és que la Taula no s'ha reunit des de fa molt temps." INN_2

— Àmbit estatal

En l'àmbit de l'Estat Espanyol cal destacar que l'any 2014 es produeixen dos esdeveniments que en un primer moment havien de ser de cabdal importància: l'aprovació d'un reglament intern de funcionament (Real Decreto 162/2014, de 14 de març⁴⁸), que regula completament el funcionament dels CIE; i la publicació de la Circular 6/2014 de la Dirección General de la Policía (Dirección General de la Policía, 2014) sobre els criteris que han de ser valorats a l'hora de proposar un internament.

48 Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjerros. (Ministerio del Interior, 2014)

El 14 de març del 2014 s'aprova el Reglament de funcionament i règim interior dels centres d'internament d'estrangers, després de 14 anys de l'aplicació de l'Ordre del Ministerio de Presidencia, de 22 de febrer de 1999.

"El Reglamento surge de la imperiosa necesidad de dotar de un nuevo y completo marco normativo a las condiciones en que las personas son privadas de libertad en los CIE. La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Organica 4/2000, de extranjería, estableció un plazo de 6 meses para su aprobación, si bien se ha tardado más de tres años en hacerlo." (Servicio Jesuita a Migrantes-España, 2014, p. 12)

L'Ordre Ministerial vigent fins al moment s'havia mostrat totalment insuficient alhora de definir un marc de funcionament del CIE on els drets de les persones internes fossin respectats. De fet, des de diferents institucions de l'Estat (Defensor del Poble, Jutjats de Control, Fiscalia) i des de la societat civil que treballen en la defensa de les persones internes en aquests centres, s'havien anat presentant demandes, recomanacions i denúncies.

"Fins ara estaven sense Reglament. Estaven a criteri del director del Centre d'Internament que és una persona del cos de la Policia Nacional. Una demanda històrica dels moviments dels drets humans abans del tancament, era un Reglament. El Reglament no s'aprova fins a l'any passat, en el moment que s'aprova el Ministeri de l'Interior fa la jugada de dir que ho faig amb les organitzacions de drets humans... Mentira! ...poc poden fer". INN_4

Aquest Reglament suposa una sèrie de canvis importants com són: la proporcionalitat en la mesura de l'internament com a principi orientador de la seva aplicació, l'especial atenció als col·lectius vulnerables, la nova estructura organitzativa, l'ampliació al dret d'informació de les persones internes, i canvis en determinats serveis i drets que podrien millorar les condicions d'internament (Ministerio del Interior, 2014). I, per tant, la seva correcta aplicació feia pensar en una dignificació de les condicions de vida de les persones internes.

Tot i així, un any després de la seva aprovació, les entitats de defensa dels drets humans continuen denunciant⁴⁹ la vulneració dels drets humans que en els darrers anys s’havien estat produint.

En aquest sentit han estat moltes entitats a nivell estatal que vetllen pel compliment dels drets humans que han fet les seves valoracions⁵⁰, alguns exemples han estat SOS Racismo, el Servicio Jesuita a Migrantes, Cáritas Española, Andalucía Acoge, APDHA.

A Catalunya, les entitats que formen part de Tancarem el CIE de Barcelona també van valorar l’aprovació del Reglament. La Fundació Migra Studium, per exemple, va publicar a la seva plana web un document (Grup Voluntaris CIE - Barcelona, 2014) en el que destacava dos fets. D’una banda, posava en valor el fet que l’elaboració del nou reglament s’havia fet a partir de la consulta diversos actors implicats en la problemàtica:

“Durant els dos anys d’elaboració d’aquest nou reglament hi ha hagut nombroses consultes amb organismes de l’Administració de l’Estat, Congrés dels Diputats i organitzacions socials, que treballen amb immigrants i visiten a diari a les persones internes als CIE. Hi ha també nombroses resolucions dels Jutjats de control buscant corregir les deficiències del model i garantir els drets de les persones internes, així com recomanacions del Defensor del Poble i de la Fiscalia sobre condicions d’internament.” (Grup Voluntaris CIE - Barcelona, 2014)

D’altra banda, però, posava en relleu que quedaven fora molts aspectes importants que haurien d’haver estat recollits, com per exemple: no s’aborden els criteris d’ingrés als CIES; no s’inclou el deure d’informar i explicar a les persones estrangeres les causes del seu ingrés al CIE; s’introdueix la vigilància amb armes de foc amb caràcter

49 Diferents mitjans de comunicació s’han fet ressò de la situació en els centres d’internament després de l’aprovació del Reglament i de la situació de denúncia per part de les entitats de la societat civil. Per exemple: el Diari ARA (Garcia-Morera, 2014)

50La “Campaña por el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros” va fer una roda de premsa el 15 de març de 2014 comunicant el seu desacord amb el contingut del Reglament. Aquesta roda de premsa va ser recollida per diversos mitjans de comunicació com: La Vanguardia (Política, 2014) o Eldiario.es (Sánchez, 2014)

general als CIE; s'exclou de l'àmbit reglamentari les Sales d'inadmissió dels aeroports, convertint-se així en “llimbs” legals...

Des de la Plataforma Tanquem els CIES, per exemple, es va oferir una roda de premsa fent una valoració del Reglament i la seva implementació, en el mateix sentit que la Fundació Migra Studium. (Sánchez, 2014) (Política, 2014)

Així mateix, el juliol de 2014, la Direcció general de la Policia va emetre una circular que establia els criteris que havien de ser considerats pel policia instructor de l'expulsió a l'hora de proposar l'internament en un CIE. Aquesta circular suposa un gran avenç perquè introdueix la valoració policial del cas concret abans de decidir si se sol·licita o no l'internament i contempla una sèrie de consideracions com: a) L'atenció a circumstàncies personals (com l'edat, el fet d'estar embarassada, malalties, maltractaments...); b) L'arrelament a l'Estat Espanyol (domicili conegut, fills menors d'edat, efectes de l'expulsió en l'estructura familiar...); c) Possibilitat real de l'execució de l'expulsió (si té passaport, si és nacional d'un país amb representació diplomàtica o consular a l'Estat Espanyol...); d) Consultar a l'ACNUR sobre països en conflicte i risc de repatriació; i, e) Recordar l'existència d'altres mesures cautelars com la presentació periòdica o la retirada de passaport (Direcció General de la Policia, 2014).

Tot i que els efectes d'aquesta Circular no es poden valorar numèricament (no hi ha dades disponibles), el cert és que les entitats de defensa dels drets humans denuncien que s'han continuat internat al CIES persones amb excepcionals situacions d'arrelament, amb dolències físiques o psíquiques, inexpulsables o potencials sol·licitants d'asil.

— Àmbit europeu

Des de Tancarem el CIE de Barcelona es valora que un treball pendent a desenvolupar és la incidència a la Unió Europea.

Tot i així s'han dut a terme petites accions com a campanya, per exemple el gener de 2014 una eurodiputada alemanya del partit de Els Verds, va participar en l'acte en el qual diferents diputats catalans van accedir al CIE de la Zona Franca de Barcelona fent-se passar per a familiars d'interns. En aquell moment, l'eurodiputada es va comprometre a portar a la Comissió Europea i al Parlament Europeu l'opacitat en la qual es trobaven aquestes institucions i la vulneració dels drets humans que es produïen de forma sistemàtica en les seves instal·lacions.

Tot i aquesta declaració el tema dels Centres d’Internaments d’Estrangers de moment no ha estat un tema central ni a la Comissió Europea i ni al Parlament Europeu. Sí que se n’ha parlat en el marc de la vulneració de l’article 13 de la Declaració dels Drets Humans que recull el dret de tothom a migrar. I concretament també en la denúncia a l’Estat Espanyol que el Tribunal Europeu dels Drets Humans va fer per l’expulsió d’un grup de persones provinents de zones de conflicte al Sàhara per vulneració del Dret d’Asil, reconegut en la Convenció de Ginebra de 1951 (Naciones Unidas, 1951) (Esbert-Pérez, 2014).

A finals de l’any 2014 en una trobada d’eurodiputats durant les jornades “La Frontera Sur: ¿Hay soluciones?” que es va dur a terme a la seu del Parlament Europeu a Brussel·les, impulsat per la xarxa europea Migreurop. En aquesta trobada els europarlamentaris d’Izquierda Unida Europea i dels Verds, migrants, defensors dels drets humans i diferents entitats van reclamar un canvi urgent en les polítiques migratòries de la UE.

A nivell individual per part de les entitats o moviments que en formen part de Tancarem el CIE de Barcelona s’ha intentat fer pressió al Parlament Europeu. Un exemple és la Fundació Migra Studium.

“També vam iniciar una campanya, més en solitari, de cara a les eleccions europees, presentant un document als parlamentaris quines serien les possibles línies sobre l’hospitalitat i quines serien les propostes per tal de legislar a nivell europeu el tema de la Immigració i concretament els Centres d’Internament.” INN_3

6.7.2 Amb altres entitats i moviments socials

Les entitats que formen part de Tancarem el CIE de Barcelona disposen d’una bona xarxa de relació amb entitats tant a nivell local, com estatal i europeu. El cert és, però que la majoria d’aquestes relacions, que vénen de fa anys, es duen a terme a nivell d’entitat/moviment social i no tant com a campanya.

A nivell local i autonòmic, cadascuna de les entitats i moviments socials que formen part de la campanya Tancarem el CIE de Barcelona continua mantenint les seves xarxes de relació en funció de quins són els seus objectius particulars.

En el cas de la Fundació Migra Studium, amb unes línies d’actuació més arrelades a la ciutat de Barcelona, manté relacions amb entitats i moviments socials propis del territori:

"Nosaltres tenim vincles amb moltes entitats del barri perquè molts dels nosaltres usuaris són derivats de les entitats que estem aquí. Ens coordinem amb Tot Raval, amb Caritas, amb Diàlegs de Dona, amb Fedelatina,... depenent de quin tipus d'àmbit estem parlant... amb la Taula del Tercer Sector,... Evidentment cada projecte té els seus espais de participació i de treball en xarxa." INN_3

En canvi, SOS Racisme – Catalunya manté relacions amb entitats i moviments socials més generalistes, de defensa dels drets humans i amb visió de país, com poden ser la PAH, l'ANC; o, partits polítics de nova creació com Guanyem o Procés Constituent.

"Nosaltres hem tingut relació ara amb la PAH en el tema de tancar el CIE. Hi havíem treballat perquè a vegades ens havia arribat gent afectada per desnonaments en el nostre Servei d'atenció i Denúncia (...). Amb l'ANC la relació ha estat divertida. Per ells és difícil. L'ANC en general a ells no els hi agrada mullar-se en res més que no sigui..., ells també tenen un full de ruta molt clar, i participen en diferents espais on creuen que poden portar el debat". INN_2

A nivell Estatal Espanyol, s'han anat donant trobades i fent mobilitzacions demanant el tancament dels CIES.

Durant l'any 2013 es van crear dues xarxes d'entitats de defensa dels drets humans a nivell estatal, però que en realitat estaven íntimament relacionades. Una primera, era la Plataforma per fer incidència en l'elaboració del Reglament que havia de regular els Centres s d'Internament a nivell estatal. La segona, era la xarxa pel tancament del CIEs a l'estat espanyol anomenada: "Campaña Estatal por el cierre de los CIE".

Pel que fa a la Plataforma per incidir en el Reglament, un cop aquest és aprovat i valorat per les entitats de defensa dels drets humans, es dedica a un treball únicament intern. En canvi, la Campaña Estatal por el Cierre de los CIES, pren força.

El desembre de 2014 va tenir lloc el "IV Encuentro anual de la Campaña Estatal por el Cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)" a Oviedo. A aquesta trobada, organitzada per la Ruta contra el racismo y la represión hi van assistir més de 50 persones representants d'entitats i moviments socials de diferents ciutats: Barcelona, Vigo, Compostela, Lugo, Valladolid, Salamanca, Madrid, Valencià, Bilbao.

"Des del 2012 fins ara també es va configurant la Campaña Estatal. Com que Estanya hi ha diversos CIES es comença a mobilitzar a la gent. Gent que també com una mica a Barcelona, gent que tradicionalment està treballant en temes de moviments, en temes vinculats a les migracions, comença a organitzar-se al voltant del CIE. Llavors la Campaña és Madrid-Barcelona- Valencia- Astúries i ara també hi ha el grup de Frontera Sud, que és una gent que viu a Melilla i... aquesta és una mica d'on surt Tanquem els CIES". INN_4

L'objectiu va ser consolidar les línies de treball de la Campaña Estatal por el Cierre de los CIES i crear un enfocament compartit sobre el significat del CIE i de les polítiques

d'estrangeria i les fronteres. Es van establir quatre línies de treball: frontera, CIE, vols i batudes.

Així mateix des de la Campaña Estatal por el Cierre de los CIES es va convocar una jornada de protesta, per al 15 de juny de 2015 a tot l'Estat per tal denunciar i difondre l'existència dels CIE i treballar per al seu tancament. La mobilització es va convocar simultàniament a frontera Sur de Melilla, la plaça de Lavapiés de Madrid, el CIE Zapadores de València i la Plaça de Catalunya a Barcelona.

L'objectiu del funcionament de la xarxa a nivell estatal és clar: tenir una imatge forta a nivell estatal i fer pressió a l'Estat Espanyol perquè, de fet, és qui en té les competències.

A la pràctica, com funcionem? Tenim tope autonomia... però ens servim de la Xarxa estatal perquè pensa que molta gent captada a la frontera la porten aquí a dalt. Parles amb la gent de Melilla "Oye! Han detenido a tanta peña" i pum les han portat a Barcelona (...). El sentit és de fer força, de tenir una xarxa que ens doni força a arreu de l'estat.... En segon lloc de tenir una imatge pública més forta de la campanya de Tanquem els CIES a nivell estatal. Perquè també la competència és de l'estat Espanyol i per tant no té molt sentit només treballar a Catalunya quan també tens tots els responsables a Madrid.

INN_4

En l'àmbit europeu, així com dèiem que el grau d'incidència en les institucions ha estat poc, sí que hi ha una bona xarxa d'entitats i moviments socials. Ja sigui a través de SOS racisme – Catalunya o a través d'altres moviments socials, sobretot quan es produeixen situacions de tensió o actes reivindicatius.

"Nosaltres estem en contacte també amb la gent de Migra Europa, amb xarxes europees... Aquí a Barcelona qui porta més això és SOS. Però ho porten ells i els contactes ens arriben a tots, però està guai! Però... sí sí, hi ha Migra Europa, la gent de No Borders, hi ha Calais, a França tots els campaments aquells que.... Ara a Regne Unit fa menys d'un mes hi va haver totes les mobilitzacions superfortes i la gent de Regne Unit ens va demanar ei gent feu-nos un cop de mà amb el tema comunicatiu i tal... Cada cop estem més organitzats!". INN_4

També s'han establert vincles amb entitats i moviments socials d'altres continents, com per exemple la Red Migraeuop, que és una xarxa euro-africana formada per 38 associacions de 13 països i per militants i recercadors, i que té per objectiu donar a conèixer la generalització del tancament dels estrangers en els centres d'internament, un dispositiu que està al nucli de la política migratòria de la Unió Europea (Migreurop, 2012). A poc a poc s'ha anat creant una xarxa.

6.8 Conclusions

A partir de l'anàlisi que hem fet en aquest capítol sobre la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona, se'n poden extreure les següents conclusions.

Pel que fa a la iniciativa, la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona neix a Barcelona, a començament de l'any 2014, a iniciativa de SOS Racisme – Catalunya, després de la mort d'un intern al CIE de la Zona Franca de la ciutat.

Els orígens de la mobilització els hem de buscar en dos moments històrics. D'una banda, en els moviments en defensa dels drets humans de la ciutat de Barcelona que, a final dels anys 90 i començament dels 2000 ja es van mobilitzar per al tancament del calabós de la Comissaria de les Corts de Barcelona. I de l'altra, a la trajectòria històrica de denúncia de la vulneració dels drets humans de les persones immigrades dels tres actors que han acabat formant el nucli impulsor de Tancarem el CIE de Barcelona: SOS Racisme, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES.

En aquest sentit cal assenyalar que es tracta de tres actors que tot i tenir un objectiu comú, provenen d'orígens i tenen formes d'organització molt diferents.

D'una banda, SOS Racisme – Catalunya, que és una organització no governamental fundada a Barcelona l'any 1989, L'entitat té per objectiu l'articulació d'un discurs antiracista i en pro dels drets humans així com la defensa de les víctimes de la xenofòbia mitjançant la denúncia activa i la pressió per la producció de canvis polítics i legislatius al respecte. L'entitat s'organitza a partir d'una assemblea de socis que escull mitjançant una votació directa els membres de la Comissió Permanent i el Consell. Compta amb una estructura tècnica per al seu funcionament ordinari. La seva font de finançament principal són les aportacions de la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona via subvencions i convenis, les quotes de socis/es, entitats i aportacions privades. I participa activament en diferents espais i òrgans estables de participació, tant de l'Ajuntament de Barcelona com de la Generalitat de Catalunya, com per exemple: la Taula per la Ciutadania i la Immigració. En aquest sentit va participar activament en el procés d'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració de Catalunya de l'any 2008, tot i que no l'ha acabat signant.

D'altra banda, Fundació Migra Studium, és una fundació privada promoguda per la Companyia de Jesús a Catalunya. L'entitat té com a objectiu afavorir la cohesió de la societat i la comunicació intercultural entre la població de diferents orígens i la població

d'arrels autòctones, prevenint els riscos d'exclusió social i a favorit la comunicació entre persones i col·lectius amb diferències culturals. L'entitat s'organitza en tres àrees de treball: l'estudi dels fenòmens migratoris; l'acció social destinada a afavorir la integració social dels immigrants i prevenir els riscos d'exclusió; i la sensibilització de la societat per tal de construir un model de convivència més solidari. I en aquest darrer és on hi ha el "Grup de Voluntaris CIE- Barcelona" és un grup que va néixer fa tres anys i té com a activitat principal la visita del CIE Barcelona un cop a la setmana amb l'objectiu d'acompanyar, servir a les necessitats que aquestes persones puguin tenir i defensar els seus drets. La Fundació no està present a cap òrgan estable de participació ni local, ni de l'àmbit català.

I finalment, la Plataforma Tanquem els CIES, que es constitueix el gener de 2012, coincidint amb la mort d'un intern que estava pres al CIE de la Zona Franca de Barcelona. Tot i que els inicis del moviment el trobem l'any 2009, en la campanya "Enredadas" contra les batudes que es feien a la ciutat de Barcelona. "Tanquem els CIES" es constitueix al voltant de quatre objectius: visibilitzar els Centres d'Internament d'Estrangers; denunciar les vulneracions de drets que s'hi produeixen; i, exercir accions per tal que es tanquin els CIES de l'Estat Espanyol. Com a Plataforma s'organitzen assembleàriament i de forma autònoma i tenen tres comissions (la Comissió Jurídica, la Comissió de Visites i la Comissió de Comunicació). L'assemblea general es reuneix un cop al mes i és l'encarregada de prendre les decisions de caràcter general i d'obrir i tancar línies d'acció. A nivell de finançament és una plataforma autofinançada i no reben diners de l'administració. No pertanyen a cap òrgan estable de participació ni en l'àmbit local, autonòmic o estatal.

Per tant, la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona és fruit d'una iniciativa ciutadana resultat de la confluència de moviments socials i d'entitats amb una trajectòria històrica contrastada en la defensa dels drets humans de les persones immigrades tot i tenir orígens molt diversos (ONG, església i moviments socials).

Pel que fa als continguts, la Campanya s'aproxima a una temàtica molt rellevant per la societat catalana l'any 2014 per tres motius.

El primer, perquè els CIE són centres no penitenciaris on s'internen persones de nacionalitat estrangera extracomunitària que han estat detingudes per trobar-se en situació administrativa irregular abans de ser expulsades definitivament de l'Estat. Però, paradoxalment, les dades de l'any 2013 confirmaven la tendència que moltes de les persones que ingressaven al CIE de la Zona Franca de Barcelona, finalment no

eren expulsades (l'any 2013, per exemple el 54% dels interns no havien acabat en expulsió). I que, en canvi es produïa un increment de les expulsions exprés (les que es produeixen en menys de 72 hores a la detenció)

El segon, perquè els CIES són institucions opaques que no disposen de les condicions mínimes necessàries per garantir els drets fonamentals de les persones retingudes, ni uns mínims d'habitabilitat.

Tercer, perquè, tot i haver-hi una situació històrica argumentada de vulneració dels drets humans de les persones internes als CIES, ni les diferents institucions públiques ni els diferents partits polítics havien donat, en aquell moment, respostes clares a aquesta necessitat social.

En aquest context, la Campanya Tancarem el CIE neix amb tres objectius: un a curt termini, que és millorar les condicions de vida de les persones que estan internes al CIE. Un segon, a mitjà termini, que és tancar el Centre d'Internament d'Estrangers de Barcelona i fer aquest tancament extensiu a altres CIES de l'Estat Espanyol. I, finalment, a llarg termini, fer incidència a nivell polític, arribant a transformar les polítiques d'immigració de Catalunya i de l'Estat Espanyol.

Per tant, podem afirmar que es tracta d'una estratègia de participació amb uns objectius clarament definits que aborden una temàtica de rellevància per a la societat catalana perquè afecta a la vulneració dels drets humans d'una part de la població.

Pel que fa a com s'organitza la Campanya, hem fet esment de quatre elements: el lideratge, l'estructura de funcionament, les formes de participació a nivell intern i les formes de participació a nivell extern.

El primer element de l'organització de la Campanya Tanquem el CIE de Barcelona és el seu lideratge que, com hem vist recau en mans del teixit associatiu (SOS Racisme Catalunya i Fundació Migra Studium) i el suport dels moviments socials (Plataforma Tanquem el CIES). En aquest sentit SOS Racisme – Catalunya en seria l'actor de més pes en la Campanya perquè és qui té majors recursos i més capacitat de mobilització.

Un segon element que hem tractat és l'estructura de funcionament. En aquest sentit, hem comprovat com el fet que la Campanya estigui formada per la confluència de diferents actors, n'acaba determinant el seu funcionament.

D'una banda, perquè hi ha diferents graus d'intensitat a l'hora de tirar endavant l'estratègia participativa: trobem SOS Racisme – Catalunya (entitat impulsora i com diem és la que té més recursos i més reconeixement entre la ciutadania i les institucions); Fundació Migra Studium (soci minoritari i entitat que té un treball més intens dins del CIE); la Plataforma Taquem els CIES (que se sumen a la Campanya des d'una posició de moviment social, molt activista però amb pocs recursos); i, finalment un conjunt d'uns 20 actors (altres entitats, moviments socials...) que es mobilitzen per actes o actuacions concretes i de forma puntual.

D'altra banda, la Campanya compta amb una estratègia de comunicació molt potent, amb una presència molt rellevant en els mitjans de comunicació 2.0. (tant a nivell individual cada actor, com a nivell col·lectiu a través de la creació de plana web, Facebook i Twitter com a "Tancarem el CIE de Barcelona"). Així mateix, han buscat complicitats tant en els mitjans de comunicació més convencionals (TV3, ARA) o més innovadors (El Crític, Diario.es). L'estratègia a través de tots aquests mitjans és clara, la voluntat de donar una visió col·lectiva i d'unitat de la Campanya.

Un tercer element que hem valorat ha estat com s'impliquen les persones que formen part de Tancarem el CIE de Barcelona en la Campanya. En aquest sentit hem afirmat que tot i que la voluntat final és crear una campanya compacta, on el pes de l'organització no passi per les entitats i els moviments socials que en formen part, actualment la participació a nivell intern es dona a través d'aquestes. En aquest sentit un dels reptes actuals és la implicació de les persones que han estat internes en un CIE (o els seus familiars). Ja que les possibilitats d'implicar-se políticament són molt reduïdes: degut al desgast psicològic que implica haver hagut de passar per un Centre d'Internament i perquè al trobar-se en situació administrativa irregular poden acabar sent deportades.

I, finalment, un darrer element de la seva estructura de funcionament són les estratègies de participació que empren per a la transformació social. Aquestes estratègies estan relacionades amb els objectius que es persegueixen des de "Tancarem el CIE de Barcelona".

En primer lloc, a curt termini, per millorar les condicions de vida de les persones que estan internes al CIE de la Zona Franca de Barcelona, hem vist com els tres actors (SOS Racisme – Catalunya, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES) que formen part del grup promotor continuen mantenint les seves accions i

campanyes relacionades amb els Centres d'Internament a nivell individual i treballant en xarxa, cadascuna des de la seva especialitat i des de la seva raó de ser.

En segon lloc, per assolir el seu objectiu a mitjà termini, és a dir, per tancar el Centre d'Internament d'Estrangers de Barcelona i fer aquest tancament extensiu a altres CIES de l'Estat Espanyol, han dissenyat campanyes d'actuació conjunta com: “Meteteing piulada” o “Encerclem el CIES de Barcelona” o el “Manifest d'adhesions”.

I, en tercer lloc, per tal d'obtenir una incidència a nivell polític, amb l'objectiu de transformar les polítiques d'immigració a Catalunya, utilitzen diferents estratègies d'actuació. D'una banda, la implicació, per part d'algun dels actors que formen part de la Campanya (com SOS Racisme – Catalunya) en els òrgans institucionals de participació: per exemple en la Taula per la Ciutadania i la Immigració de la Generalitat de Catalunya i el Consell de Ciutat de l'Ajuntament de Barcelona. Tot i que d'altres, com la Plataforma Tanquem els CIES, per exemple, té una visió molt crítica d'aquests espais.

D'altra banda, la participació (per part de SOS Racisme – Catalunya, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES, entre d'altres) en el Grup de Revisió del Model de Centres d'Internament d'Estrangers en el marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans del Parlament de Catalunya.

I, finalment, les mocions als ajuntaments a través de la campanya “Ciutats sense Fronteres” amb l'objectiu que els ajuntaments es posicionin clarament en el tancament del CIE de Barcelona.

Per tant, podem afirmar que es tracta d'una forma d'organització amb un lideratge fort per part de la ciutadania (formada tant per entitats com per moviments socials), amb una estructura de funcionament a nivell intern definit a partir de diferents graus d'intensitat a l'hora de tirar endavant l'estratègia participativa (no és el mateix la implicació de SOS Racisme – Catalunya, que és qui té més recursos i reconeixement en l'àmbit polític i social, que altres actors que se sumen a la Campanya en moments puntuals i per a accions concretes). I amb una estratègia de comunicació molt potent, amb una presència molt rellevant tant en els mitjans de comunicació 2.0 com en els més tradicionals. Així mateix, hem afirmat que tot i haver la voluntat de crear una campanya compacta, actualment la participació interna encara està molt vehiculada per les entitats i els moviments socials que en formen part. I un dels reptes actuals és la implicació de les persones que han estat internes en un CIE (o els seus familiars).

Per acabar, a nivell extern hem vist com es duen a terme diferents tipus d’estratègies de participació que estan relacionades amb els objectius que es persegueixen des de “Tancarem el CIE de Barcelona”. És a dir, depenent si té a veure, a curt termini, amb millorar les condicions de vida de les persones que estan internes al CIE (amb accions i campanyes individuals); a mitjà termini, tancar el Centre d’Internament d’Estrangers de Barcelona i fer aquest tancament extensiu a altres CIES de l’Estat Espanyol (amb accions conjuntes com el “Meeting piulada”, “Encerclem el CIE de Barcelona” i “Manifest d’adhesions”); i, finalment, a llarg termini, fer incidència a nivell polític, arribant a transformar les polítiques d’immigració de Catalunya i de l’Estat Espanyol (amb la implicació en els òrgans institucionals de participació; implicació en el Grup de Revisió del Model de Centres d’Internament d’Estrangers en el marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans del Parlament de Catalunya; i les mocions als ajuntaments a través de la campanya “Ciutats sense Fronteres”).

Pel que fa a qui forma part de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona hem arribat a dues conclusions. La primera, és que es tracta d’una experiència participativa que compta amb un alt compromís de les entitats i els moviments socials de caràcter generalista. En aquest sentit, la Campanya neix amb la voluntat de mobilitzar el nombre més divers d’actors possibles i d’aquesta manera aconseguir la implicació de sindicats, associacions de defensa dels drets humans, entitats vinculades al territori, federacions d’entitats, entitats independentistes i moviments socials. El grau de participació d’aquestes entitats varia: tindríem aquelles entitats i moviments socials que hi són d’una manera més intensa i permanent (que serien SOS Racisme – Catalunya, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES); i d’altres, que s’hi impliquen de manera més puntual en actes, accions o reunions (que serien la resta).

La segona és, el repte que té la Campanya per implicar tant les entitats d’immigrants com les persones (o famílies de) que han estat retingudes en un CIE. La dificultat d’aconseguir una implicació compromesa de les associacions d’immigrants rau en el fet que es tracta d’un teixit que ha quedat molt debilitat arran de la crisi social i econòmica i aquest fet afegeix un entrebanc més a la seva existència. En canvi, la dificultat per aconseguir una implicació activa de les persones (o dels familiars) que han estat tancades en un CIE la trobem en dos aspectes: l’afectació psicològica que els hi suposa haver passat per un Centre d’Internament, fet que dificulta el pas a pensar que cal lluitar perquè altres persones no passin per la mateixa experiència; i, que es tracta d’un col·lectiu que molts d’ells continuen estant en situació d’irregularitat

administrativa (irregularitat sobrevinguda per manca de “papers” a l’Estat Espanyol) i per tant, poden acabar sent deportades.

D’aquesta manera podem afirmar que es tracta d’una experiència d’èxit pel que fa a la diversitat i l’extensió d’entitats i moviments socials que implica, però amb reptes importants a assolir com és el fet que les persones afectades i les entitats formades majoritàriament per població immigrant, passin a ser també activistes i protagonistes actius de les accions de la Campanya.

Pel que fa als impactes que tenen les accions de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona ens hem centrat en tres aspectes.

El primer aspecte és la seva capacitat de transformació social. I en aquest sentit hem assenyalat que l’impacte que han tingut o tenen les seves accions en relació als seus propis objectius poden resumir-se en tres. A curt termini, s’ha aconseguit fer visible el Centre d’Internament de la Zona Franca de Barcelona a la ciutat i a la societat catalana i s’ha obtingut una clara millora en les condicions de vida de les persones preses del centre. A mitjà termini, s’estan assentant les bases cap al tancament definitiu del CIE de la Zona Franca de Barcelona. A llarg termini, s’ha aconseguit situar el tema en l’agenda política i social de Catalunya, forçant a partits polítics que fins al moment no tenien una posició clara sobre els CIES l’incloguin en el seu programa polític; i, obrint un Grup de Revisió del Model de Centres d’Internament d’Estrangers en el Marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans del Parlament de Catalunya.

El segon aspecte és la seva capacitat d’apoderament de les persones immigrades que han estat internes en un CIE o els seus familiars. En aquest sentit, hem explorat les dificultats que es troben per tal que les persones afectades passin a ser part activa de la Campanya: les afectacions psicològiques d’haver estat internats i la situació administrativa irregular a l’Estat Espanyol que els pot conduir altra vegada a un centre o a la deportació directa.

A tall de conclusió, doncs, podem afirmar que pel que fa a la seva capacitat de transformació social, la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona està assolint els seus objectius i que per tant es tracta d’una bona pràctica en termes de qualitat participativa. En canvi, la seva capacitat d’apoderament o d’aconseguir que les persones afectades passin a ser activistes de la Campanya, és un repte complex però pendent d’assolir. Finalment, hem vist com, amb el pas del temps, la relació entre els

actors que formen part de la Campanya s’ha consolidat i en aquest sentit hi ha la voluntat de continuar actuant fins a assolir els objectius marcats.

Finalment, hem tractat **les relacions** que la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona té amb les institucions i amb les entitats i altres moviments socials.

Partint del fet la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona s’inicia com a resposta a la situació de vulneració dels drets humans que s’estava produint als CIES i la manca de resposta per part de les administracions, el fet que des de la Campanya es busqui una clara incidència en l'àmbit institucional (local, autonòmic, estatal i europeu) és de rellevant importància.

En l'àmbit local, la Campanya mostra un clar interès a incidir en els ajuntaments. D’una banda a l’Ajuntament de Barcelona mitjançant estratègies diverses a través dels mecanismes institucionals de participació (Consell de Ciutat de l’Ajuntament de Barcelona); i, d’altres, a través d’altres mesures de pressió i de lobby. I d’altra banda, a altres municipis de Catalunya, amb la campanya “Ciutats sense fronteres”.

En l'àmbit autonòmic, la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona ha tingut diverses estratègies de relació. Com s’ha apuntat anteriorment, hi ha entitats com SOS Racisme – Catalunya que han estat participant activament en els diferents espais institucionals de participació amb la Generalitat de Catalunya. I d’altres, en canvi, com la Plataforma Tanquem els CIES que en tot moment es defineix com un moviment alternatiu, que busca la incidència des d’estratègies de lobby de pressió

Tot i així, a partir de l’inici de la campanya Tancarem el CIE de Barcelona si que s’inicien estratègies d’incidència conjunta com l’entrada de diferents diputats del Parlament de Catalunya al CIE de la Zona Franca de Barcelona fent-se passar per familiars d’alguns dels interns (2014); la visita institucional que es va organitzar des del Ministerio de Interior de España (2014); o la creació del Grup de Revisió del Model de Centres d’Internament d’Estrangers en el marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans del Parlament de Catalunya (2014). Paradoxalment, durant aquest període, des de la Direcció General per la Immigració no es convoca en cap moment a la Taula per la Ciutadania i la Immigració, l’òrgan institucional de participació que en principi hauria de servir per interlocutar amb les entitats i del que algunes de les entitats membres de Tancarem el CIE de Barcelona en formen part.

En l'àmbit estatal, a l’Estat Espanyol l’any 2014 es produeixen dos esdeveniments que en un primer moment havien de ser de cabdal importància: l’aprovació d’un reglament

intern de funcionament (Real Decreto 162/2014, de 14 de març), que regula completament el funcionament dels CIE; i la publicació de la Circular 6/2014 de la Dirección General de la Policía sobre els criteris que han de ser valorats a l'hora de proposar un internament. Tot i així, un any després de la seva aprovació, les entitats de defensa dels drets humans continuaven denunciant la vulneració dels drets humans que en els darrers anys s'havien estat produint.

Finalment, en l'àmbit europeu des de Tancarem el CIE de Barcelona es valora que un treball pendent a desenvolupar és la incidència a la Unió Europea.

Per tant, podem afirmar que la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona busca de forma activa la incidència política en les diferents institucions d'àmbit local, autonòmic, estatal i europeu, i per tal d'aconseguir opta per diferents estratègies des de participar activament als òrgans i espais institucionals de participació en accions de desobediència política o de lobby de pressió.

Les entitats que formen part de Tancarem el CIE de Barcelona disposen d'una bona xarxa de relació amb entitats tant en l'àmbit local, com estatal i europeu. El cert és, però que la majoria d'aquestes relacions, que vénen de fa anys, es duen a terme en l'àmbit d'entitat/moviment social i no tant com a Campanya.

En l'àmbit de l'Estat Espanyol, s'han anat donant trobades i fent mobilitzacions demanant el tancament dels CIES. Alguns exemples en són: l'any 2013 la Plataforma per fer incidència en l'elaboració del Reglament que havia de regular els Centres d'Internament en l'àmbit estatal; i, la “Campaña Estatal por el cierre de los CIES”; i l'any 2014, va tenir lloc el “IV Encuentro anual de la Campaña Estatal por el Cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)” a Oviedo.

D'aquesta manera, podem concloure que la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona busca ordinar una xarxa d'entitats i de moviments socials, que va més enllà del seu propi marc territorial de referència, per tal que les seves accions i els seus objectius tinguin una incidència política a altres nivells territorials.

Capítol 7

7. ELS IMMIGRANTS I LES CONSEQÜÈNCIES DE LA BOMBOLLA IMMOBILIÀRIA: EL CAS DE LA PAH COM A EXPERIÈNCIA D'ACTIVACIÓ I APODERAMENT DE LA POBLACIÓ IMMIGRADA

7.1 Introducció

En aquest capítol analitzarem la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH), una experiència participativa impulsada des de la ciutadania, concretament des dels moviments socials, per tal de donar resposta a la situació d'emergència habitacional produïda per l'impagament de les hipoteques d'aquells sectors socials més desafavorits i el programa d'ajust estructural imposat pel govern espanyol. Un dels col·lectius més afectats per aquesta problemàtica és justament, però no exclusivament, la població immigrada.

Per tal de dur a terme l'estudi d'aquesta experiència aplicarem el model d'anàlisi exposat en el Capítol 3 de la Metodologia d'aquesta tesi.

En primer lloc ens centrarem en explicar com la PAH sorgeix dels moviments socials altermundistes, concretament de *V de Vivienda*, un moviment social nascut l'any 2006 d'Internet.

En segon lloc, explicarem quins són els objectius de la PAH i argumentarem perquè l'any 2009 considerem que la Plataforma aborda un tema de primera necessitat per a la societat catalana i espanyola.

En tercer lloc, analitzarem com s'articula la PAH. En aquest sentit exposarem en què consisteix el lideratge compartit i com s'estructura el seu funcionament, tant a nivell local com a nivell global com a Plataforma. Així mateix posarem en relleu quines formes de participació tenen a nivell intern i quines són les estratègies de participació que tenen amb l'objectiu de transformar la societat.

En quart lloc, estudiarem quin és el perfil de les persones que formen part de la PAH. I, especialment pararem atenció al fet que es tracta d'una experiència participativa que el que busca és que les persones afectades passin a ser activistes del moviment; i, al fet

que les persones afectades són d'origen molt divers, tant dins com fora de l'Estat Espanyol.

En cinquè lloc, ens centrarem en tres aspectes relacionats amb els impactes de la PAH. Un primer aspecte és la seva capacitat de transformació social, és a dir, l'impacte que han tingut o tenen les seves accions en relació als seus propis objectius. El segon, és la seva capacitat d'apoderament, és a dir, explicarem com un dels grans èxits de la Plataforma és que les persones afectades passin a ser part activa de la solució del seu problema i de la problemàtica dels altres.

I, finalment, exposarem com es relaciona la PAH amb les diferents institucions (d'àmbit local, autonòmic, estatal i europeu) i amb altres entitats i moviments socials de fora del territori català.

7.2 La PAH: una iniciativa des dels moviments socials

La Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) sorgeix, l'any 2009, originalment dels moviments socials altermundistes que, en un context de lluita contra la Globalització i la Guerra d'Iraq, defensaven el dret a l'habitatge. La PAH va néixer com a resposta a la situació d'emergència habitacional produïda per l'impagament d'hipoteques d'aquells sectors socials més afectats per l'esclat de la bombolla immobiliària i el programa d'ajust estructural imposat pels diferents governs espanyols, amb el suport de la Unió Europea (Camacho, Orueta, Gadea, Ginés, & Lourés, 2014).

Concretament els orígens de la Plataforma els trobem a *V de Vivienda*, un moviment social nascut el maig de 2006 a Internet a partir d'un correu electrònic anònim que convocava a la ciutadania a fer concentracions, en les principals places de l'Estat Espanyol, per reclamar el dret a un habitatge digne (Romanos, 2014).

Esta primera convocatoria espontánea resultó ser todo un éxito, con varios de miles de personas manifestándose en ciudades de todo el Estado, durante varias horas, en concentraciones y marchas no autorizadas, sin rumbo fijo pero alimentadas con un espíritu común de hartazgo e indignación general, con un claro componente generacional, pero no exclusivamente juvenil (García, 2011, p. 88)

V de Vivienda va ser un moviment social que una de les activistes entrevistades qualifica de “fresc” perquè tot i defensar un dels drets més clàssics i tradicionals, com és el dret a un habitatge, va saber renovar el llenguatge i els codis de relació amb la

ciutadania. Un exemple clar n'és un dels seus lemes més significatius "No tendrás una casa en la puta vida" (Tipaldou, 2013):

"Això, des d'un moviment social clàssic, era inconcebible, era políticament incorrecte i mai hagués estat aprovat en assemblea. En canvi aquest era un moviment fresc que volia trencar i connectar amb el carrer". INN_5

Les seves campanyes comunicatives doncs es van caracteritzar per ser directes (amb missatges com el que acabem de comentar), cridaneres (globus de color groc per simbolitzar la bombolla immobiliària) i imaginatives (per exemple, l'aparició del superheroi "Supervivenda" en els mítings dels candidats a les eleccions municipals de l'any 2007). El setembre de 2006 va néixer el portal www.vdevivienda.net gestionat per l'assemblea de Barcelona i que va servir de punt d'unió de les diferents assemblees que havien anat sorgint en diferents ciutats de l'Estat Espanyol durant aquells mesos.

V de Vivienda considerat (Colau & Alemany, 2012) com un moviment antisistema i contestatari, va tenir entre el seu "fer", alguns encerts importants: d'una banda la seva capacitat per anticipar el futur, perquè va preveure l'escenari de crisi i els fràgils fonaments sobre els quals s'erigia l'economia espanyola. De l'altra, el fet d'actuar com a catalitzador del malestar social al voltant d'una problemàtica complexa, invisibilitzada pels mitjans de comunicació i exclosa de l'agenda política com era l'accés a l'habitatge.

"Vam fer mobilitzacions de moltes persones, per condicionar el debat i l'agenda oficial; es va posar el tema de l'habitatge com una de les prioritats quan no hi era; però més enllà d'això, el moviment es va esgotar molt ràpid". INN_5

Les seves accions i mobilitzacions es van traduir en respostes concretes per part de les administracions estatals i autonòmiques: l'activació de la Renda Básica de Emancipación⁵¹ (REE), que va entrar en vigència el 8 de gener de 2008 a l'Estat

51 "La Renta Básica de Emancipación (RRE) consiste en un conjunto de ayudas directas del Estado, destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda que constituye su domicilio habitual y permanente, en las condiciones y requisitos que establece el Real Decreto 1472/2007".http://es.wikipedia.org/wiki/Renta_B%C3%A1sica_de_Emancipaci%C3%B3n

Espanyol, o l'aprovació de la Ley del Suelo⁵² de 2008 en l'àmbit estatal. O *La Llei*⁵³ 18/2007 del dret a l'habitatge a Catalunya i la Ley⁵⁴ 1/2010 de derecho a la vivienda a Andalusia en l'àmbit autonòmic, entre d'altres.

Però aquestes reaccions per part de les administracions, tot i ser tardanes i poc efectives, van tenir unes conseqüències per al moviment: la desmobilització i desactivació de *V de Vivienda*. Si bé és cert que moltes d'aquestes mesures impulsades per l'Estat Espanyol no recollien cap de les mesures proposades pel moviment, és innegable que van tenir un efecte desmobilitzador que, sumat al cansament de les mateixes estructures del moviment i la seva incapacitat per a créixer imaginativament, van fer augmentar la seva debilitat. (García, 2011)

L'any 2008 *V de Vivienda* va organitzar un atrobada sota el lema "No dejaremos que los bancos nos echen de casa" que és considerat com el germen de la PAH (Camacho, Orueta, Gadea, Ginés, & Lourés, 2014).

Fruït de l'experiència i de l'aprenentatge dels i les activistes que van formar part d'aquest moviment, el 22 de febrer de 2009 es constitueix la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca.

El naixement de la PAH, com dèiem, s'ha d'entendre en el marc de l'emergència d'un nou context social i polític que ve marcat per la crisi econòmica i financera internacional de l'any 2008 i que té uns efectes devastadors a l'Estat Espanyol. Crisi, que ens situa davant d'un nou paradigma social, econòmic, polític i cultural amb un

52 "La Ley del Suelo es una ley que regula los derechos y obligaciones de los propietarios de terrenos en España. Es la piedra angular del Derecho urbanístico, en tanto que regula el derecho a edificar y el valor del suelo. La primera ley del suelo española fue promulgada en 1956 y la más reciente data de 2008 (Cfr. Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008)". <http://www.boe.es/boe/dias/2008/06/26/pdfs/A28482-28504.pdf>

57 [Http://www.gencat.cat/mediamb/publicacions/monografies/L_18_2007_dret_hab_%28cat%29.pdf](http://www.gencat.cat/mediamb/publicacions/monografies/L_18_2007_dret_hab_%28cat%29.pdf)

54 <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2010/54/1>

nou marc d'oportunitats i amb noves possibilitats d'intervenció. I només així s'entén l'aparició de la PAH, amb un doble objectiu: d'una banda, donar resposta als desallotjaments hipotecaris que s'anaven incrementant exponencialment; i, de l'altra, la possibilitat de fer evident el fracàs del model econòmic en el qual s'havia estat vivint.

"Amb el canvi de context econòmic i la crisi el discurs canvia una mica, i passa del dret a la "vivienda" a atacar un problema concret que era, i continua sent, el tema dels desnonaments per procés d'execució hipotecària. I aquí és on es produeix la transformació de "V de Vivienda" a Plataforma d'Afectats per a la Hipoteca". INN_6

La PAH sorgeix doncs, amb la voluntat de ressituat el debat i introduir la vulneració del dret a l'habitatge com una de les causes que expliquen la crisi actual:

"La mera creación de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca ejemplificaba el fracaso de las políticas de vivienda de los últimos años y supuso un revés para unas administraciones que habían empujado a la población a endeudarse". (Colau & Alemany, 2012, p. 92)

I neix amb tres grans objectius. En primer lloc, aconseguir la dació en pagament; és a dir, que amb l'entrega de la propietat de l'habitatge n'hi hagi prou per eixugar el deute hipotecari en els casos que sigui habitatge habitual i no hi hagi possibilitat d'assumir el pagament de la hipoteca per causes alienes a la mateixa voluntat. En segon lloc, paralitzar els desallotjaments, per tal d'evitar que famílies senceres es quedin sense casa i sense la possibilitat de ser realotjades (tenint en compte que es tracta d'un acte de desobediència civil). I, en tercer lloc, convertir els habitatges hipotecats en lloguers socials. Més endavant explicarem com es tradueixen aquests objectius en accions concretes de la PAH.

7.3 El dret a l'habitatge, un dret vulnerat

Rellevància

A finals de l'any 2007 als Estats Units esclata la crisi de les anomenades "hipoteques escumbrària". Les conseqüències d'aquesta crisi es tradueixen, a l'Estat Espanyol, en una pujada del tipus d'interès i la contractació de crèdit internacional que van afectar greument al negoci immobiliari, sector que, en aquell moment, era el que creava més ocupació.

"Durante los años álgidos de la burbuja, el peso del sector inmobiliario representaba el 18% del PIB, el 30% si se tienen en cuenta las actividades económicas indirectas que proliferaron al amparo de la construcción, y daba Trabajo a un 13% de la población, muy por encima del 6,7%

de Alemanya i del 8% de Reino Unido” (Observatori DESC i Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, 2013, p. 17)

A partir de l'any 2008 la impossibilitat material de pagar el lloguer o la hipoteca es converteix en problema de primer nivell per a les famílies de l'Estat Espanyol. Segons dades del Consell General del Poder Judicial⁵⁵, entre l'any 2008 i l'any 2013 s'inicien un total del 497.797 procediments d'execució hipotecària. Les dades⁵⁶ mostren una evolució que reflecteix la situació desesperada que viuen moltes famílies al territori: l'any 2007 es van fer 25.943 execucions hipotecàries, l'any 2009 eren 93.319 i el 2013 van ser 82.680. A Catalunya l'increment també és substancial: l'any 2007 es van fer 5.538 execucions hipotecàries, l'any 2009 eren 18.053 i el 2013 van ser 18.341.

Taula 24. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción Ejecuciones hipotecarias presentadas por TSJ. Període 2007 - 2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Catalunya	4.538	11.240	18.053	18.112	13.727	18.567	18.341
Estat Espanyol	25.943	58.686	93.319	93.636	77.854	91.622	82.680

Font. Elaboració pròpia.

Segons dades exposades a l'article “Spain: Platform of mortgage victims (PAH) – It is possible!” l'any 2012 a l'Estat Espanyol hi va haver 8 desallotjaments per hora (que equival a 200 desallotjaments al dia). Des de l'any 2007 fins a finals de 2011 hi van haver un total de 350.000 desallotjaments a l'Estat Espanyol. I, el segon trimestre del

55 <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Estadistica-Judicial/Informes-estadisticos/Informes-periodicos/Datos-sobre-el-efecto-de-la-crisis-en-los-organos-judiciales---Datos-desde-2007-hasta-tercer-trimestre-de-2014>

56 Tot i així, tal com recorden (Cano & Etxezarreta, 2014) fins a l'any 2012 les dades que ofería el Consell General del Poder Judicial van ser ampliat a partir de 2012. Fins aquest any les dades estadístiques provenien únicament dels Serveis Comuns d'Actes de Comunicació i Execució (no els realitzats directament pels jutjats en les localitats en les quals no existeixen aquests serveis). A partir del 2012 s'incorporen els llançaments de 1^a instància on s'inclouen aquests jutjats oferint, segons els CGPJ una informació més fiable que anys anteriors però dificultant els seguiments d'una sèrie temporal.

2011, els desallotjaments es van elevar un 21%, però les subhastes de pisos buits van caure un 16% (Tipaldou, 2013).

Per tant, tal i com s'afirma en l'estudi "Emergència habitacional en el Estado Español" (Observatori DESC i Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, 2013) tot i tractar-se d'una situació de clara emergència social, la reacció més comú entre les diferents administracions públiques va ser la negació. De fet, el President del Govern Espanyol en aquell moment, José Luis Rodríguez Zapatero no va començar a parlar de "crisi" obertament fins a finals de l'any 2008. Davant aquesta situació, cap dels grans partits d'àmbit estatal va promoure des de Govern central millores substancials en la situació de les persones amb hipoteques impagables.

En aquest context de buit en l'àmbit polític i de govern, com hem explicat anteriorment, l'any 2009 es creà a Barcelona la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca amb l'objectiu de modificar la legislació hipotecària per permetre la dació en pagament.

Hi ha coincidència en assenyalar que un dels motius pels quals la PAH obté un suport tan ampli entre la ciutadania és per la rellevància del tema al voltant del que es mobilitza.

En primer lloc, es pot parlar d'un context d'oportunitat, perquè davant d'una situació de crisi i emergència social ni les administracions públiques ni els partits polítics tenen capacitat o voluntat de donar resposta a una necessitat social.

"I la PAH és el que és, no gràcies als activistes,... (...) És, senzillament que hem tingut "la sort" d'identificar un punt de ruptura de l'Estat. Hem pillat una contradicció econòmica del sistema a la qual l'Estat no estava donant resposta i evidentment aquí és on tu pots ficar la cunya a través de la teva organització i fer palanca. I això ha sigut la clau". INN_6

En canvi la PAH apareix com a agent catalitzador del malestar social al voltant de la problemàtica de l'accés a l'habitatge, un malestar que, com dèiem, estava latent però no havia trobat ni la veu ni el canal adequat per expressar-se.

Una problemática hasta entonces silenciada por los medios de comunicación y excluida de la agenda política (Colau & Alemany, 2012, p. 89)

En segon lloc, es tracta d'una problemàtica transversal, que afecta molta població, amb característiques molt diverses, però amb una percepció social comú: el fet que es tracta d'un tema de primera necessitat.

"Tractar una problemática que sigui transversal i que afecti molta gent. Tu pots tenir la idea que hi ha

temes gravíssims però si la població no ho percep com tu, no respondrà, per molt que tu ho tinguis molt clar. Per tant, una és això problemàtiques que siguin transversals i que afectin molta gent". INN_5

A mesura que la crisi va anar avançant, les execucions hipotecàries no van discriminar ni per raons d'origen, ni de sexe, ni de religió. I, per tant, més aviat es pot parlar d'un perfil sociològic d'afectats i de la definició d'una sèrie de factors de vulnerabilitat⁵⁷.

Tal com s'afirma al "Llibre verd de la PAH", actualment

La PAH actua en molts camps diferents (emocional, polític, mediàtic, judicial, comunicatiu, etc.) per promoure canvis legals que donin resposta a la vulneració de drets fonamentals que pateixen les persones afectades i, en un marc més ampli, proposar solucions per fer efectiu el dret a l'habitatge per a tota la ciutadania (Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, 2014, p. 5)

Objectius:

La Plataforma d'Afectats per la Hipoteca neix amb tres grans objectius: la dació en pagament retroactiva per aquelles persones que no hagin pogut o no puguin fer front als pagaments del seu habitatge habitual; la paralització dels desnonaments fins a trobar solucions definitives; i, la creació d'un parc públic de lloguer social amb els habitatges embargats que es troben en mans dels bancs.

Pel que fa a la dació en pagament és la fórmula que permet extingir el deute hipotecari entregant la propietat de l'habitatge en casos de residència habitual i deutors de bona fe:

...que la entrega de la propiedad de la vivienda fuera suficiente para saldar la deuda hipotecaria en los casos de la vivienda habitual y ante la imposibilidad de asumir el pago de la hipoteca por causas ajenas a la propia voluntad. (Colau & Alemany, 2012)

57 Segons les dades d'una enquesta realitzada per l'Observatori DESC a 2721 membres de la PAH entre febrer de 2009 i octubre de 2012, un 82% de les persones afectades són nascudes a l'Estat Espanyol; el 60% té estudi secundaris acabats o un grau de formació professional, i un 24% té estudis universitaris. Més de la meitat de les persones afectades té almenys un menor d'edat al seu càrrec, i un 30% a una persona de la tercera edat. Dos terços de les persones enquestades no tenen ni feina ni prestació per estar aturada. Per més d'un terç de les persones afectades en algun moment la hipoteca ha significat el total dels ingressos familiars, i per més de la meitat (un 59,6%) implicava dedicar més del 60% dels ingressos familiars. (Observatori DESC i Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, 2013)

De fet es tracta d'una fórmula⁵⁸ que ja existeix en la regulació hipotecària actual però que al ser d'aplicació opcional, les entitats bancàries només l'han utilitzat quan els hi ha convingut o sota la pressió de les accions de la PAH, per exemple.

Un segon objectiu és la paralització dels desnonaments⁵⁹, és a dir, frenar l'amenaça que suposa el desallotjament sense la possibilitat de ser reallotjat. Actualment, paralitzar un desallotjament desafiant una ordre judicial és una acció de desobediència civil, però tal com explica a “Vidas Hipotecadas”:

...desobedecer de forma activa leyes que se consideran injustas no solo es un derecho, sino también un deber de la población (Colau & Alemany, 2012)

En aquest objectiu és on s'emmarca la campanya “*Stop desahucios*” que explicarem més endavant.

I, el darrer objectiu és la reconversió del parc hipotecari de persones insolvents en un parc públic de lloguer social.

“... Jo personalment crec amb la necessitat d'un parc públic de “vivenda”, via construcció impulsada per les administracions públiques si calgués, o via expropiacions (que ara potser seria la via més raonable) massives d'entitats financers. Vull dir, tenim milers i milers de pisos buits a tot l'Estat Espanyol, no té cap sentit que aquests pisos, que molts d'ells estan en mans d'entitats financeres intervingudes per l'Estat, rescatades amb diners públics, no es posin a disposició de la gent que no té casa ara mateix.” INN_6

Aquest parc públic de lloguer social es podria aconseguir mitjançant diverses mesures. Des de la PAH en destaquen tres: en primer lloc, condicionar les ajudes públiques que

58 Com es recorda a “Vidas Hipotecadas” (Colau & Alemany, Vidas Hipotecadas, 2012) aquesta mesura que va ser impulsada per la PAH i formulada per l'Observatori DESC, es va debatre per primera vegada al Congrés dels Diputats el 16 de juliol de 20120 per iniciativa del grup mixt (ICV-IU-ERC) i a data de 2014 continuava bloquejada per part del PP i el PSOE tot i tenir el suport de moltes entitats socials, organitzacions sindicals, centenars d'ajuntaments, la Federació Espanyola de Municipios y Províncias, Parlaments autonòmics, associacions de jutges, col·legis d'advocats, etc.

59 Tal com s'explica a “Emergencia habitacional en el Estado Español” (Observatori DESC i Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, 2013) les execucions hipotecàries i els desallotjaments massius per raons econòmiques violen diversos articles de la Constitució Espanyola (com els articles 24 i el 47); l'article 25 de la Declaració Universal dels Drets Humans; l'article 11 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC), l'article 31 de la Carta Social Europea, entre d'altres

reben els bancs i les caixes al fet que lloguin els habitatges en procés d’execució hipotecària a la família expropietària per una renda que no superi el 30% dels ingressos que percep la unitat familiar. En segon lloc, expropiar l’ús de fruit dels habitatges procedents d’execucions per un període mínim de cinc anys per a llogar-les a les famílies desallotjades per una renda no superior al 30% dels seus ingressos. I, en tercer lloc, expropiar els habitatges executats en mans d’entitats financeres pel mateix preu pel qual s’estan adjudicant en subhasta.

Per tal d’arribar a aquests objectius, la Plataforma ha dissenyat diverses companyes que seran comentades més endavant.

7.4 Com s’articula la PAH?

Per tal d’explicar com s’articula la PAH, analitzarem com és el lideratge compartit d’aquesta estratègia i com s’estructura el seu funcionament, tant en l’àmbit local com en l’àmbit global. Així mateix, també exposarem les diferents formes de participació que empren a nivell intern i les estratègies de participació que tenen a nivell extern, amb l’objectiu de transformar la societat.

7.4.1 Lideratge compartit des dels moviments socials

La PAH és un moviment organitzat de forma assembleària que promou la presa de decisions col·lectives, la socialització de la informació i el repartiment de tasques i responsabilitats. En aquesta mateixa línia, treballen amb un tipus de lideratge compartit, que l’anomenen “per referents”:

“Entenc més el concepte de referent que el de líder (...). De referents n’hi poden haver molts i com més millor. Referent és una cosa que va acompanyant a la humanitat i tots hem tingut referents en totes les èpoques de la nostra vida, individuals i col·lectius. I són necessaris per projectar-te cap allà on vols anar. Pots tenir referents per motius personals, per motius polítics, és com una forma de funcionar cultural i positiva.” INN_5

A la PAH hi ha diferents tipus de referents i el moviment els reconeix segons les seves habilitats i dedicacions: els referents de les comissions de treball, els portaveus (que serien els referents de comunicació), els juristes, els acompanyants a les negociacions amb els bancs... Els referents són reconeguts per l’assemblea i tenen caràcter rotatiu. No hi ha un organigrama jeràrquic de funcionament de la PAH.

7.4.2 La PAH: l'articulació en l'àmbit local

La PAH es regeixen per uns principis fundacionals comuns que varien una mica a nivell local en funció de la grandària i la composició de cada Plataforma. Aquests principis fundacionals queden recollits de la següent manera:

“Criterios para constituir una PAH. Para constituir una PAH tienen que seguirse unas normas básicas y aceptarse los siguientes criterios: la PAH es una organización ciudadana que nace de la sociedad civil y por lo tanto es independiente y anti-partidista. La PAH es un movimiento no violento. Los recursos y el asesoramiento de la PAH serán gratuitos. El asesoramiento de la PAH será colectivo. Las PAH aceptarán las demandas y las reivindicaciones recogidas en el manifiesto constituyente. Más allá de estos elementos, las PAH gozarán de plena autonomía para elaborar las estrategias que crean más oportunas en función del contexto local.” (Colau & Alemany, 2012, p. 105)

Del funcionament de les PAH en l'àmbit local en comentarem quatre elements. En primer lloc, com es produeix l'arribada de les famílies afectades i l'acollida al moviment; en segon lloc, en què consisteix l'assessorament col·lectiu; en tercer lloc, el funcionament en comissions de treball; i, en darrer terme, les estratègies de comunicació que utilitzen.

L'arribada de les persones afectades a la PAH es produeix fonamentalment pel boca-orella. És a dir, a través de les xarxes socials i familiars més pròximes.

“A les reunions de la PAH hi arriben persones afectades que, en molts casos, estan espantades, desinformades i, sovint, amenaçades pels bancs; deprimides, amb un sentiment de culpa molt gran, i que viuen el problema amb vergonya i sense saber exactament què fer i com fer-ho. D'altra banda, és bo saber que, a la PAH, també s'hi acosten moltes persones que no estan afectades pel tema directament i ho fan per col·laborar de diverses maneres: mitjans de comunicació, persones que s'interessen per feines relacionades amb la temàtica, per participar en les accions i les negociacions, etc.”. (Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, 2014, p. 11)

Si bé és cert, que moltes vegades el coneixement de l'existència de la Plataforma és via els mitjans de comunicació, el pas a assistir a una assemblea es fa a través de coneguts, amics o familiars.

“Com arriba la gent a la PAH, depèn molt del perfil de persona que vingui. Hi ha perfils variadíssims. (...) En qualsevol cas sí que acostumen arribar en un estat molt fràgil emocional i personal perquè la PAH acostuma a ser l'últim recurs per la majoria d'ells. Jo establiria una distinció: el coneixement sí que pot ser via mitjans, però el pas per venir es dona pel boca-orella, algú que coneix algú que... Passa per algun vincle amb algú de la Plataforma o algú vinculat a la Plataforma...” INN_6

Aquelles PAH que són més grans, i on les incorporacions de nous afectats és més nombrosa (per exemple la PAH de Barcelona, de Sabadell o de Terrassa) han creat “comissions d'acollida a nous” o “comissions de suport” per explicar el funcionament de les assemblees o per fer suport emocional als nousvinguts. Aquestes comissions es creen, també, per dur a terme processos de *desculpabilització* que són necessaris i previs a l'apoderament.

Per exemple, a la PAH de Sabadell tenen el que anomenen una “assemblea de nous”. Consisteix en una reunió, on s'ajunten totes les persones de nous casos, i se'ls hi fa una explicació de com funciona la plataforma, de quins són els seus objectius, com s'organitzen, com protesten, i de què es requereix d'ells a la PAH.

Així mateix també han creat la Comissió de Suport, que té per objectiu enfortir el vincle personal, socialitzar i aprofundir en el coneixement dels membres de l'assemblea. Té una freqüència de reunions setmanal i permet treballar amb les persones afectades des d'un vessant més emocional.

Però, en què consisteix l'assessorament col·lectiu?

Consisteix en la realització d'assemblees d'assessorament col·lectiu on es tracten i es posen en comú els diferents casos. El fet de donar un tractament col·lectiu als casos individuals és una de les característiques fundacionals de la PAH i una de les eines imprescindibles per fomentar la transformació social.

Les assemblees acostumen a dividir-se en dues meitats. La primera és més organitzativa, és on s'explica què és i que no és la PAH, el funcionament, l'organització i la participació a la PAH i on es dóna informació de les diferents comissions de treball en l'àmbit local, les tasques que s'hi realitzen i com s'hi pot participar. És on es prenen les decisions de caràcter més estratègic per tal de determinar si es dóna suport a determinats projectes, mobilitzacions, actes o l'organització de festes per recollir diners, per exemple.

“La primera parte hacemos como todo lo relacionado con la estructura de funcionamiento de la Plataforma: las novedades que se han dado en la semana, si hay la agenda de la semana, todo lo que hay que hacer,... si se necesita gente para hacer una acción... para un banco... si se tiene que parar un desahucio,.. ¡Esto es lo más importante! Si hay un desahucio hay que conseguir el mayor número de personas posibles y... bueno..., las novedades,... todo lo que es de la estructura de la PAH.” INN_7

La segona meitat de l'assemblea és on s'expliquen les diferents fases del procés d'exclusió hipotecària i on es produeix l'exposició pública d'alguns casos i dubtes per

part de les persones afectades. És l'assessorament compartit pròpiament dit i és on s'exposen els casos i l'evolució dels mateixos.

"Y en la segunda parte, las novedades de casos. Cada persona explica su caso, una novedad, si ha ido al banco, si ha tenido un éxito, se explica un poco... a veces son 30 casos (...). De lo que se trata es de un asesoramiento colectivo. Alguien explica y entre todos le vamos diciendo los pasos a seguir o lo que hay que hacer ... Y si alguien se equivoca pues los que llevan más tiempo, los que más saben, los que tienen más experiencia, siempre hay alguien que sabe más que tu... pues te corrigen... pero la idea es que todo el mundo participe...". INN_7

En ambdós moments l'assemblea és autogestionada: hi ha moderadors/es per gestionar els temps de les intervencions, voluntaris/es per assignar torns i agafar actes, responsables del projector i l'ordinador i persones que ajuden en algunes traduccions. Tots els torns s'intenta que siguin rotatius.

Tot i ser de caràcter assembleari, aquelles PAH que són més grans poden organitzar-se en diverses comissions de treball, grups i assemblees.

"Crec que s'estan explorant camins intermitjos que són els més interessants. Formes assembleàries, sí! Crec que són les que més desitgem, en la mesura que creem relacions horitzontals, que volem distribució dels rols i de les tasques, que volem "coprotagonisme" en els processos de transformació... I en aquest sentit sí que m'identifico molt més amb la forma assembleària. Però l'assemblearisme ben entès, madur, no ingenu... I, està clar que per organitzar-se s'han de fer comissions, grups de treball i es poden delegar decisions en moments determinats... No tot es pot fer per assemblea, és inoperatiu!". INN_5

Tot i que aquestes comissions i grups de treball poden ser de caràcter dinàmic (la seva emergència i desaparició es va adaptant a les necessitats que es detecten al territori) les PAH locals es fonamenten en una estructura base.

A banda de les reunions d'acollida i de les assemblees generals, les PAH s'organitzen en diverses comissions, com per exemple: la Comissió Obra Social (que s'encarrega de la campanya *Obra Social de la PAH*; la Comissió de Comunicació (encarregada de redactar comunicats i d'informar de les diferents campanyes a través del *mailing* i de les xarxes); la Comissió Jurídica (formada per advocats, juristes i persones amb coneixements sobre lleis i normatives que elabores recursos i documents d'ús col·lectiu); la Comissió de Gènere i Habitatge (que vetlla per aquells casos en els quals apareix la violència de gènere)...

Finalment, en l'estratègia de comunicació de les PAH, les eines i mitjans de comunicació tenen un paper important per entendre el seu funcionament. Com acabem de comentar, aquelles PAH en l'àmbit local que són més grans, tenen una Comissió de Comunicació que vetllen per redactar comunicats i informar de les

diferents campanyes. Les TIC són fonamentals per facilitar l'organització interna de les assemblees de les PAH locals: a banda d'existir una llista de distribució per correu (on s'envien les actes de les assemblees, els *pwp*, el calendari,...); cada Plataforma té el seu propi compte de Twitter, Facebook, plana web i grup de Whatsapp.

L'objectiu de totes aquestes eines és doble: en primer lloc, augmentar i millorar la capacitat d'interrelació, de connexió immediata i d'informació que no circula pels mitjans i canals habituals. I en segon lloc, facilitar al màxim l'accés a tots els documents, informes i coneixement que des de les diferents PAHs es van produint:

"Hem generat un munt de documents útils per a que la gent pugui anar per si mateixa a reclamar al banc, anar als jutjats. Hi ha un gran material accessible per a tothom, compartint a través de la xarxa "anti copy-right". Tots els aprenentatges que hem fet i tots els materials que hem generat els hem explicat. Buscant a gent que ens informés dels aspectes jurídics, però traduint-los perquè fossin accessibles per a tothom."

INN_5

Tal com es recull al document "*Criteris bàsics de funcionament d'una PAH*" cada PAH té com a mínim dues persones que actuen com a portaveu i que tenen per com a funció representar-la en els diferents àmbits en els quals aquesta actua, dins del seu marc legal (per exemple, amb les administracions locals) i transmetre aquelles idees i/o conceptes que han estat discutits i acordats en assemblea. (Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, 2013). Aquest equip de portaveus, és escollit per l'assemblea de cada PAH i la seva rotació també es decideix en aquest espai.

"El fet que jo sigui portaveu s'ha d'avaluar col·lectivament regularment. No és que jo sigui portaveu i ja està. Aleshores, utilitzar aquest canal de ser portaveu per ficar sempre els valors col·lectius per davant de qualsevol personalisme... Si tu realment ets portaveu, el que tu has de fer és d'altaveu dels valors col·lectius i no de tu mateixa". INN_5

7.4.3 La PAH: una xarxa de PAHs locals

Des de la seva constitució a Barcelona l'any 2009 fins al 2014 es calcula que s'han creat més de seixanta Plataformes locals a tot l'Estat Espanyol. Segons el "*Llibre verd de la PAH*"

"Gairebé cinc anys després, podem dir que, avui, la PAH és un moviment ciutadà apartidista, articulat en més de 190 nodes d'arreu de l'Estat, a través del qual persones directament afectades i persones solidàries s'organitzen per denunciar i canviar aquesta situació" (Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, 2014, p. 5)

Aquest creixement territorial ha obligat a repensar els mecanismes de coordinació interns del mateix moviment. Si bé en un primer moment la relació entre diferents PAH locals es donava per llaços bàsicament personals.

L'emergència de les diferents PAH en l'àmbit local va posar de manifest la necessitat de treballar en el disseny de formes organitzatives més horitzontals que adequessin la presa de decisions i l'elaboració d'estratègies a la nova realitat del moviment. Partint de la idea que a totes elles les unia el fet de compartir uns problemes similars i, per tant, la capacitat d'acció s'incrementaria si hi havia una coordinació de campanyes, activitats, accions...

"Jo recordo la primera reunió de PAHs catalanes es va fer, si no recordo malament el juliol del 2012 (em sembla), fa dos anys... (...) aquella primera reunió, en principi vam establir una periodicitat bimensual o trimestral i després vam veure que no, que havia de ser mensual,... Ara es fan reunions un cop al mes de PAHs catalanes, que han anat creixent i ara requereix d'una organització i d'una logística.... però més o menys ens n'hem anat sortint". INN_6

En l'àmbit català, actualment hi ha dos tipus de coordinacions: una, de caràcter més assembleari; i, l'altra, el treball en Comissions.

D'una banda, les reunions de coordinació de les PAHs són mensuals i es duen a terme de forma itinerant per tot el territori. S'intenta que vagin rotant mensualment per a cada província: Barcelona Tarragona, Lleida i Girona per tal que les reunions siguin territorialment les més representatives possibles. L'objectiu és que la PAH no quedi centralitzada només a Barcelona (tot i ser l'àrea metropolitana on concentra el nombre més de PAHs i de persones afectades) i les PAHs locals quedin integrades en l'estructura organitzativa.

I de l'altra, s'ha confeccionat tot un sistema organitzatiu en Comissions: s'ha creat una Comissió de Coordinació i una sèrie de Comissions de treball temàtiques que en faciliten el funcionament.

La Comissió de Coordinació és la Comissió que vetlla per donar coherència estratègica al moviment i prendre decisions de forma delegada en aquelles ocasions on la urgència o la necessitat no permeten esperar a la convocatòria d'una assemblea territorial.

De les altres Comissions de treball en destaquen:

- la Comissió de l'Obra Social de la PAH (és la que gestiona la Campanya d'*Obra Social de la PAH* a nivell català);
- la Comissió de gènere (és la que s'encarrega dels temes vinculats a ruptures de parella que es donen en les famílies afectades o episodis de violència de gènere);

- la Comissió internacional (és la que vetlla de les relacions amb altres països, quan es demana l'assistència a plens, cursos, seminaris internacionals);
- la Comissió de premsa (que va néixer amb l'objectiu de descentralitzar la relació amb els mitjans de comunicació, encarregada de redactar comunicats i d'informar de les diferents campanyes);
- la Comissió de mediació interna (que té per missió tenir cura dels problemes que sorgeixen entre comissions internes de la mateixa PAH, és un tipus de mecanisme de mediació intern).

Entre setembre 2011 i febrer 2012 el moviment va dur a terme tres trobades estatals per intercanviar experiències, coordinar-se i articular campanyes. La coordinació a nivell de l'Estat Espanyol es fa cada quatre mesos però és molt més complexa i té una dificultat afegida que són les distàncies territorials:

“...Més o menys hi ha també una Comissió tècnica, una Comissió estatal que la veritat no funciona gaire... Hi ha un tema geogràfic,... Sembla una tonteria perquè hauríem de pensar que en la era de les tecnologies tot això ja no importa..., Però la proximitat geogràfica, el fet de poder quedar, el fet de tenir una certa proximitat geogràfica i un no- se- què fa que les coses funcionin”. INN_6

És just en el marc d'una trobada de les PAH a nivell estatal, duta a terme el juny de 2013 a València, que es va decidir, per exemple, intensificar l'acció de l'Obra Social centrada en el re-al·lotjament de persones desallotjades o en risc de ser-ho (Camacho, Orueta, Gadea, Ginés, & Lourés, 2014)

7.4.4 La participació a nivell intern de la PAH

A nivell intern els/les afectats per la hipoteca i els/les activistes tenen diverses estratègies per implicar-se en el moviment. En aquest punt ens destacarem tres: la implicació en els assessoraments col·lectius, la participació en comissions de treball i l'acompanyament de les persones afectades a les entitats bancàries.

En primer lloc, els assessoraments col·lectius és una de les estratègies de participació a nivell intern característiques de la PAH. Com hem exposat anteriorment, es tracta d'una estratègia pròpia de la Plataforma que consisteix en la realització d'una assemblea d'assessorament col·lectiu on es tracten i es posen en comú els diferents casos. Participar activament en aquest tipus d'assessorament és el que ha permès aconseguir que les persones afectades esdevinguin un agent actiu, implicant-se tant en la resolució del seu problema com en els que afecten a la resta de membres del moviment.

"Capacitar-nos col·lectivament, d'alguna manera ha sigut clau. La PAH sempre ha dit: "tu ets responsable de lluitar pel teu cas..." Però has de tenir clar dues coses: que la millor manera d'ajudar-te és ajudar a la PAH. És a dir, que s'ha de fer incidència perquè canviïn les lleis... Perquè mentre les lleis siguin injustes, ningú no et pot garantir res. Has de tenir clar que la incidència prioritària que tenim tots és la de canviar les lleis i per això ens organitzem col·lectivament. I dos, tu ets responsable del teu cas però la bona notícia és que ja no estaràs mai més sol (que és el que t'havia passat fins ara) sinó que tindràs el suport dels altres". INN_5

En aquests mateixos assessoraments col·lectius es fa necessària la participació d'un mínim de tres persones per tal de gestionar l'assemblea de forma eficaç i eficient (una que moderi l'acte, una altra que prengui acta i una darrera que moderi els trons de paraula). I es proposa que aquests càrrecs siguin rotatius.

"Les dues parts tenen moderadors propis, gent que assigna torns i gent que agafa actes. I són torns rotatius. Intentem que cada setmana ho faci algú diferent. Amb més o menys èxit. Hem aconseguit unes 15 persones que poden fer aquestes funcions. I tenim gent per torns, actes, projector... Tenim un projector on anem posant tota la informació, en tres idiomes, en castellà/català, anglès i àrab. També hi ha gent que ens ajuda a traduir en moments determinats.... els rols estan bastant distribuïts, intentem que "rulin"... però no sempre s'aconsegueix". INN_6

Aquelles persones que participen de l'assessorament col·lectiu i tenen importants coneixements específics (per exemple, jurídics) poden socialitzar el seu coneixement en l'assemblea.

"Al principi, els que portàvem més temps vam ser els que vam transmetre tots els coneixements sobre temes d'habitatge... Però des del primer dia el que hem fet és fer molts tallers formatius. Ara, diguem que, ja hi ha molta gent que ho sap tot. Ara ja no som necessaris diguem. També per a un moviment és essencial que ningú sigui imprescindible. Jo demà puc desaparèixer i la PAH segueix igual. I això és importantíssim. El moviment el que ha de buscar és això, que realment ningú sigui imprescindible o que tots ho siguem igual...". INN_5

En segon lloc, la participació en comissions de treball. Tal com s'especifica a "Criteris bàsics de funcionament d'una PAH", la PAH és un moviment assembleari que promou la presa de decisions col·lectives, la socialització de la informació i el repartiment de tasques i responsabilitats (Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, 2013). Per aquest motiu s'estructura en Comissions o grups de treball formats per equips de dues o tres persones, depenent de la dimensió de cada PAH. Algunes d'aquestes Comissions com hem explicat anteriorment són: Comissió d'Acollida, Comissió de Gènere, Comissió de Comunicació, Comissió de l'Obra Social de la PAH...

L'objectiu és distribuir entre tots els membres del moviment les tasques que s'han de dur a terme. La participació activa de les persones afectades i els activistes en aquests grups de treball és una altra de les estratègies internes de participació.

“Està clar que per organitzar-se s’han de fer comissions, grups de treball i es poden delegar decisions en moments determinats... No tot es pot fer per assemblea, és inoperatiu!”. INN_5

I, en tercer lloc les tasques d’acompanyament a les entitats bancàries: que consisteix en l’acompanyament de les persones afectades a les entitats bancàries per tal de negociar solucions a la seva situació. Aquests grups d’acompanyament són rotatius i estan formats per persones amb experiència i persones en formació per tal que aquestes darreres puguin prendre el relleu.

“... Todos los acompañamientos se intentan hacer así, alguien con experiencia y alguien para que aprenda.... Alguien con experiencia de hablar, que no tenga miedo de hablar,... y alguien que no para que vea el argumentario que se da para cuando te toque ir a ti. Para que no te acabe convenciendo el banco o el otro,...”. INN_7

7.4.5 Les estratègies de participació per a la transformació social

Tal i com hem comentat anteriorment, la PAH es va crear l’any 2009 amb l’objectiu de combatre una legislació injusta i cercar solucions que oferissin respostes a les persones afectades per processos d’execució hipotecària.

“Quan vam començar la PAH, volíem continuar treballant en temes d’habitatge des d’un punt de vista de majories socials i no de petits grups autoreferencials; volíem trencar amb els límits dels moviments socials més clàssics... Però, al mateix temps, volíem entrar en una estratègia més complexa, pensant en fer incidència de llarga durada. Perquè sabíem que era un tema difícil, perquè els nostres enemics eren gent molt poderosa, com són les entitats financeres. I llavors, des de l’inici, vam començar a pensar en petits objectius, a curt, a mig i a llarg termini per canviar les lleis”. INN_5

Per tal d’assolir aquests objectius es van proposar tres mesures de mínims: la paralització dels desnonaments fins que es trobessin solucions definitives; la dació en pagament retroactiva per aquelles persones que no hagin pogut o no puguin fer front als pagaments del seu habitatge habitual; i, la creació d’un parc públic de lloguer social amb els habitatges embargats que es troben en mans dels bancs i, en especial, de la Sareb⁶⁰.

60 La Sareb és com es coneix la Societat de Gestió d’Actius Procedents de la Reestructuració Bancària, és el nom de la societat anònima pel qual es coneix el banc dolent que es va crear a Espanya el 19 de novembre de 2012.

Per aconseguir aquestes mesures de mínims la PAH ha endegat els darrers anys una sèrie d'estratègies de participació en forma de campanyes com: “Stop Desnonaments”, Mocions als ajuntaments, Accions de negociació i pressió a les entitats financeres, ILP, Escarnis o “escraches” i l'Obra Social de la PAH.

The activists have not only organized marches, occupations of buildings and ‘escraches’, but they have also spoken with representatives of political parties, played a role in the national and European parliaments and made strategic use of the media, including the mass media, conscious of its importance in making problems visible. They have worked with the social services, they have sought support from judges and also received support from other actors in the eviction process such as some organizations of locksmiths and firefighters who have refused to participate in the process. (Romanos, 2014, p. 301)

A continuació comentarem en què consisteixen aquestes estratègies:

“Stop Desnonaments”

Aquesta campanya es va iniciar el 3 de novembre de 2010 a la Bisbal del Penedès. Es tracta d'un acte de desobediència civil perquè comporta l'intent de paraitzar un desallotjament desafiant un ordre judicial. La PAH té un protocol de funcionament i només es mobilitza en aquells casos que impliquen l'habitatge habitual i únic, i en els que la causa de l'impagament ha estat sobrevingut i de forma involuntaria.

... En las acciones para detener desahucios nunca puede olvidarse que la acción se lleva a cabo para evitar un desahucio de un apersona o familia, de modo que la voluntad y el bienestar de esta siempre serán prioritarios (Colau & Alemany, 2012, p. 128)

L'acció consisteix a mobilitzar el nombre més gran de persones possible amb l'objectiu de bloquejar l'entrada d'accés a l'habitatge per tal d'impedir que el secretari judicial i el procurador del banc puguin fer efectiva l'ordre de “llançament”. Abans i després d'aquest dia, la PAH intenta negociar amb l'entitat financera i esgotar totes vies administratives i judicials per tal d'obtenir una solució més estable que la suspensió temporal i ajornament del desallotjament.

L'objectiu de la PAH amb aquestes accions és contribuir a generar processos col·lectius que permetin fer front entre tots a les injustícies quotidianes:

“Però hem arribat a un punt que nosaltres passem a l'autotutela de drets: és a dir, si no hi ha manera per cap via institucional, o via legal per garantir aquests drets, doncs els haurem de garantir nosaltres. I això seria, en un primer moment el moviment “Stop desnonaments” als ajuntaments, a les portes de les cases... És a dir si aquesta llei no m'empara, i aquesta persona se'n va fora de casa, amb tres “críos”... doncs jo ho pararé a la porta perquè em sembla suficientment greu com per passar per aquest punt.”

A principi de l'any 2015 es calcula que la PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2015) havia aturat 1135 desallotjaments a tot l'Estat Espanyol.

Mocions als ajuntaments

Aquesta campanya es va iniciar el desembre de 2010 i va dirigida específicament als ajuntaments perquè es posicionin públicament instant al Govern central a modificar la normativa hipotecària i a aprovar la dació en pagament. Així mateix aquestes mocions també comprometen als governs municipals per tal que adoptin mesures amb l'objectiu de preveure els desallotjaments per raons econòmiques (Camacho, Orueta, Gadea, Ginés, & Lourés, 2014).

Un dels mecanismes de participació interessants que es proposa crear són les comissions mixtes en les quals estarien presents l'Administració local i en les quals participaria la PAH, les associacions de veïns i altres entitats socials.

El objetivo de estas comisiones sería estudiar y poner en marcha los instrumentos necesarios para evitar los desahucios, garantizar el realojamiento de las familias en aquellos casos en que no sea posible evitarlo, e impulsar medidas concretas que aligeren la situación de los afectados mientras no se cambia la ley. (Colau & Alemany, 2012, p. 137)

Amb aquesta campanya⁶¹ es vol exigir als ajuntaments, com a responsables públics subsidiaris més immediats, una resposta urgent a la situació crítica que pateixen les persones que viuen als seus pobles i ciutats i als desallotjaments que s'hi produeixen.

61 A la web d'Afectados por la Hipoteca (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2015) hi ha diversos models de mocions que es poden descarregar: “Moción para la sanción de los inmuebles permanentemente desocupados propiedad de entidades financieras y otras grandes empresas”, “Moción para la aprobación de una subvención a los afectados por procesos de ejecución hipotecaria y dación del inmueble en pago de la deuda hipotecaria de viviendas de residencia única y habitual que resulten obligados al pago de la plusvalía”, “Moción para la suspensión cautelar de la liquidación de las plusvalías a los afectados por procesos de ejecución hipotecaria y dación del inmueble en pago de la deuda hipotecaria de viviendas de residencia única y habitual”, “Moción instando al gobierno del estado a modificar la ley Hipotecaria con el fin de regular la dación en pago y adoptar las medidas necesarias para evitar los desahucios por motivos económicos”. En aquesta mateixa web es registren els municipis de l'Estat Espanyol que van aprovar les mocions.

Durant el primer any de campanya es calcula que quasi 200 pobles i ciutats de Catalunya i de la resta de l'Estat Espanyol van aprovar la moció. La majoria de les mocions van ser presentades per ICV, EUA, les CUP, IU i ERC. Els acords finals que s'han anat aprovant en cada municipi depenen molt de la correlació de forces existents i moltes vegades es limiten a aprovar una senzilla declaració d'intencions.

Accions de negociació i pressió a les entitats financeres

Consisteix en exercir pressió sobre les entitats financeres per tar de cercar una solució per a les persones desallotjades o en risc de ser-ho. Una de les accions realitzades han estat les ocupacions d'oficines de diferents entitats bancàries de diversos municipis.

"Crec que hem contribuït a generar un "nosaltres" des de baix front unes elits financeres repensades en aquest cas per les entitats bancàries. Però en aquest cas això crec que s'ha fet, s'ha ampliat els repertoris de protestes, ara mateix es fan coses que fa uns anys no s'haguessin fet de cap de les maneres, i es veuen més o menys legítimes." INN_7

ILP

La ILP és un mecanisme de participació ciutadana directa que facilita la possibilitat que des de la ciutadania es pugui portar una proposta legislativa al Congrés de Diputats per tal que sigui discutida, sense la mediació de cap partit polític. El seu reglament de funcionament estableix que cal un mínim de 500.000 firmes de la ciutadania per tal que pugui ser acceptada per la Mesa del Congrés. Es tracta d'un procés complex, llarg i costós. El resultat final no és vinculant, és a dir, el Congrés està obligat a debatre la proposta però no a aprovar-la.

En aquest marc, fins a finals de l'any 2014, la PAH havia impulsat dues Iniciatives Legislatives Populares conjuntament amb altres entitats i moviments:

En primer lloc, l'any 2010, davant la reiterada negativa dels partits polítics majoritaris a reformar la legislació hipotecària,

la PAH junto con otras entidades sociales, organizaciones sindicales y el movimiento vecinal (Observatorio DESC, CONFAVC, UGT, CC.OO. y la Mesa del Tercer Sector), presentó a lo largo de 2011 una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para regular la dación en pago retroactiva, aplicar una moratoria de los desahucios por razones económicas y reconvertir en alquileres social las viviendas vacías en manos de entidades financieras (Colau & Alemany, p. 142)

És a dir, una ILP⁶² que recollia els tres objectius fundacionals de la PAH i quedava directament vinculada amb la resta de campanyes vigents: possibilitar la dació en pagament retroactiva pels habitatges habituals; establir la moratòria dels desallotjaments; permetre a les persones afectades romandre als seus habitatges en règim de lloguer social.

Tot i que la proposta d’ILP de Regulació de la dació en pagament, de paralització dels desallotjaments i de lloguer social⁶³, es va fer pública el novembre de 2010, l’inici de la recollida de signatures no va començar fins al mes d’abril de 2012 perquè la iniciativa va topar amb diferents obstacles plantejats per la Taula del Congrés dels Diputats i els “tempos” parlamentaris.

El gener de 2013, a través de nombroses plataformes d’afectats, associacions de veïns i del moviment 15-M, la ILP va recollir un total de 1.402.854 signatures a tot l’Estat Espanyol (Observatori DESC i Plataforma d’Afectats per la Hipoteca, 2013). Tot i així, el Congrés de Diputats presidit pel PP va estar a punt de rebutjar la seva discussió parlamentària. Però la pressió social i l’impacte de la compareixença dels representants de la PAH davant de la Comissió d’Economia del Congrés dels Diputats, van forçar l’acceptació a tràmit de la ILP.

Poc després d’haver-se iniciat el debat a les Corts, el govern del PP va anunciar la seva voluntat d’aprovar una versió rebaixada de les demandes que es feien a la ILP.

62 <http://afectadosporlahipoteca.com/2013/02/09/la-ilp-para-la-dacion-en-pago-recoge-1-402-854-firmas-de-apoyo/>

63 http://www.afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2012/01/ilp_dacic3b3n-en-pago-retroactiva_moratoria-de-desahucios_alquiler-social.pdf

La PAH va contestar a aquesta proposta amb una campanya d'assenyalaments públics, no violents, de diputats i senadors del PP: els coneguts escarnis.

Esta iniciativa consiguió presentar más de un millón de firmas ante el Parlamento logrando que fuera admitida a trámite, sin embargo el texto final (Ley 1/2013 de 14 de mayo) no incluyó la mayoría de los puntos que las asociaciones que lo presentaron pretendían incluir. Ante esta situación, la PAH promovió un recurso de inconstitucionalidad de esa ley, llamada la Ley de la vergüenza para los colectivos que promovieron la ILP, que finalmente fue interpuesto por el principal partido de la oposición (que no avaló la petición de la Plataforma, pero interpuso un recurso de inconstitucionalidad. (Cano & Etxezarreta, 2014, p. 52)

En aquest context, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) va dictar una sentència en la qual decretava la incompatibilitat entre la legislació hipotecària espanyola i els drets dels consumidors i usuàries de serveis bancaris. I, el Govern espanyol aprovava la Ley 1/2013 de 14 de mayo de 2013, de “Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social”. Tot i el nom de la llei, aquesta normativa continua sense oferir solucions efectives per a la majoria de persones afectades.

El trámite parlamentario de la ILP, en realidad, no ha servido ni para que las personas afectadas puedan participar, ni para reforzar la tutela judicial de las mismas, ni para promover que la adjudicación de la vivienda por la entidad financiera se corresponda con el valor de tasación del inmueble. (Pisarello, 2013, p. 3)

En segon lloc, l'any 2014, la PAH, juntament amb l'Observatori de Drets Econòmics Socials i Culturals (DESC) i l'Aliança contra la Pobresa Energètica (APE) van iniciar una nova campanya de recollida de signatures per aturar l'emergència social que continuava havent-hi a Catalunya: la “ILP habitatge: contra els desnonaments i la pobresa energètica”. Amb l'objectiu que el Parlament aprovi noves polítiques d'habitatge i pobresa energètica que facin front a aquesta emergència social. En aquest moment, aquesta campanya està en la fase de recollida de signatures⁶⁴.

64 <http://ilphabitatge.cat/>

Escarnis o “escraches”⁶⁵

És una forma de protesta que consisteix en la condemna pública dels responsables d'una injustícia amb l'objectiu d'exposar-los i molesta'ls (Romanos, 2014) .

El primer “escrache” a l'Estat Espanyol es va produir el març del 2013 i van tenir per objectiu els polítics que s'oposaven a la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) impulsada per la PAH i per altres organitzacions, que hem comentat anteriorment.

L'any 2014 va néixer la campanya pròpiament dita en el marc⁶⁶ de la convocatòria de les eleccions al Parlament Europeu.

The objective of the ‘escraches’ was to pressurize that party’s deputies to change their vote. In practical terms, the ‘escraches’ consisted of the visit of a group of activists to the home of a politician, with the intention of better informing them of the social problems created by evictions and inviting them to the assemblies and activities of the PAH. (Romanos, 2014, p. 299).

Consistia en un acte simbòlic de concentració silenciosa en actes electorals del PP, on s'envoltava amb rodones verdes i vermelles l'esdeveniment (si era a l'aire lliure) o s'omplia la sala (si era en lloc tancat). Cada grup “escrache” tenia un portaveu que explicava els motius de la presència de la PAH a l'acte. En cada escarni hi havia un punt d'informació on s'informava la ciutadania.

En un inici aquesta campanya, segons les enquestes, va tenir el suport de quasi el 89% de la ciutadania, mentre que des d'alguns partits polítics condemnaven els “escraches” qualificant-los d'actes violents i de formes perilloses d'intimidació que infringien els drets dels polítics i el lliure exercici de la seva consciència (Romanos, 2014).

“Quan vam començar amb els escarnis, totes les tertúlies i tot el règim se'ns va tirar a la jugular. Va ser molt significatiu el 90% dels tertulians en contra i 80% de la població a favor. I llavors van començar a

65 <http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2014/05/protocoloescrache.pdf>

66 <http://afectadosporlahipoteca.com/2014/05/09/la-pah-presenta-campana-de-escraches-al-pp-en-las-elecciones-europeas/>

reular, reular, reular i van dir va que potser no era tan greu.... Fins al final que la justícia després ens va donar la raó." INN_6

Aquesta campanya va comptar amb una grana difusió a través d'Internet i les xarxes socials: les accions d'escarni es van penjar a la web de la PAH; es va treballar intensament a Twitter amb hashtags com #PPvsILP i #escracheReloaded i l'enviament de fotografies; i al Facebook penjant fotografies i imatges.

L'Obra Social de la PAH

L'Obra Social de la PAH és una campanya de desobediència civil que s'activa un cop s'han esgotat tots els canals possibles per aconseguir solucions efectives al problema del deute i la necessitat d'un habitatge digne. És un procés de recol·locació de les famílies desallotjades en habitatges o blocs d'habitatges buides que pertanyen a la SAREB.

"Quan tot això és insuficient i les administracions no ofereixen una resposta adequada a les necessitats urgents d'habitatge de milers de persones, entenem que la desobediència civil com a forma d'autotutela dels nostres drets no només és legítima sinó necessària". (Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, 2014, p. 18)

Segons la PAH⁶⁷, l'objectiu d'aquesta campanya és triple. En primer lloc, recuperar la funció social d'un habitatge buit per garantir que la família no quedi al carrer. En segon lloc, aguditzar la pressió sobre les entitats financeres per tal que acceptin la dació en pagament. I, en darrer terme, forçar les administracions públiques que adoptin les mesures necessàries per garantir el dret a l'habitatge.

D'aquesta manera, quan les negociacions que es produeixen a diferents nivells de l'Administració no garanteixen el reallotjament de les famílies amenaçades i les entitats bancàries es neguen o ofereixen l'habitatge executat en règim de lloguer social per a la família afectada, i la concentració per evitar el desallotjament fracassa, la PAH dóna suport a la recuperació d'habitatges buits en mans d'entitats financeres. De totes maneres, aquesta campanya de la PAH no pretén promoure ocupacions il·legals, sinó

67 http://afectadosporlahipoteca.com/category/propuestas-pah/obra_social_la_pah/

recuperacions legítimes d'habitatges infrautilitzats per entitats que han rebut grans quantitats de diners públics (Pisarello, 2013).

"Si no podem parar tots els desnonaments perquè no tenim els recursos necessaris per parar tots els desnonaments doncs haurem de donar suport a aquesta gent que els ha patit i per això okupem. Okupem aquestes vivendes que estan en mans de les entitats financeres, especialment si pot ser d'aquelles entitats que han estat intervingudes i d'aquelles que tenen diners públics, la SAREP és l'exemple més clar.... És que només ens queda l'autotutela de drets." INN_6

Els criteris d'assignació d'aquests habitatges els defineix la Comissió de l'Obra Social de la PAH de cada municipi i estan validats per l'assemblea, però en principi han de complir els següents requisits: a) la persona que entri a l'Obra Social de la PAH ha d'estar compromesa amb la PAH i formar part del col·lectiu; b) ha d'haver esgotat tot el cicle de Serveis Socials i fer visible que des de l'administració no li han pogut donar solució al seu problema; i, c) que la persona no disposi de recursos suficients per tenir un lloguer a preu de mercat. Aquests criteris els avalua la Comissió de l'Obra Social de la PAH de cada municipi que alhora és la que s'encarrega de gestionar el dia a dia dels blocs ocupats.

A principi de 2015 es calcula que l'Obra Social de la PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2015) ha recuperat 14 edificis i ha reallotjat a 2500 persones.

"A la desobediència civil hi hem arribat com una conseqüència lògica de buscar objectius concrets que donin resposta a una emergència habitacional i a una necessitat molt concreta de la gent. Esgotem totes les vies que ofereix el sistema i quan això fracassa, està legitimada la desobediència civil". INN_5

Un dels casos de l'Obra Social que va tenir més repercussió va ser el bloc de Salt (Girona) que va anar acompanyada d'una resolució del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) que el 4 d'octubre de 2013 sol·licitava paralitzar per via d'urgència el desallotjament d'aquest bloc per considerar que s'estaven vulnerant els drets fonamentals de les persones afectades (Cano & Etxezarreta, 2014).

Tal i com manifesta la PAH⁶⁸ a la seva web, la Campanya "Obra Social de la PAH" neix per fer efectiu el Dret a un habitatge digne recollit per l'article 47 de la C.E., en

68 http://afectadosporlahipoteca.com/category/propuestas-pah/obra_social_la_pah/

l'article 25 de la Declaració universal dels DDHH, així com a l'article 11 del PIDESC (Pacte Internacional del Drets Econòmics, Socials i Culturals) i sistemàticament vulnerat per l'Estat Espanyol.

Per tant, la PAH, per tal d'assolir els seus objectius utilitza campanyes i mecanismes de participació molt diferents entre ells però que, alhora, es complementen.

“Si, jo crec que un dels èxits de la Plataforma ha sigut el fet de saber articular diferents nivells. Tenim una estratègia d'incidència, però mentre utilitzem totes les vies possibles, no!? Menys les violentes perquè hem decidit que nosaltres som un moviment no violent i estem per formes de lluita pacífica. Però hem esgotat totes les vies: des d'intentar negociar amb les entitats financeres, hem interpellat a totes les administracions públiques a tots nivells (també als partits polítics) i quan tot això fracassa, doncs tenim els mecanismes d'autotutela: des de la desobediència civil fins a aturar els desnonaments o recuperar els habitatges buits”. INN_5

7.5 Qui forma part de la PAH?

Pel que fa a qui forma part de la PAH tot seguit en destacarem dos aspectes que ens semblen especialment rellevants: una, el fet que es tracta d'una experiència participativa que el que busca és que els afectats passin a ser activistes del moviment; i l'altra, el fet que les persones afectades són d'origen molt divers, tant dins com fora de l'Estat Espanyol.

7.5.1 Quan els afectats passen a ser activistes

En el seu origen “V de Vivenda” era un moviment format majoritàriament per gent jove amb feines precàries que s'organitzaven davant les dificultats que tenien per emancipar-se de casa. Molts d'aquests joves ja venien d'altres moviments com els veïnals o l'okupa, però també s'hi van afegir gent d'altres perfils, gent no polititzada va trobar el seu espai, va ser-ne protagonista i va contribuir a transformar les tàctiques i els llenguatges que es venien practicant tradicionalment en els moviments socials clàssics. A la PAH, aquesta base social canvia i passa a estar formada majoritàriament per famílies afectades pel procés d'excussió hipotecària. Una de les persones entrevistades ho explica de la següent manera:

“La PAH sorgeix originalment dels grups de “vivenda” del moviment altermunidistes, específicament de “V de vivienda” (...) una mica “activista tipus” però després, amb el canvi de context econòmic i la crisi el discurs canvia una mica, i passa del dret a la “vivenda” a atacar un problema concret que era, i continua sent, el tema dels desnonaments per procés d'execució hipotecària. I aquí és on es produeix la transformació de “V de vivienda” a Plataforma d'Afectats per a la Hipoteca i on comença a inflar el moviment, no només amb gent de perfil militant clàssic, sinó amb gent que no havia estat militant fins al moment, que són els afectats...”. INN_6

Aquest canvi en la composició del moviment planteja un repte important: que aquells que s'apropen al moviment pel fet d'estar afectats pels processos d'excussió hipotecària es converteixin en activistes. És a dir, donar dimensió col·lectiva a allò que es vivia com una problemàtica individual. I aquesta no és una tasca fàcil. I més si es té en compte l'estat personal⁶⁹ amb el que arriben les famílies a les diferents PAHs: desorientades, avergonyides, fracassades personalment, desateses per les administracions públiques, amb sentiment de culpabilitat, amenaçades per les entitats bancàries, amb quadres depressius, amb ganes de parlar i ser escoltades...

"Yo siempre digo que "a mí la PAH me salvó la vida". Y para mí es literal, porque llevaba meses sin dormir,... O sea, se me han pasado tantas cosas por la cabeza antes de... Yo la verdad es que no sabía qué hacer, yo estaba avergonzada... (...).En la PAH he aprendido a querer a aprender más, a quedarme con lo primero que veo sino a reflexionar, a informarme, entonces a opinar y decir si estoy de acuerdo o no estoy de acuerdo y sobre todo a empatizar con los otros, con el resto de la gente, a ponerme en el lugar de la gente". INN_7

Tal com afirmen (Colau & Alemany, 2012) el repte va ser traduir el malestar de les famílies en una palanca de transformació social i per aconseguir-ho la PAH havia de constituir-se en un subjecte polític amb una clara consciència col·lectiva.

Un dels elements que dificulta aquest el camí, de conscienciació i transformació d'allò que és concebut com una problemàtica individual a una dimensió de procés polític col·lectiu, és l'elevat grau de rotació de les persones que assisteixen a les assemblees.

Alt grau de rotació que s'explica pel fet que les famílies afectades que s'apropen a la PAH acostumen a estar en situacions de molta vulnerabilitat i alt estrès emocional. I és per aquest motiu que el grau d'implicació és molt desigual i depèn de múltiples factors. Per exemple: el grau de responsabilitats familiar (no és el mateix tenir fills a càrrec que no tenir-ne), la situació econòmica en la qual es troben (no estan en la mateixa situació aquells que són a l'atur o els que tenen una feina encara que sigui precària), o la distància que hi ha entre el lloc on viuen i el lloc de reunions de la PAH més propera

69 Els qualificatius han estat extrets del treball de camp realitzat.

(hi ha municipis que no tenen PAH i que les famílies s'han de desplaçar a una altra localitat per formar part del moviment, en aquests casos la mobilitat és un escull difícil de superar). Per tant, podem afirmar que com més alt és el grau de responsabilitats familiars, la situació econòmica és més precària i més lluny està la seu de la PAH del domicili familiar, menys capacitat d'implicació hi ha per part de la família.

Aquest alt nivell de rotació, obliga a dividir les famílies entre aquelles que fa temps que ja formen part del moviment i les que acaben d'arribar. I aquesta divisió queda palesa en l'organització interna de la PAH i els seus "protocols" de funcionament.

"... Nosotros hemos decidido en quedarnos, (...). Para mí lo normal es que yo esté aquí y que continúe trabajando para la PAH... Que es lo que otras personas no entienden... Cuando tu llegas, el primer día, tú estás en la sala de nuevos (sala de acogida) dónde se te explica qué es la PAH y los procedimientos y el funcionamiento y... Es una de las cosas que cuando ahora me toca hacerlo a mí (uno se ofrece de voluntario para las tareas de cada día), hay gente que me pregunta y me dice "Ah! Pero tú ya no tienes este problema y ¿por qué sigues aquí?" Por qué...si todos pensáramos así, a mí nunca se me hubiera solucionado el problema. Y si la gente que estaba antes que nosotros no hubiera vuelto, no habría habido gente para hacer presión y ayudarnos a nosotros. Claro". INN_7

7.5.2 Afectats/des i activistes d'origen divers: quan l'origen no és rellevant

L'any 2008, quan va esclatar la crisi i es va enfonsar el negoci immobiliari, les persones immigrants que treballaven en el sector de la construcció van ser les primeres en perdre el lloc de treball. I per tant, sense feina i sense xarxa familiar, van ser els primers afectats.

"No és el mateix una persona d'aquí que una persona immigrant, per exemple. Els recursos que té una persona d'aquí, normalment, a nivell de xarxes en general són més amplies que una persona immigrant que en general està molt més sola. En qualsevol cas sí que acostumen arribar en un estat molt fràgil emocional i personal perquè la PAH acostuma a ser l'últim recurs per la majoria d'ells." INN_6

Però a mesura que la crisi va anar avançant, les execucions hipotecàries no van discriminar a ningú ni per raó d'origen, ni de sexe, ni de religió.

Debe resaltarse especialmente la notable implicación de la población inmigrante, muy afectada por los deshacios y que ha jugado también un papel relevante en la organización de la PAH. (Camacho, Orueta, Gadea, Ginés, & Lourés, 2014, p. 14)

"La PAH es heterogénea total. A raíz de que viene la gente por el tema de los alquileres, igual hay un aumento de gente de tipo inmigrante, pero la gente,... de aquí,... Es que hay gente que viene y tiene un problema ahora... pero lleva 15 años aquí,... y es difícil porque si llevas 15 años aquí (aunque vengas de otro sitio)... es mala suerte, te ha ido mal en la vida y es mala suerte, no es pq hayas venido de fuera..."

INN_7

Si observem les dades publicades en l'estudi “Emergència habitacional a Catalunya. Impacte de la crisi hipotecària en el dret a la salut i els drets dels infants” (Observatori DESC & PAH, 2015) s'observa que gairebé el 80% de les persones enquestades que pertanyen a la PAH són nascudes al Estat Espanyol. Entre les persones nascudes a països estrangers, el 24% són d'origen equatorià.

“A la PAH de Sabadell tenim molta, molta immigració. Jo diria que la meitat de l'assemblea és migrant. Òbviament tenim la mateixa diferenciació que es produirà a les altres poblacions. Tenim tres grans grups dins del que diríem les persones immigrants: els llatinoamericans, els magrebins (Nord Àfrica) i subsaharians.”. INN_6

De totes maneres, el país de procedència de les persones afectades varia molt en funció de cada població. A la PAH de Sabadell, per exemple, entre les persones immigrades hi predominen les d'origen marroquí.

“Nosaltres sí que és veritat que amb la col·lectivitat marroquí tenim ara mateix unes relacions excel·lents, és un dels col·lectius més implicats. La participació és brutal! No es perden una assemblea, entre altres coses perquè ens ho hem “currat” bastant i perquè comptem amb gent de la pròpia comunitat que té un pes específic i que està molt integrada dins de la Plataforma i que està molt compromesa. L'Agmed, és un militant de la PAH pel qual es va fer la primera ocupació d'una oficina. Amb el temps, hi vam estar tres dies, ens vam “bolcar” plenament en el seu cas. Ell és un mediador cultural i té una certa autoritat religiosa. Aquesta figura religiosa, però secular de l'islam amb autoritat moral sobre la comunitat,... molt important. Llavors l'Agmed és el que ens fa una mica de vincle amb la comunitat magrebí que és espectacular”. INN_6

Una altra dada interessant d'aquest estudi a ressaltar és que el 62% de les persones enquestades són dones i el 38% homes. Aquestes dades ens confirmen la hipòtesi de les persones entrevistades que afirmen que es tracta d'un moviment format principalment per dones.

“También decimos que la PAH es un matriarcado,...no sé yo pienso que en el momento que las cosas materiales fallan los hombres son más débiles en ese aspecto... y las mujeres no se hunden tanto... La Plataforma es un sitio de mujeres luchadoras”. INN_7

“Asimismo, destaca la presencia determinante de las mujeres tanto en la estructura organizativa como en las acciones reivindicativas y, concretamente, en las ocupaciones de edificios, apuntando a una cierta continuidad histórica con lo ocurrido décadas atrás en otros movimientos sociales por la vivienda”. (Camacho, Orueta, Gadea, Ginés, & Lourés, 2014, p. 16)

Tot i les dificultats del procés, la majoria de les PAH amb un cert recorregut i amb experiència han aconseguit fer confluïr els diferents graus d'implicació de les famílies, fins al punt que la línia que separa els activistes, els solidaris amb la causa i les persones afectades és cada vegada més difosa i inexistent. Per tant, l'alt grau de

diversitat, que en el seu origen s'havia vist com un element de dificultat s'acaba convertint en una potencialitat:

"Aunque, al principio, la heterogénea composición de la Plataforma condicionaba el proceso y exigía unos ritmos de Trabajo más lentos y pausados, a la larga esta variedad ha demostrado ser un de los activos más valiosos y uno de los elementos que más legitima y enriquece este movimiento". (Colau & Alemany, 2012, p. 98-99)

Tot i que, com hem explicat anteriorment, la PAH es va constituir a la ciutat de Barcelona, des del seu inici es va fer evident la seva voluntat la d'estendre's pel territori. Per aquest motiu la seva estratègia de funcionament i de comunicació van estar dissenyades per poder ser fàcilment replicades: assemblees obertes, assessorament en grups que faciliten l'aprenentatge individual i la presa de consciència col·lectiva, màxima difusió de les eines i del coneixement que van generant, presència a les xarxes socials i als mitjans de comunicació, l'intercanvi de diferents d'experiències de l'Estat... Aquests són algun dels elements que han facilitat la reproducció de la PAH pel territori.

Des de la seva creació, el febrer de 2009, fins a l'actualitat es calcula que a Catalunya⁷⁰ s'han creat més de seixanta plataformes locals. La província de Barcelona, i concretament la seva àrea metropolitana és la zona en la qual hi ha una major densitat de PAH locals: Terrassa, Sabadell, Santa Coloma de Gramenet, Cerdanyola del Vallès, Badalona, en són alguns exemples.

La majoria d'aquestes plataformes han estat impulsades per persones i famílies afectades que han estat formades en assemblees col·lectives. Aquest fet és indubtablement un dels grans guanys de la metodologia del funcionament intern que té la PAH. És a dir, és una de les palanques de transformació social que explicarem més endavant.

70 Posteriorment, des de Catalunya el moviment es va anar difonent a la resta de l'Estat Espanyol, principalment a través Murcia. Actualment hi ha PAH a altres Comunitats autònomes com València, Madrid, Andalusia, La Rioja, Canàries, el País Basc, Balears, Galícia, Castella-Lleó i Castella-La Manxa.

"A Catalunya l'última vegada que vam fer recompte érem quasi 60 PAH, però jo crec que deuen estar entre 65 i 70 aproximadament. I no tenim quantificat a quanta gent estem arribant, La veritat és que depèn molt. Per exemple, tens una Plataforma com Sabadell que és la que conec més, que en una assemblea normal podem tenir entre 200 i 300 persones, setmanalment (...). Terrassa també és d'aquest estil... són assemblees molt grans, molt potents,... Però després tens assemblees molt més petites com pot ser Castellar o Gósol que són petites perquè són poques persones... (...) home! Som milers de persones! Quants milers de persones?, no ho sabia dir!" INN_6

Però, a banda d'aquesta extensió territorial, cal destacar les seves aliances estratègiques amb altres moviments, com per exemple el moviment veïnal. Aliança, en aquest cas concret, que va facilitar que les PAH es difonguessin pels barris i que la trajectòria de defensa del dret a l'habitatge mantingut per les associacions de veïns es veiés reforçada.

La participació de la PAH a la manifestació convocada el 2011 en diferents ciutats de l'estat Espanyol, per DRY sota el lema "No somos mercaderia en manos de banqueros y políticos" és considerada com l'origen del moviment 15-M. El 15-M va significar, sens dubte, un punt d'inflexió per la PAH: moltes de les PAH locals que actualment existeixen es van constituir a partir de les mobilitzacions i les assemblees dels *indignats*.

L'extensió territorial i les aliances estratègiques fan molt difícil poder quantificar el moviment en nombre de persones.

7.6 Els impactes de les accions de la PAH

En aquest punt tractarem tres aspectes relacionats amb la PAH. Una primera és la seva capacitat de transformació social, és a dir, l'impacte que han tingut o tenen les seves accions en relació als seus propis objectius. La segona, és la seva capacitat d'apoderament, és a dir, explicarem quin és un dels grans èxits de la Plataforma: que les persones afectades passin a ser part activa de la solució del seu problema i de la problemàtica dels altres.

7.6.1 Un moviment amb gran capacitat de transformació social

Un dels elements importants de la PAH com a moviment social ha estat la seva capacitat de transformació social. De fet, ja en els seus inicis la PAH va tenir clar que l'objectiu havia de ser treballar en temes d'habitatge des d'un punt de vista de majories socials, trencant els límits dels moviments socials més clàssics. És a dir, l'objectiu

havia de ser fer incidència de llarga durada però intentant donar resposta a un problema social de primera necessitat.

Però, sens dubte, la transformació més rellevant que ha aconseguit és un canvi en l'imaginari col·lectiu. I aquest canvi a nivell simbòlic és clau per poder entendre les transformacions en el terreny més concret.

"Mira, jo crec que el més important que ha fet la PAH és canviar l'imaginari col·lectiu! Més important que la dació en pagament, la moratòria dels desnonaments, canviar la llei,... (Perquè trigarem més o menys però canviarem la llei!) Ara, més important que tot això és canviar l'imaginari col·lectiu! I això ja ho hem aconseguit! Hem guanyat!" INN_5

I aquest canvi simbòlic ha consistit en demostrar que, mitjançant un procés d'apoderament, gent que en un principi se sentia culpabilitzada pels processos d'exclusió social que estaven vivint (pèrdua de feina, de casa, de família, amics,...) ha estat capaç de mobilitzar un país, aturar desnonaments, fer front a les entitats bancàries i financeres, guanyar capacitat de negociació mitjançant l'acció col·lectiva...

Aquest ha estat el canvi d'imaginari que després de molts anys a aconseguir la PAH, un canvi que es va veure reforçat i multiplicat per l'efecte del 15M. I on clarament s'ha donat un procés de renombrament de la realitat.

"Mentre ells en deien crisi, nosaltres en dèiem estafa. Sortim al carrer i diem "No estem soles, no tenim por!". Aquest canvi d'imaginari és el més difícil de tots. I això és el que s'està produint... I, clar, és una cosa que no és de dos dies, això són processos de canvi que porten anys". INN_5

Com dèiem, a banda del canvi simbòlic hi ha hagut una incidència a nivell social i institucional.

En l'àmbit social és on la PAH ha tingut un impacte més gran. Molt vinculat al canvi d'imaginar col·lectiu. D'una banda s'ha aconseguit denunciar una problemàtica que estava afectant a molta població però que es mantenia silenciada. I s'ha situat en l'agenda política.

"Hem contribuït a generar una certa consciència (almenys de la gent de la PAH) fins a cert punt fora de la PAH d'un cert nosaltres com a "víctimes de" i després deixen de ser "víctimes de" i passen a ser "subjectes actius". Hem creat teixit associatiu, brutal! Hem polititzat centenars, milers de persones que no estaven polititzades sí que estan accedint a espais d'organització i de decisió que no haguessin accedit mai". INN_6

D'altra banda, s'han explicitat les causes estructurals que han provocat la situació actual de crisi i s'han elaborat propostes factibles, viables, necessàries i assolibles pels diferents nivells institucionals (local, autonòmic i estatal).

També s'ha aconseguit que les entitats financeres estiguin més receptives a negociar. La denúncia pública i les accions de la PAH han posat en evidència les pràctiques abusives de les entitats bancàries i conseqüentment la seva imatge pública ha quedat molt deteriorada.

En l'àmbit institucional la pressió social ha a interpel·lat a les institucions a actuar. (Colau & Alemany, 2012). Primer es va augmentar l'import mínim negociable, després es van introduir modificacions a la LEC, després es va aconseguir que els bancs s'adjudiquessin els habitatges en subhasta per un 60% del valor de taxació. S'han creat serveis de mediació i comissions de treball per analitzar la situació i debatre propostes en diferents territoris, tant en l'àmbit estatal, autonòmic com municipal.

"A nivell institucional no gaire. Però a mi personalment no em preocupa, pq la meua lluita i la lluita de la PAH de Sabadell no és una lluita institucional. Si que hem aconseguit que s'aprovessin les mocions als ajuntaments, que s'aturin multes als bancs, hem aconseguit una "pírrica" victòria amb el canvi en la llei hipotecària, lamentable i patètica. Però si és cert que no s'hagués produït si no haguéssim pressionat nosaltres amb la ILP...". INN_6

En segon lloc, s'han obtingut centenars de dacions en pagament i algunes condonacions del deute un cop realitzada la subhasta i s'han paralitzat més de 1000 desnonaments. També s'ha aconseguit que les famílies amenaçades de ser desallotjades puguin romandre a la seva llar en règim de lloguer, i en aquells casos que no s'hagi pogut evitar el desnonament, les institucions hagin assumit el reallotjament de les famílies en habitatges públics.

En tercer lloc, davant la sensibilitat social que ha despertat la problemàtica de l'habitatge, la PAH ha aconseguit que diversos jutjats i diferents audiències provincials hagin trobat esclatxes jurídiques per interpretar la llei d'acord amb l'actual context de crisi i aprovar sentències que apliquen 'de facto' la dació en pagament i que acusen a les entitats bancàries d'enriquiment injust.

"Hem aconseguit canviar una mica l'equilibri de poder en l'aplicació de segons quines sentències... La llei és la que és però les sentències es dicten també per una correlació de forces que hi ha en aquell moment. I jo crec que després d'ocupar unes oficines durant tres dies se'ns absolgués a tots.... això abans no hagués passat. S'ha influït en aquest sentit a l'administració de justícia...". INN_6

7.6.2 Quan apoderar és possible

En aquest marc de vulneració del dret a l'habitatge, tot i que la PAH va reconèixer la necessitat que des de l'àmbit de la política es plantegessin possibles solucions, també

va detectar la urgència de donar resposta a les necessitats concretes i immediates de les persones afectades.

"...a la PAH el que teníem clar és que nosaltres no volíem fer polítiques assistencials (que és tot el contrari de l'apoderament). Sinó tot el contrari! L'assistencialisme et confirma que tu ets un inútil, i que necessites algú que ho faci per tu. Aleshores, no volíem fer res ni caritatiu, ni assistencial. A part de que era inviable, que amb milers de persones afectades... hauries de tenir un exèrcit d'advocats i d'assistents socials per a atendre'ls..." INN_5

Per aquest motiu es va proposar un funcionament intern que facilités la resolució de necessitats individuals però sense perdre la dinàmica col·lectiva de les assemblees: és el que es coneix com a assessorament col·lectiu.

"(...) abans d'enfrontar-nos als bancs, ens vam enfrontar al que ens atravesava a nosaltres: que són aquests valors d'individualisme, de competitivitat que és el que més ens dificulta per organitzar-nos, per modificar aquesta realitat. Aleshores vam generar espais compartits, d'experiència col·lectiva, és el que nosaltres hem anomenat l'assessorament col·lectiu, on a la gent se li donava el que buscava: que era informació. Perquè la gent no tenia ni idea del procés, ni del que li podia passar, ni què podia reclamar, de res..." INN_5

L'assessorament col·lectiu té unes conseqüències que van molt més enllà de la resolució d'una necessitat. En primer lloc, contribueix a generar un espai de confiança i a reforçar el sentiment de comunitat tot creant vincles de solidaritat entre les persones afectades. Vincles i sentiment de comunitat que són indispensables per tal de poder apoderar a les persones afectades (tan emocional com tècnicament) i elaborar estratègies per resoldre els seus problemes amb les entitats bancàries.

"Este tipo de cosas las he aprendido en la PAH... en la PAH he aprendido a creer a aprender más, a no quedarme con lo primero que veo sino a reflexionar a informarme, entonces a opinar y decir si estoy de acuerdo o no estoy de acuerdo y sobre todo a empalmar con los otros, con el resto de la gente, a ponerme en el lugar de la gente". INN_7

"Les persones que arribaven a les nostres reunions, convençudes que el seu problema era el més greu de tots, que era impossible de resoldre, que era culpa seva, que era un fracassat... Arribava allà, i es trobava amb 100 persones que estaven igual o pitjor que ell. I això ja és una experiència de transformació. I, aleshores, donant assessorament i formació, i responsabilitzant a la gent. Dient-li: "Aquí no fem miracles, aquí tots estem en peu d'igualtat. El que sí que fem és buscar eines per poder-nos defensar i per poder resoldre els nostres casos". INN_5

En segon lloc, el fet de compartir experiències permet socialitzar eines i coneixements. D'aquesta manera la persona afectada passa a ser un subjecte actiu que transmet coneixements i que amb el temps pot arribar a adquirir les condicions i les habilitats necessàries per assessorar a altres persones. És justament aquesta metodologia de treball la que ha facilitat la rèplica de la PAH per diferents localitats i que, actualment, a Catalunya se'n comptabilitzin més de seixanta.

“En teoria, es dona un primer pas en el que es posen com uns deures... per exemple, “tu estàs al començament del procés, oi? I encara no has deixat de pagar, oi?” “doncs deixa de pagar! Ves al banc dónes la sol·licitud de dació, te'n quedes una còpia per a tu, una per a ells, que t'ho segellin i la setmana que vens i ens ho expliques i ens dius que t'han dit”. Aquesta és una manera de donar-los una sensació que ja estan fent alguna cosa (i de fet ja ho estan fent) i és també una manera de vincular-los a la Plataforma per a que tornin. Si aconsegueixes que vinguin un segon cop, normalment és més fàcil vincular-los”. INN_6

I, en tercer lloc, l'aproximació als casos acaba sent més eficaç. En el marc legislatiu actual, el seguiment col·lectiu dels casos i de les accions d'acompanyament que es fan són maneres eficaces per posar al mateix nivell la desigual relació de forces que hi ha entre les persones afectades i entitats financeres.

“Capacitar-nos col·lectivament, d'alguna manera ha sigut clau. La PAH sempre ha dit: “tu ets responsable de lluitar pel teu cas...” Però has de tenir clar dues coses: que la millor manera d'ajudar-te és ajudar a la PAH; has de tenir clar que la incidència prioritària que tenim tots és la de canviar les lleis i per això ens organitzem col·lectivament. I dos, tu ets responsable del teu cas però la bona notícia és que ja no estaràs mai més sol (que és el que t'havia passat fins ara) sinó que tindràs el suport dels altres”. INN_5

Per tant, podem concloure que la participació en la PAH de les persones afectades per la vulneració de drets i la seva incorporació a la lluita per l'habitatge no només reforça la seva autoestima sinó que també genera un procés de presa de consciència política.

7.7 Relacions (en el marc de la governança participativa) amb les institucions, les entitats i altres moviments socials

En aquest punt tractarem les relacions que la PAH té amb diverses institucions (d'àmbit local, autonòmic, estatal i europeu) i amb les entitats i altres moviments socials de fora del territori de Catalunya.

7.7.1 Amb les institucions d'àmbit local, autonòmic, estatal i europeu

Parlar de la problemàtica hipotecària comporta parlar també d'una situació d'emergència habitacional que posa a prova la capacitat de resposta de les institucions.

“Unas administraciones que se encuentran totalmente desbordadas por el alud de desahucios que se producen cada día y que hasta ahora no están ofreciendo alternativas de realojo para las familias” (Colau & Alemany, 2012, p. 123)

Una de les primeres coses que sorprèn a l'hora de parlar de la relació entre la PAH i les diferents institucions és: d'una banda, la manca de previsió de la problemàtica

habitacional per part de les diferents institucions públiques; i, de l'altra, la seva incapacitat de donar resposta a les necessitats de les persones afectades.

“Com pot ser que la ciutadania (sense diners, sense advocats, sense economistes, sense tota la informació privilegiada que es tenen en els espais de poder) veiessin venir el problema de les execucions hipotecàries, de l'esclat de la bombolla, i les institucions ho van negar fins i tot quan ja havia esclatat? No van preveure res! I un cop nosaltres ho fem visible, des de la ciutadania, triguen anys en reaccionar i som nosaltres els que ens hem d'espavilar. Realment, o hi ha una incapacitat absoluta o hi ha mala fe a l'hora de donar resposta a les problemàtiques!”. INN_5

En aquest sentit, la PAH reacciona davant d'aquesta situació intentant incorporar a les institucions en la solució del problema habitacional. Una experiència significativa, i que hem comentat anteriorment, va ser l'impuls de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) de 2013 o les mocions subscrietes per més de 300 ajuntaments de l'Estat Espanyol apel·lant al govern central a paraitzar els desallotjaments.

Tat i així, més enllà de determinades experiències de col·laboració amb algunes administracions, la relació amb elles ha estat complexa.

(...) en general el actuar de estas últimas (administraciones) se ha caracterizado por falta de sensibilidad ante las reivindicaciones de la PAH e, incluso, en numerosas ocasiones, por un rechazo abierto, coherente con la vigente campaña de criminalización de la protesta social. En este sentido, quizás el episodio más extremo haya sido el ocurrido en 2013 cuando la Delegada del Gobierno en Madrid relacionó a la PAH con el terrorismo de ETA, promoviendo la deslegitimación social de la Plataforma y la creación de un ambiente hostil contra ella. (Camacho, Orueta, Gadea, Ginés, & Lourés, 2014, p. 10)

— Àmbit local

Pel que fa a l'àmbit local, la manca d'eines i recursos disponibles dels municipis és un fet que agreuja la incapacitat dels ajuntaments a l'hora de fer front a una problemàtica, com és la de l'habitatge, de caràcter global. I per tant, tot i que no poden intervenir en les dinàmiques d'entitats financeres que operen en els mercats transnacionals o en la legislació hipotecària estatal, si poden incrementar les partides destinades a ajudes socials o adoptar mesures amb l'objectiu de preveure els desallotjaments per raons econòmiques.

“No yo no había pensado en ir al ayuntamiento o... porqué sabes lo que pasa que estás siempre tan descreído. Cómo no sea pagando no se arregla nada... y no lo pensé... y luego cómo cuándo preguntabas te descartaban y te decían que no.... Tan imposible... es que te decían que era imposible!”. INN_7

En aquest marc, la PAH impulsa la campanya, anteriorment explicada de “Mocions als ajuntaments” amb la finalitat de pressionar als ajuntaments per tal que, d'una banda es

posicionessin públicament instant al Govern central a modificar la normativa hipotecària i aprovar la dació en pagament. I de l'altra, crear comissions locals mixtes (formades per l'ajuntament, la PAH local, associacions de veïns i altres entitats) amb l'objectiu d'endegar els instruments necessaris per evitar els desallotjaments, garantir el re·al·lotjament de les famílies en aquells casos que no sigui possible evitar-ho i impulsar millores concretes que alleugereixin la situació de les famílies afectades mentre no es canvia la llei. Tot i així la proposta de creació d'aquestes estructures no sempre ha estat de forma reeixida.

"A nivell local respon a dinàmiques molt específiques que altres plataformes locals variaran moltíssim. Em consta, per exemple que a Mataró sí que tenen bastanta relació amb el consistori, però per exemple a Manresa són molt més autonomistes i no tenen gaire més que l'imprescindible. Igual que nosaltres aquí tenim aquesta relació, però és una relació estrictament funcional, no és que nosaltres ens haguem incorporat en l'estructura de res, si necessitem això i l'ajuntament ens diu sí o no". INN_6

Entre les propostes fetes per la PAH en destaquen (Colau & Alemany, Vidas Hipotecadas, 2012): a) revisar els protocols d'actuació dels serveis socials; b) que la guàrdia urbana no intervingui en les ordres de desallotjament; c) elaborar censos dels pisos buits propietat d'entitats bancàries i aplicar mesures que penalitzin el fet d'estar desocupats; d) interpel·lar a les entitats financeres que operen als municipis per exigir la paralització dels desallotjaments fruit de l'actual procés d'execució hipotecària i la condonació dels deutes il·legítims.

Tot i aquestes demandes, la relació del dia a dia de les diferents PAH locals amb les institucions d'àmbit local continuen sent, en molts casos, intermitents i estan molt condicionades a les correlacions polítiques internes.

"Intermitentment ens relacionem amb les administracions. A nivell local per exemple si que hem anat mantenint una reunió més o menys continua amb l'ajuntament. Tot i que la relació ha anat variant bastant en funció dels equilibris de poder de dins del propi Ajuntament". INN_6

En l'àmbit local les relacions amb els ajuntaments es donen principalment amb Serveis Socials i acostumen a ser de caràcter informal (informant de detecció de casos de famílies afectades o en situació molt desafavorida).

De totes maneres, la relació dels afectats amb Serveis Socials dels ajuntaments és una condició necessària per poder accedir a algun dels serveis de la PAH, concretament a l'Obra Social de la PAH. El fet d'haver passat per tot el procés administratiu de Serveis Socials i no haver obtingut resposta a les necessitats de les persones afectades és el que acaba legitimant l'actuació de l'Obra Social de la PAH.

“Perquè una persona entri a l'Obra Social, en primer lloc, ha d'estar compromesa amb la PAH, formar part del col·lectiu. Dos, ha d'haver esgotat tot el cicle de Serveis Socials, és a dir, nosaltres exigim que demani a l'administració i faci visible a l'administració aquest problema que tenim, aquesta crisi que tenim i a la qual no estan podent donar solució. A nosaltres ens serveix per justificar l'acció perquè nosaltres diem “escolta, que tothom ha passat per Serveis Socials i els ha esgotat; és a dir ha arribat al final del procés sense solució”. I, després, tres, que no hi hagi recursos suficients per tenir un lloguer a preu de mercat”.

INN_6

— Àmbit autonòmic

La relació de la PAH amb la Generalitat de Catalunya ha estat sempre fluctuant i ha anat evolucionant. S'ha de tenir en compte que, de fet, la PAH neix a Catalunya el febrer de 2009 i és on precisament hi ha més persones afectades i on s'ha produït més pressió social.

Si bé en un inici la relació va consistir únicament en la participació en Jornades⁷¹ i actes, a poc a poc la Generalitat es va anar adonant de les dimensions de la problemàtica. L'any 2010, la Generalitat va impulsar el servei de mediació anomenat Ofideute amb la intenció d'intercedir per la família amb dificultats de pagament davant de l'entitat financera a creadora amb la finalitat de renegociar un nou acord per retornar el préstec hipotecari o la resolució no onerosa del contracte.

Aquest servei de mediació, basat exclusivament en la bona voluntat de les entitats financeres, no va tenir l'èxit esperat.

“La PAH ha derivado más de cien casos al servicio de Ofideute y ha constatado que la mayoría ha quedado sin resolver. Aún más: a mayor dificultad del caso (y, por tanto, mayor necesidad de ayuda e intervención), menos éxito en la mediación.” (Colau & Alemany, 2012, p. 156)

El juny de 2011, davant la creixent sensibilització social, el Parlament de Catalunya va convocar una comissió de treball en el marc de la Comissió de Justícia, per intentar consensuar una proposta conjunta sobre la reforma hipotecària i traslladar-la al Congrés de Diputats. La PAH va participar activament en aquesta Comissió.

71 Per exemple, el juny de 2009 on el Departament d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya va participar en les jornades “Execucions hipotecàries i dret a l'habitatge: estratègies jurídiques per fer front a la insolvència familiar” organitzades per l'Observatori DESC

Però actualment,

“La Generalitat està fent molt poquet, està dedicant-se a gestionar un sistema que s’està degradant pronunciadament. Ara mateix hi ha una manca de recursos destinats a això, i per tant, la Generalitat s’està dedicant a fer una gestió a la defensiva... és a dir, a apagar quatre focs, intentar tapar les quatre conseqüències de tot això i poc més. En aquest sentit és necessari que algú altre proveeixi aquests serveis que la Generalitat no està podent donar”. INN_6

L’any 2013, l’Agència d’Habitatge de la Generalitat de Catalunya va posar en funcionament una línia d’ajuts per a famílies desallotjades. Amb un import màxim de 3000 euros, l’objectiu era facilitar les despeses d’un nou contracte de lloguer. Els requisits consistien en haver estat una víctima d’un desallotjament i no tenir cap altre habitatge ni superar uns ingressos de 1.340 euros mensuals (Cano & Etxezarreta, 2014).

— Àmbit estatal

Tot i la greu situació d’emergència habitacional que estava vivint l’Estat Espanyol, les accions per part de les institucions estatals per intentar pal·liar els efectes de les execucions i els desallotjaments en les famílies no s’iniciaven fins als darrers anys. Tal com es recorda a *“La crisis de los desahucios en España: respuestas institucionales y ciudadanas”* alguna de les mesures que es poden assenyalar han estat (Cano & Etxezarreta, 2014):

En primer lloc, l’any 2009, el govern central va aprovar una moratòria, a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), per al pagament de les hipoteques per a les famílies que, trobant-se en una situació de desocupació) o manca d’activitat en el cas dels autònoms), tinguessin un deute menor de 170.000 euros.

No és fins a l’any 2011 que no es posa en funcionament l’anomenada *Ley del Desahucio Express (37/2011)* que estableix la possibilitat que, sense necessitat de dur a terme cap judici, als deu dies de la notificació de la demanda es pugui procedir al desallotjament de l’inquilí. Amb aquesta mesura, des del govern central, s’intentava incentivar el mercat de lloguer.

Però davant el creixent agreujament de les situacions de desallotjament i execució immobiliària a l'Estat Espanyol, el govern espanyol aprova les *Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos* (Real Decreto-ley 6/2012) de març de 2012 que permetien la possibilitat d'acollir-se voluntàriament a un Código⁷² de Buenas Prácticas (CBP) que contemplava diverses mesures per a gestionar els impagaments.

Según cifras del Ministerio de Economía, durante su primer año de funcionamiento, se tramitaron 3.322 solicitudes. De ese total, unas 2.190 se rechazaron por incumplimiento de los requisitos exigidos: Al final, solo se consiguieron 298 daciones en pago. (Pisarello, 2013, p. 2)

En aquest context, la tasca de pressió i reivindicació constant de la PAH a través de les seves diverses campanyes, forcen al Govern central (PP) i al principal partit de l'oposició (PSOE) a crear, el novembre de 2012, una comissió al Congrés de Diputats per establir mesures i reformes en el tema habitacional. Tot i que aquesta Comissió no va arribar a cap acord rellevant, va permetre la compareixença de diversos experts i representants d'associacions ciutadanes, una d'elles la PAH. La compareixença de la portaveu Ada Colau al Congrés de Diputats, el febrer de 2013, va tenir un gran impacte social i mediàtic, i va marcar un abans i un després del moviment (Camacho, Orueta, Gadea, Ginés, & Lourés, 2014).

El 15 de novembre de 2012 el govern va aprovar una sèrie de *Medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios* (Real Decreto-ley 27/2012) amb l'objectiu de suspendre de forma immediata, i pel termini de dos anys, dels desallotjaments de les famílies que es trobessin en una situació especial de *risc d'exclusió*⁷³ i que comptessin amb una sèrie de requisits econòmics: límit d'ingressos

72 Per tal de poder-se acollir a aquest Código de Buenas Prácticas era necessari estar al "Umbral de exclusión" (Cano & Etxezarreta, 2014): que tots els familiars estiguessin mancats de renda, que la quota hipotecària fos major del 60% dels ingressos i que cap membre de la unitat familiar o codeutors es pogués fer càrrec del deute contret. El preu del deute contret no podia excedir entre els 200.000 euros i els 120.000 euros depenent de la dimensió del municipi de la residència.

73 Tal com assenyalen (Cano & Etxezarreta, 2014) es recullen com a situacions de risc d'exclusió: la família nombrosa, família monoparental amb dos fills a càrrec, família amb un fill menor de tres anys, família amb algun dels seus membres discapacitat o depenent, famílies en

anuals -19.000 euros i amb quota d'hipoteca que superés el 50% dels ingressos familiars).

De entrada las condiciones para acogerse a la moratoria del desalojo eran de una severidad manifiesta y dejaban fuera casos clamorosos. Tanto que en poco tiempo el propio Gobierno pasó de calcular las familias que se acogerían de 600.000 a reconocer que serían menos de 120.000. (Pisarello, 2013, p. 2)

En aquestes mateixes dates el Govern central crea el marc normatiu general per a la gestió de crisis bancàries (la Ley 9/2012) on s'especifiquen els instruments de reestructuració i resolució que pot adoptar el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) per restaurar la situació de debilitat d'una entitat de crèdit i que es tradueix en la creació del marc jurídic del SAREB (la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria). On, a partir d'un Real Decreto 1559/2012 s'especifiquen i concreten les condicions del SAREB i on s'assegura que la "toxicitat" de l'stock d'habitatge acumulat pels bancs es traspasa al SAREB, i es concreten els criteris qualitatiu i quantitatiu dels actius transferibles. Per tal de garantir el compliment dels objectius fixats es crea una comissió de seguiment i un informe semestral remès a la Comisión Nacional de Mercado de Valores. D'aquesta manera la SAREB passa a disposar un total de 89.000 habitatges acabats i passa a acumular 13.000 km² de sol, sent d'aquesta manera la immobiliària més gran de l'Estat Espanyol (Pisarello, 2013).

Fruït directe de la Iniciativa Legislativa Popular⁷⁴ (ILP) impulsada des de col·lectius com la PAH i l'Observador DESC, amb altres entitats socials i organitzacions sindicals, el Parlament va elaborar la Ley 1/2013 de 14 de maig que no va incloure les principals peticions dels grups organitzadors: ni la dació en pagament retroactiva, ni una moratòria àmplia de desallotjaments per raons econòmiques, ni el lloguer social per a les famílies i persones afectades. De fet, el relat oficial, continua reforçant el mite

les quals el deutor hipotecari es trobi en situació de desocupació i hagi esgotat les prestacions o família en la qual hi hagi una víctima de violència de gènere.

⁷⁴Com hem assenyalat anteriorment aquesta campanya va consistir en una recollida de signatures entre el març de 2012 i el gener de 2013 i va aconseguir més de 500.000 signatures.

segons el qual aquells ciutadans que van comprar un habitatge habitual havien estat vivint per sobre de les seves possibilitats (Pisarello, 2013).

— Àmbit europeu

El repte del moviment de la PAH no s'ha limitat als membres del govern espanyol o els membres del Parlament. S'han inclòs altres institucions de l'Estat, entre ells els jutges, fet que ha permès dur aquest assumpte a la Unió Europea (UE) (Romanos, 2014).

Com s'ha anat comentant, des de 2007 fins a l'actualitat el nombre d'execucions hipotecàries no a parat de créixer. Però, en realitat no existeixen dades sobre quantes d'aquestes s'han produït sobre primeres residències i exactament quantes persones han estat exposades a quedar-se realment sense llar.

Tal com s'assenyala a l'informe *“Combatir la crisis con dignidad y derechos”* realitzat per Amnistia Internacional, Greenpeace i Oxfam-Intermón, fins al moment les mesures adoptades pels diferents governs no han estat suficients per a solucionar aquesta situació, i segueixen sense fer front al problema central que és la protecció de les persones respecte al seu dret a un habitatge adequat i no inclouen una perspectiva de drets humans coherent amb les obligacions que té l'Estat Espanyol (Amnistia Internacional, Greenpeace, Oxfam-Intermón, 2013).

Aquest buit en el dret a l'habitatge en benefici de les entitats financeres i dels grans propietaris ha estat objecte de nombrosos qüestionaments i ha generat moltes resistències jurídiques i socials. Com a conseqüència de la pressió social al carrer, la Relatora Especial per al dret a l'habitatge de les Nacions Unides, Raquel Rolnik, va denunciar el 2009 i el 2012 la situació d'emergència habitacional a la que estaven conduint les alarmants xifres de desallotjament.

En sus anuales informes, la Relatora constataba los nocivos efectos que la financiarización de la vivienda a través del impulso de los mercados hipotecarios había tenido para las capas más vulnerables de la población en países como Estados Unidos o España. Frente a dicha situación exhortaba a los estados a resolver la crisis habitacional con la misma urgencia y predisposición que estaban exhibiendo frente a la crisis de las entidades financieras. En ese sentido, les exigía fomentar regímenes de tenencia seguros distintos a la propiedad privada, como el alquiler asequible y estable en el tiempo o la propiedad colectiva (Pisarello, 2013, p. 4-5)

El Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de Nacions Unides (Housing Rights Watch, 2014) també va reprovar les vulneracions al dret a l'habitatge produïdes per les polítiques governamentals. En el seu informe referit a l'Estat Espanyol destacava,

com a alguns dels punts problemàtics: les creixents dificultats per fer front al pagament de les hipoteques de llarga durada; la discrecionalitat de l'anomenat Codi de Bones Pràctiques, en la mesura en la qual deixava en mans de les entitats financeres l'admissió o no de la dació en pagament; la persistència de desallotjaments forçosos que vulneraven les garanties processals i el dret a la tutela judicial efectiva; o l'absència d'alternatives d'allotjament o de compensació per a les persones afectades. A partir d'aquesta diagnosi, el Comitè recomanava a l'Estat La inclusió de procediments de desallotjament que respectessin els estàndards internacionals en la matèria. Així mateix, l'instava a emprendre modificacions legislatives que facilitessin la dació en pagament, que incentivessin el lloguer i augmentessin l'oferta d'habitatge social, i que permetessin comptar amb una informació desagregada sobre l'impacte efectiu de la crisi econòmica en les persones sense sostre. Però,

Estas recomendaciones no han sido implementadas por ninguno de los dos últimos gobiernos, durante esta legislatura y la pasada. La reciente legislación aprobada por el Gobierno, si bien incluye entre otras medidas la suspensión de los desahucios por un plazo de 2 años de familias que cumplan los supuestos de vulnerabilidad, se ha limitado a establecer situaciones de máximo riesgo que puede dejar desprotegidas a muchas personas que se sitúen fuera de ese marco tan restringido. No se propone un estudio de la evaluación de impacto en derechos humanos de los desalojos, y tampoco establece un sistema de alojamiento adecuado alternativo a las personas que sean finalmente desalojadas y que no cuenten con recursos para proveerse otra vivienda. (Amnistía Internacional, Greenpeace, Oxfam-Intermón, 2013, p. 7)

A finals del 2012 es van interpel·lar algunes demandes davant del tribunal Europeu dels Drets Humans d'Estrasburg per la seva legislació en matèria d'execucions hipotecàries. El 12 de desembre de 2012 aquest tribunal va anul·lar un desallotjament imminent d'una família amb menors per vulneració de l'article 3 i 8 del Conveni de Roma (Conveni Europeu de Drets Humans) que feia referència a que cap ciutadà pot ser sotmès a tortura ni a actes degradants i a la protecció de la família respectivament. (Cano & Etxezarreta, 2014)

El Tribunal Europeu dels Drets Humans (TEDH), el 4 d'octubre de 2013⁷⁵ va enviar una resolució que sol·licitava paralitzar per via d'urgència el desallotjament del bloc d'habitatges de Salt ocupat per la PAH al considerar que s'estaven vulnerant els drets fonamentals de les persones afectades. Aquest suport jurídic va ser clau pel canvi i la creació de noves lleis que persegueixen un suport dels ciutadans en aquests processos de desallotjaments. Aquesta Resolució del TEDH donava uns terminis per tal que el Govern espanyol exposés quines eren les mesures amb les quals es pretenia impedir la vulneració dels articles 3 (prohibició de tractes inhumans o degradants) i 8 (dret al respecte a la vida privada i familiar, inclosa la inviolabilitat del domicili) de la Convenció Europea dels Drets Humans, decidint amb aquestes mesures si es mantenia o no la suspensió cautelar. (Cano & Etxezarreta, 2014, p. 52)

7.7.2 Amb altres entitats i moviments

En termes generals la PAH ha defensat i ha practicat la confluència amb altres grups i organitzacions socials que lluiten pel dret a l'habitatge. Però, la relació de la PAH amb altres moviments i entitats ha anat evolucionant. En un primer moment la PAH va trobar en el moviment veïnal i associatiu un bon aliat per a les seves campanyes i les seves accions reivindicatives.

La utilización de las redes sociales y el establecimiento de nodos de organización ciudadana con estrecha colaboración (como por ejemplo el Movimiento 15M, en especial al inicio de las paralizaciones, u otros movimientos sociales comunitarios viejos y nuevos como asociaciones de vecinos etc.) ha ayudado a la difusión y efectividad de las acciones de paralización de los desahucios. (Cano & Etxezarreta, 2014)

És amb l'escat del 15M el 2011, quan la campanya contra els desallotjaments de la PAH va viure una gran embranzida. D'una banda la PAH va experimentar un fort creixement (tant en la creació de noves PAH locals estretament relacionades a les assemblees del 15M com en el reforç en les concentracions per aturar els desallotjaments). I de l'altra, el 15M, després d'un primer moment d'efervescència, va

⁷⁵<http://afectadosporlahipoteca.com/2014/02/18/resolucion-de-estrasburgo-a-los-juzgados-para-frenar-los-desahucios/>

trobar en el treball previ realitzat per la PAH una oportunitat per poder concretar els seus objectius.

(...) the Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH, translation: Loan affected platform), established in Barcelona in February 2009, is a further important movement node. The platform had already been developing a coherent discourse about the right to housing and had been focusing on the fight against evictions for more than 2 years when the 15M mobilisations occurred. However, it was not until the 15M Movement exploded that this struggle gained major visibility. (Abellán, Sequera, & Janoschka, 2012)

D'aquesta manera, en l'àmbit local, les experiències que s'han donat han estat de caràcter divers. Hi ha casos en els quals la PAH local estan molt tancades en si mateixes i altres que es relacionen amb altres col·lectius, moviments i partits d'esquerres. Tot depèn de qui hagi impulsat la Plataforma i de quines maneres de funcionar tinguin. Per exemple, en el cas de Sabadell la PAH local està molt relacionada amb els moviments alternatius i els partits d'esquerres del municipi.

"Aquí sí que és molt diferent de municipi a municipi. Sabadell seria el lloc paradigmàtic de moltíssima relació, moltíssima integració amb altres col·lectius, moviments i partits, això sí, de l'esquerra més rupturista, transformadora o com prefereixis dir-li. És a dir nosaltres formem part de Sabadell Lluitant (que és una plataforma de mobilització on s'agrupaven partits des de l'esquerra independentista fins a la CNT)"
INN_6

"Si hay relaciones, con movimientos alternativos. Está por ejemplo, Justa Revolta, que es un movimiento feminista. Está Arranz Sabadell, el MPS (que es el Movimiento Popular de Sabadell) que engloba diferentes partidos... pero tenemos relación para cuando hacemos una manifestación o cuando hemos estado en el BBVA.... Pues 17 días en un banco, pues ellos han venido a hacer turnos y eso... o trabajo colaborativo..." INN_7

I, no té vincle amb el moviment associatiu veïnal, tot i que manifesten que és un dels reptes a assolir.

"El otro día justo reflexionábamos sobre esto! Incluso las asociaciones de vecinos! Que parece que una cosa que está por allá y es algo que no acaba de funcionar, ni de tener un relevo generacional ni nada, y a lo mejor cómo podríamos también... Porqué al fin y al cabo, la gente vive en los barrios y entonces claro en los barrios hay problemas y claro lo ideal, lo suyo es coordinarse con las asociaciones de vecinos, pero claro según que aavv tienen una estructura muy antigua y también les cuesta" INN_7

En altres municipis, com Mataró, les PAH fan llaços de relació amb el teixit associatiu veïnal. O en el cas de Barcelona, per exemple que la relació es fa amb moviments més postmoderns i cosmopolites.

Un cas interessant, també, és la PAH de Madrid, que va ser creada el juny de 2011 arran de l'esclat del 15M amb la participació directa de la Coordinadora Nacional de Ecuatorianos en España (CONADEE) i la Federación Regional de Asociaciones de

Vecinos de Madrid (FRAVM) i un grup de persones afectades de Meco (Camacho, Orueta, Gadea, Ginés, & Lourés, 2014). Per tant, fruit de la cooperació del 15M, el moviment veïnal i d'una associació d'immigrants.

Actualment, podem afirmar que la PAH és part d'un complex i divers entramat social format per mareas, plataformes, entitats i grups que entenen que les respostes satisfactòries a les diferents demandes socials només es podran produir en un marc de profunda transformació econòmica i social.

7.8 Conclusions

Pel que fa a la iniciativa, el 22 de febrer de 2009 es constitueix la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) fruit de l'experiència i de l'aprenentatge dels i les activistes que van formar part dels moviments socials altermundistes que, en un context de lluita contra la Globalització i la Guerra d'Iraq, defensaven el dret a l'habitatge. Concretament del moviment social *V de Vivienda*.

Pel que fa als continguts, la PAH aborda una temàtica molt rellevant per la societat espanyola i catalana l'any 2009 per tres motius.

Primer, perquè l'any 2008 la impossibilitat material de pagar el lloguer o la hipoteca es converteix en el primer problema de les famílies de l'Estat Espanyol. Com hem assenyalat segons dades del Consell General del Poder Judicial, entre l'any 2008 i l'any 2013 s'inicien un total de 497.797 procediments d'execució hipotecària. A Catalunya es passa de les 5.536 execucions hipotecàries l'any 2007 a les 18.341 l'any 2013.

Segon, perquè en aquest context evident de crisi i d'emergència social des de les administracions públiques i des dels partits polítics, es nega la crisi i no es dona cap resposta a aquesta demanda social.

Tercer, perquè es tracta d'una problemàtica de primera necessitat que afecta tota la població de forma transversal, en aquest sentit es pot parlar d'un perfil sociològic d'afectats i de factors de vulnerabilitat, però no de col·lectius discriminats.

En aquest context, la PAH neix amb tres grans objectius. En primer lloc, aconseguir la dació en pagament; és a dir, que amb l'entrega de la propietat de l'habitatge n'hi hagi prou per eixugar el deute hipotecari en els casos que sigui habitatge habitual i no hi hagi possibilitat d'assumir el pagament de la hipoteca per causes alienes a la mateixa

voluntat. En segon lloc, paraitzar els desallotjaments, per tal d'evitar que famílies senceres es quedin sense casa i sense la possibilitat de ser reallotjades (tenint en compte que es tracta d'un acte de desobediència civil). I, en tercer lloc, convertir els habitatges hipotecats en parc de lloguer social.

Per tant, podem afirmar que es tracta d'una estratègia de participació amb uns objectius clarament definits que aborden una temàtica de rellevància per a la societat catalana perquè afecta la vulneració dels drets bàsics d'una part de la població.

Pel que fa a com s'organitza la Plataforma hem fet esment de quatre elements: el lideratge, l'estructura de funcionament (tant en l'àmbit local com a nivell global), les formes de participació a nivell intern i les formes de participació a nivell extern.

El primer element de l'organització de la PAH és que el seu lideratge es basa en els "referents" que són persones expertes en àmbits diversos i el moviment les reconeix segons les seves habilitats i dedicacions. En aquest sentit els "referents" són reconeguts per l'assemblea i tenen caràcter rotatiu.

El segon element organitzatiu que hem analitzat ha estat l'estructura de funcionament que tenen a dos nivells: el local i el global.

En l'àmbit local les PAH es regeixen per uns principis fundacionals comuns, que varien en cada municipi en funció de la grandària i dels membres que formen la Plataforma. En aquest sentit hem arribat a quatre conclusions.

La primera és que l'arribada de les persones afectades a les PAH locals es produeix a través de les xarxes familiars i comunitàries més pròximes (pel "boca-orella") tot i que sovint, el coneixement de l'existència de la PAH sigui pels mitjans de comunicació.

La segona, és que les PAH locals basen el seu funcionament en l'assessorament col·lectiu i el consideren una de les eines imprescindibles per a la transformació social. L'assessorament col·lectiu consisteix en la realització del suport a les persones afectades en el marc d'una assemblea, és a dir, de forma grupal. Les assemblees estan internament estructurades en dues parts: una centrada en el mateix funcionament de la PAH i en la que es prenen decisions de caràcter estratègic; una altra que és on s'expliquen públicament els casos i s'expressen els dubtes per part de les persones afectades. Tant l'assemblea com els assessoraments col·lectius funcionen de forma autogestionada.

El tercer és que les PAH locals s'organitzen en comissions i grups de treball (Comissió Jurídica, de Comunicació, de Gènere...) que varien segons la grandària del municipi i que tenen caràcter dinàmic en funció de les necessitats que van apareixent.

I la quarta és que les PAH tenen una estratègia de comunicació via Internet i les xarxes socials molt forta, amb un doble objectiu: augmentar i millorar la capacitat d'interrelació, de connexió immediata i d'informació que no circula pels mitjans i els canals de comunicació habituals; i, facilitar l'accés a tots els documents, informes i coneixement que les diferents PAHs locals van produint.

A nivell global, la PAH s'organitza com una xarxa de PAHs locals (entre l'any 2009 i el 2014 es van crear 60 PAHs locals a tot l'Estat Espanyol). Aquest creixement va posar en evidència la necessitat de dissenyar formes organitzatives horitzontals més globals. A nivell català es van crear dos tipus de coordinacions: una assembleària (en la que es convoca a totes les PAHs locals del territori català i es duen a terme de forma itinerant pels diferents municipis; i l'altra, és a través de Comissions. En aquest sentit s'ha constituït una Comissió de Coordinació (que és la que vetlla per donar coherència estratègica al moviment i prendre decisions delegades en moments d'urgència o necessitat) i unes Comissions de treball on en destaquen: la Comissió de l'Obra Social de la PAH, la Comissió de Gènere, la Comissió Internacional, la Comissió de Premsa, la Comissió de Mediació Interna.

El tercer element, són les formes de participació que tenen les persones que formen part de la Plataforma per implicar-se a nivell intern. En aquest sentit hem assenyalat que principalment són tres: la implicació en els assessoraments col·lectius (que ha permès aconseguir que les persones afectades esdevinguin un agent actiu, implicant-se tant en la resolució del seu problema com en els que afecten la resta de membres del moviment); la participació en comissions de treball (que és la manera que tenen de distribuir entre tots els membres del moviment les tasques que s'han de dur a terme); i, l'acompanyament de les persones afectades a les entitats bancàries.

I finalment el quart element, són les estratègies de participació que empren per tal de fer incidència política, és a dir, per a transformar la societat.

Amb l'objectiu de combatre una legislació injusta i donar respostes a les persones afectades per processos d'execució hipotecària, com hem vist anteriorment, es va proposar tres mesures de mínims: la paralització dels desnonaments, la dació en pagament i la creació d'un parc públic de lloguer social.

Per tal d’assolir aquests objectius els darrers anys s’han endegat una sèrie d’estratègies de participació de caràcter divers i que busquen incidir políticament de diferents maneres: unes són accions de resistència, altres accions que manifesten la dissidència, altres accions són clarament de desobediència civil i finalment n’hi ha que cerquen emprar els canals institucionals de participació existents. Entre aquestes estratègies en destaquen les següents:

En primer lloc, “Stop Desnonaments”, en la que l’acció consisteix a mobilitzar el nombre més gran de persones possible amb l’objectiu de bloquejar l’entrada d’accés a l’habitatge per tal d’impedir que el secretari judicial i el procurador del banc puguin fer efectiva l’ordre de “llançament”.

En segon lloc, les “Mocions als ajuntaments”, que va dirigida específicament als ajuntaments perquè es posicionin públicament instant al Govern central a modificar la normativa hipotecària i a aprovar la dació en pagament.

En tercer lloc, les “accions de negociació i pressió a les entitats financeres”, que consisteixen a exercir pressió sobre les entitats financeres, ocupant oficines de diferents entitats bancàries, per tar de cercar una solució per a les persones desallotjades o en risc de ser-ho.

En quart lloc, impulsant dues ILP (ILP de Regulació de la dació en pagament, de paralització dels desallotjaments i de lloguer social, 2010; i, ILP habitatge: contra els desnonaments i la pobresa energètica, 2014), que és un mecanisme de participació ciutadana directa que facilita la possibilitat que des de la ciutadania es pugui portar una proposta legislativa al Congrés de Diputats per tal que sigui discutida, sense la mediació de cap partit polític.

En cinquè lloc, els escarnis o “escraches” que és una forma de protesta que consisteix en la condemna pública dels responsables d’una injustícia amb l’objectiu d’exposar-los i molesta’ls.

I, en darrer lloc, L’Obra Social de la PAH, que és una campanya de desobediència civil que s’activa un cop s’han esgotat tots els canals possibles per aconseguir solucions efectives al problema del deute i la necessitat d’un habitatge digne. És un procés de recol·locació de les famílies desallotjades en habitatges o blocs d’habitatges buides que pertanyen a la SAREB.

Per tant, podem afirmar que la PAH, per tal d'assolir els seus objectius de transformació social utilitza estratègies de participació molt diferents entre ells però que, alhora, es complementen.

Així doncs, a tall de conclusió podem dir que la PAH s'organitza a partir d'un lideratge compartit que ells anomenen "per referents" i que la seva estructura de funcionament és a dos nivells: local i global. A nivell local, es regeixen per uns principis fundacionals comuns i comparteixen el fet que els afectats els hi arriben a través de relacions de confiança, basen el seu suport a partir dels "assessoraments col·lectius", s'organitzen en comissions i grups de treball i les xarxes 2.0 tenen una presència cabdal en el seu funcionament. A nivell global, a Catalunya, s'organitza com una xarxa de PAH locals, amb dues coordinacions: una assembleària i l'altra per Comissions de treball transversals. Pel que fa a les estratègies de participació són a dues escales. A escala interna (a partir de la implicació en els assessoraments col·lectius, la participació en comissions de treball i l'acompanyament de les persones afectades a les entitats bancàries); i a escala externa (on combinen accions de desobediència civil, amb accions de denúncia, d'incidència i l'ús de canals institucionals de participació existents).

Pel que fa a qui forma part de la PAH, hem arribat a dues conclusions. D'una banda, el fet que es tracta d'una experiència participativa que el que busca és que les persones afectades passin a ser activistes del moviment; és a dir, donar dimensió col·lectiva a allò que en un inici és una problemàtica individual. Un dels elements que dificulta aquest el camí, és l'elevat grau de rotació de les persones que assisteixen a les assemblees.

I d'altra banda, el fet que les persones afectades són d'origen molt divers, tant dins com fora de l'Estat Espanyol: en un primer moment la crisi afecta especialment a la població immigrant, però després es va estenent per diferents perfils de vulnerabilitat. Territorialment, si bé el naixement de la PAH es produeix a Barcelona, la PAH s'estén per tot el territori espanyol, fent-ne molt difícil quantificar a quantes persones mobilitza actualment entre activistes i afectades (i ambdues).

Pel que fa als impactes de les accions de la PAH, hem analitzat dos aspectes.

El primer, és la seva capacitat de transformació social, és a dir, l'impacte que han tingut o tenen les seves accions en relació als seus propis objectius. I aquí hi hem destacat: el canvi simbòlic, és a dir la transformació en l'imaginari col·lectiu on la

persona afectada deixa de ser “culpable”; el canvi social, la problemàtica de la pèrdua d’habitatge passa a estar a l’agenda; canvia nivell institucional, perquè s’interpel·la directament a les institucions a actuar.

La segona, és la seva capacitat d’apoderament, és a dir, un dels grans èxits de la Plataforma és que les persones afectades passin a ser part activa de la solució del seu problema i de la problemàtica dels altres. I aquest fet es vehicula a través dels Assessoraments col·lectius, que permeten: generar un espai de confiança i reforçar el sentiment de comunitat entre les persones afectades; socialitzar eines i coneixements i possibilitar les condicions per poder assessorar a altres persones; l’aproximació als casos acaba sent més eficaç.

A tall de conclusió, doncs, podem afirmar que pel que fa a la seva capacitat de transformació social, la PAH està assolint els seus objectius i que per tant es tracta d’una bona pràctica en termes de qualitat participativa. Així mateix, la seva capacitat d’apoderament o d’aconseguir que les persones afectades passin a ser activistes de la Campanya, està sent un èxit.

En darrer terme, hem tractat **les relacions que la PAH té amb les institucions** i amb les entitats i altres moviments socials.

Partint del fet la PAH neix per donar resposta a la problemàtica hipotecària que du a una situació d’emergència habitacional que no troba resposta en les institucions. La Plataforma busca en les seves accions una clara incidència en l’àmbit institucional (local, autonòmic, estatal i europeu).

En àmbit local, la Plataforma busca la incidència a través de la Campanya “Mocions als ajuntaments” i la creació de comissions locals mixtes (PAH, ajuntament, AAVV i altres entitats) amb l’objectiu d’endegar els instruments necessaris per evitar desallotjaments, garantir el re-allotjament de les persones afectades i impulsar ajudes socials concretes per les famílies desnonades (o en risc de desnonament).

En àmbit autonòmic, les relacions amb la Generalitat de Catalunya han estat fluctuant i han anat evolucionant amb el pas del temps. Des de l’administració local s’han anat intentant donar tímides respostes a la pressió de la PAH i s’han impulsat des de serveis de mediació o línies d’ajust per les famílies desallotjades que han tingut un èxit escàs.

En àmbit estatal, la reacció de les institucions per intentar pal·liar els efectes de les execucions hipotecàries i els desallotjaments de les famílies espanyoles tarda en arribar. No és fins a l'any 2011 que es posa en funcionament l'anomenada *Ley del Deshaucio Express (37/2011)* i l'any 2012 el govern espanyol aprova les *Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos (real Decreto-ley 6/2012)* i les *Medidas urgentes para reforzar la protección de deudores hipotecarios (Real Decreto-ley 27/2012)*. En aquest context la PAH força, l'any 2012, al govern central a crear una Comissió al Congrés dels Diputats que tot i que no arriba a cap acord rellevant, permet la compareixença de la portaveu Ada Colau que va tenir un gran impacte social i mediàtic. Fruït de la ILP impulsada per la PAH i l'Observatori DESC, i altres entitats socials i sindicals, el Parlament va elaborar la Ley 1/2013 de 14 de maig, però no va incloure les principals peticions que se'n feien.

En àmbit europeu, el buit legal en el dret a l'habitatge en benefici a les entitats financeres i els grans propietaris existent a l'Estat Espanyol ha generat moltes reticències jurídiques i socials en el marc de la UE. En aquest sentit es va manifestar la relatora Especial per al Dret a l'Habitatge de les Nacions Unides l'any 2009 i el 2012; i, el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de les Nacions Unides l'any 2014. A finals de l'any 2012 es van interpel·lar algunes demandes davant del Tribunal Europeu de Drets Humans d'Estrasburg per la seva legislació en matèria hipotecària; i l'any 2013 el Tribunal Europeu dels Drets Humans va enviar una resolució que sol·licitava paralitzar per via d'urgència el desallotjament d'un bloc d'habitatges de Salt ocupat per la PAH.

Per tant, podem afirmar que la PAH busca de forma activa la incidència política en les diferents institucions d'àmbit local, autonòmic, estatal i europeu, i per tal d'aconseguir opta per diferents estratègies des de participar activament als òrgans i espais institucionals de participació en accions de desobediència política o de lobby de pressió.

Pel que fa a la seva relació amb altres entitats i moviments, en termes generals la PAH ha defensat i ha practicat la confluència amb altres grups i organitzacions socials que lluiten pel dret a l'habitatge. Però, la relació de la PAH amb altres moviments i entitats ha anat evolucionant. En un primer moment la PAH va trobar en el moviment veïnal i associatiu un bon aliat per a les seves campanyes i les seves accions reivindicatives. I, després experimenta un fort creixement amb l'esclat del 15M i la incorporació de molts activistes d'aquest moviment socials.

Les diferents estratègies de relació en l'àmbit de les PAHs locals també fa que algunes estiguin més properes a les AAVV més tradicionals i a moviments més rupturistes, d'extrema esquerra, o moviments més cosmopolites i postmoderns.

Actualment, podem afirmar que la PAH és part d'un complex i divers entramat social format per mareas, plataformes, entitats i grups que entenen que les respostes satisfactòries a les diferents demandes socials només es podran produir en un marc de profunda transformació econòmica i social. I que busquen estratègies d'incidència política que són replicables a diferents territoris.

Capítol 8

8. CONCLUSIONS

8.1 Introducció: La política d'immigració a Catalunya (2007 – 2014)

L'any 2007 esclatà una crisi econòmica-financera que va fer que s'acceleressin molts dels factors de canvi que s'estaven gestant des de feia dècades en les societats occidentals (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014); i que, de fet, ja havien estat alertats des de la literatura (Bauman, 1999), (Beck, 1998), (Giddens, 1999).

En el cas de l'Estat Espanyol, la crisi té unes repercussions a diferents nivells. Com a mínim, en aquesta tesi, hem parlat de quatre grans elements de canvi: el canvi social, el canvi econòmic, el canvi tecnològic i el canvi polític.

Un primer, és el canvi social, amb un fort procés d'individualització i de reestructuració dels espais de socialització (Giddens, 2000), (Beck, 2002), (Sennett, 2001) i on les diferents formes d'articulació social vàlides fins al moment es van debilitant i perden capacitat de canalització i de gestió dels conflictes socials.

Un segon, és el canvi econòmic, amb el pas d'un capitalisme fordista desenvolupat al llarg del segle XX cap a un capitalisme avançat, de naturalesa postfordista, altament especialitzat, diversificat i deslocalitzat (López & Rodríguez, 2010) (Subirats & Blanco, 2012). Aquest canvi té repercussions devastadores tan a nivell d'exclusió social (Blanco & León, 2013) com en la reducció dràstica dels recursos de les administracions locals i autonòmiques (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014).

En termes d'exclusió social, un dels col·lectius que es veu més afectat per l'impacte de la crisi és població immigrada. En aquest sentit, a partir de les dades extreïdes de l'Institut Nacional de Estadística (INE, 2012, 2013, 2014) hem vist com en els darrers anys hi ha hagut un augment de les persones immigrants en situació d'irregularitat sobrevinguda (Alonso, Pajares & Recolons, 2015). I com, efectivament la crisi econòmica ha repercutit en un increment de les desigualtats socials i l'empobriment de la societat espanyola i especialment del col·lectiu immigrant (Càritas, 2013; Colectivo-loé, 2012; Koehler, Laczko, Aghazarm, & Schad, 2010; Papademetriou, Sumtion,

Terrazas, & alt., 2010). I també, en la disminució de la seva capacitat d'incidència política (González, 2006; Martiniello, 2005)

Un tercer, és el canvi tecnològic, amb l'escat d'Internet, les tradicionals estructures d'intermediació passen a ser prescindibles i es redueixen de forma molt significativa els costos de l'acció col·lectiva (Subirats, 2012; Bimber, 1998; Bennet & Segerberg, 2012).

I un quart, és el canvi polític, perquè es crea un escenari en el qual d'una banda la ciutadania recupera l'interès pel que és públic, però, al mateix temps, perd la confiança en les institucions públiques i els partits polítics (Della Porta, 2011).

D'una banda, la pèrdua de confiança de la ciutadania vers les institucions, es tradueix en un allunyament dels principals canals formals de representació (Noris, 1999); adoptant formes d'activisme polític de protesta (Tilly & Tarrow, 2006); cercant pràctiques concretes de col·laboració, cooperació i solidaritat (Della Porta, 2013; Eizaguirre, 2013; Blanco & León, 2013); o més en detall, en el cas de l'Estat Espanyol, amb l'emergència del 15-M (Toret, 2013; Della Porta & Mattoni, 2014).

D'altra banda, l'impacte que té la crisi en les institucions públiques és devastador per dos motius. Primer, per la reducció dràstica dels recursos de les administracions locals i autonòmiques (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014) que veu molt minvada la seva capacitat per impulsar polítiques públiques. La segona, perquè les administracions locals i autonòmiques continuen estant molt burocratitzades, amb unes estructures molt rígides que en dificulten la capacitat de transformació, adaptació o innovació (Brugué, 2005; Subirats & Parés, 2011; Subirats & Martí-Costa, ed. 2015). I, en aquest sentit les arquitectures de participació i els processos de participació se'n ressenten, tant per la seva existència com pel seu ús (Castellà, 2009; Castellà & Jorba, 2005; Blanco & León, 2013).

És en aquest marc, que en aquesta tesi, hem volgut explicar com, en el cas de la Política d'Immigració a Catalunya (2007-2014), en un context de crisi, davant un augment de la percepció de disfuncionalitat dels mecanismes de participació institucionals (que es caracteritzaven per comptar amb uns criteris de qualitat democràtica) per resoldre problemes col·lectius, emergeixen noves estratègies de participació ciutadana amb voluntat i capacitat d'impactar en la *responsiveness* de la política pública.

Per tal de dur a terme aquest exercici, a partir d’una metodologia inductiva i emprant el mètode de l’estudi de cas, hem dividit la Política d’Immigració a Catalunya en dos períodes, seguim dues de les etapes marcades en l’evolució de la crisi (Subirats & Martí-Costa, ed. 2014): un primer, del 2007 al 2009, en el que s’elabora el Pacte Nacional per la Immigració, que corresponen just en el moment en el qual els governs negaven la profunditat de la crisi i que per aquest fet anomenem “abans de la crisi”.

I, un segon, de l’any 2010 al 2014, en el que ja es parla obertament de crisi econòmica i financera i que està marcada per les polítiques d’austeritat, l’augment de la desigualtat i l’emergència social en l’escala local. En aquest període es produeixen dos fets: un, l’impacte de la crisi en la continuïtat del Pacte Nacional per la Immigració i en els òrgans estables de participació vinculats a la Política d’Immigració a Catalunya. I, de l’altra, un canvi en les estratègies de participació de les entitats vinculades a la política d’immigració i l’emergència de noves estratègies *bottom up* (com la *Campanya Tancarem el CIE de Barcelona* i la PAH).

Aquesta anàlisi ens ha permès respondre la nostra pregunta de recerca: **Com canvien les estratègies de participació de les institucions i la ciutadania en l’escenari derivat de la crisi social i econòmica, en el cas de la política d’immigració a Catalunya?**

I contrastar les nostres hipòtesis de treball. En primer lloc, que els espais i mecanismes institucionals de participació ciutadana, en el cas de la Política d’Immigració a Catalunya, davant l’escenari de la crisi han perdut capacitat d’incidència pel que fa al seu lideratge, funcionament, composició i contingut. I, en segon lloc, que en aquest nou context, la ciutadania canvia les seves estratègies de participació, cerca noves formes d’organització, implicant nous actors i diversificant els seus repertoris d’acció, per tal d’influir en la política d’immigració. Aquesta incidència es fa buscant alternatives als mecanismes i espais institucionals de participació ciutadana.

Així mateix, hem arribat a la conclusió que és necessari repensar els criteris de qualitat democràtica que definien les bones pràctiques participatives i, tenint en compte l’anàlisi que hem dut a terme de les experiències *bottom up*, fer una proposta sobre quins podrien ser aquests nous criteris.

A continuació exposarem les principals conclusions extretes de l’anàlisi de l’estudi de cas estructurades en quatre apartats:

En el primer, explicarem com a partir de l’aplicació dels criteris de qualitat democràtica (exposats en el marc teòric i concretats en el model d’anàlisi) a l’anàlisi del Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009), **hem arribat a la conclusió que es tracta d’una experiència de governança participativa amb un alt grau de qualitat democràtica.**

En el segon, analitzarem quins han estat els canvis en les estratègies de participació de les institucions i la ciutadania en l’escenari derivat de la crisi en el marc de la Política d’Immigració a Catalunya (2010 – 2014). I **hem arribat a la conclusió que les formes de participació ciutadana institucional, que van ser molt significatives en el marc de la Política d’Immigració a Catalunya, abans de la crisi social i econòmica, han perdut gran part de la seva capacitat de ser reconegudes com a espais d’incidència política.**

En el tercer, a partir de l’aplicació dels criteris de qualitat democràtica (exposats en el marc teòric i concretats en el model d’anàlisi) hem estudiat dues noves estratègies i pràctiques participatives de la ciutadania per incidir en la política d’immigració a Catalunya: La Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i la PAH. **Aquesta anàlisi ens ha permès arribar a la conclusió que, efectivament, en el context de canvi d’època, la ciutadania ha canviat part de les seves estratègies de participació, cercant noves formes d’organització, implicant nous actors i diversificant els seus repertoris d’acció, per tal d’influir en la política d’immigració. Aquesta incidència es fa, en gran mesura, buscant alternatives als mecanismes i espais institucionals de participació ciutadana.**

Finalment, en el darrer apartat, reflexionarem sobre la necessitat de revisar els criteris de qualitat democràtica per avaluar les experiències de participació ciutadana i de produir-ne de nous ens permetin aproximar-nos amb major rigorositat a aquestes experiències *bottom up* i ens donin el marc de referència per poder-ne definir el seu grau de qualitat democràtica.

8.2 El Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009): una experiència de governança participativa amb qualitat democràtica

Com hem explicat en el marc teòric, en la literatura trobem diversos autors que s’han endinsat en el debat sobre la necessitat d’identificar una sèrie de criteris per avaluar la qualitat democràtica de les xarxes de governança. Aquest debat s’ha produït tan en àmbit internacional (Smith & Beazley; Sorensen, 2002; Peters, 2003; Skelcher, 2005;

Sorensen & Torfing, 2009; Bevir, 2010; Papadopoulos & Warin, 2007) com a nivell de l'Estat Espanyol (Subirats, Parés & Blanco, 2009; Anduiza & Maya, 2005; Blanco & Ballester, 2011; Castellà & Jorba, 2005).

En el marc de la discussió sobre les bonances de la introducció de mecanismes participatius en les polítiques públiques (Putnam, 2000; Dalton, 2004; Bevir, 2010; Clarke & Stewart, 1997; Nylén, 2002; Taylor, 2007) i recollint les aportacions que s'han fet tan al voltant dels aspectes més procedimentals de la participació (Anduiza & Maya, 2005; Castellà & Jorba, 2005; Font & Blanco, 2006; Lowndes, Pratchett & Stocker, 2006; Papadopoulos & Warin, 2007; Rowe & Frewer, 2000; Blanco & Ballester, 2011; Font & Galais, 2011), com els que centren el seu punt d'atenció en les conseqüències de les experiències participatives (Blanco & Ballester, 2011; Brugué & Parés, 2011; Fung, 2006), en aquesta tesi hem emprat els criteris de qualitat democràtica, construïts per Parés i Castella (Parés & Castellà, 2009) i els hem aplicat a la Política d'Immigració a Catalunya durant el període 2007 – 2014.

Seguin aquest model, hem analitzat el Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009) a partir de cinc aspectes: com s'origina el procés d'elaboració del Pacte, en quin tema s'emmarca i quins són els seus objectius, com s'organitza el procés de construcció del PNI, quins actors s'hi veuen implicats, i, finalment, quins han estat els resultats finals d'aquest procés.

L'origen del Pacte Nacional per la Immigració emergeix, l'any 2007, des de la Secretaria General per la Immigració de la Generalitat de Catalunya, d'una forta voluntat política d'ERC per impulsar aquest projecte, amb la convicció que s'havia de dur a terme de forma participada (en aquest sentit copta amb el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya) i amb el suport de la resta de partits (PSC i ICV) que formaven govern a Catalunya la legislatura (2006 – 2010). Pel que fa als partits de l'oposició, independentment que al final acabin signant o no el Pacte, no hi va haver una oposició frontal al seu desenvolupament.

A nivell tècnic, compta amb el suport explícit de l'equip que forma part en aquell moment de la Secretaria i amb el suport d'una experta externa que coordina el projecte. I, a nivell de la ciutadania, el procés participatiu té un ampli suport, fins i tot s'incorpora algun altre procés participatiu que havia estat endegat per entitats al marge del govern, com per exemple el Consens Social Sobre Immigracions a Catalunya (una iniciativa de Càritas Diocesana de Barcelona i la Comissió d'Ajuda al Refugiat)

Així doncs, el procés d'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració es caracteritza per tenir, des del primer moment, un compromís polític sòlit. És un procés que està legitimat institucionalment i que, per tant, seguint els criteris de qualitat democràtica exposats, és una condició necessària per tal que els resultats del procés s'implementin. Així mateix, compta amb un acord polític, tècnic i de la ciutadania sobre la necessitat d'ésser impulsat i sobre el fet que la seva elaboració ha de ser de forma participada. Per tant, des del punt de vista del seu origen podem afirmar que es tracta d'una pràctica participativa amb qualitat democràtica.

El Pacte, centra el seu objectiu en la necessitat d'arribar a un acord polític i social que permetés gestionar el fet migratori, mantenir la cohesió social i millorar els nivells de benestar al conjunt de la societat catalana. En un moment en el qual entre l'any 2000 i el 2008 el nombre de persones amb nacionalitat estrangera a Catalunya s'havia incrementat en 900.000 persones i les projeccions de cara als anys 2015-2020 encara eren més elevades. A partir d'aquí s'estableixen tres grans reptes: la necessitat d'ordenar els fluxos migratoris; la necessitat d'evitar la percepció de competència pels recursos públics; la necessitat de dotar d'elements de cohesió a una societat cada vegada més diversa.

Per tant, es tracta d'un tema rellevant per la societat catalana en aquell moment i compta amb uns objectius clarament definits, fet que dota de coherència i de transparència el procés i per tant, des del punt de vista dels seus continguts, podem afirmar que compleix amb els criteris de qualitat democràtica.

El Pacte Nacional per la Immigració s'organitza al voltant d'un lideratge polític molt fort per part de la Secretaria General d'Immigració (Generalitat de Catalunya), centrat amb el Secretari Oriol Amorós (ERC) i d'una Coordinadora externa, Meritxell Benedí, que és qui va liderar el projecte a nivell tècnic. Per tant, podem parlar d'un lideratge sòlid en l'àmbit institucional i poc compartit amb els altres actors que formen part del procés. Tot i que, com hem dit, va comptar amb un ampli suport de la ciutadania.

Aquesta manca de lideratge compartit, a posteriori, té repercussions en el desenvolupament de la política d'immigració. Per tant, a nivell de criteris de qualitat democràtica detectaríem aquesta manca de lideratge compartit que es tradueix en un estroncament en la continuïtat del Pacte i certa falta de legitimitat que els actors participants li acaben donant al procés.

El procés d'elaboració del Pacte es va estructurar a dos nivells. D'una banda, es va elaborar mitjançant l'ús de diferents mecanismes i espais de participació amb la ciutadania: el procés participatiu per a l'elaboració del Pacte Nacional per la Immigració i la Taula per la Ciutadania i la Immigració. I, de l'altra, amb mecanismes i espais de coordinació i *transversalitat* en el marc de les institucions.

El procés de participació va tenir quatre fases: **diagnosi – consulta - participació – negociació**. Es va dur a terme per tot el territori català i des del primer moment es va tenir cura per tal que hi fossin representats tots els actors: polítics, tècnics, entitats, ciutadana a títol individual, experts. En el seu desenvolupament es van emprar eines i dinàmiques diverses de participació (tallers participatius, webs, fòrums, jornades,...) i en tot moment va estar en constant interrelació tant amb els mecanismes i espais estables de participació ciutadana (Taula per la Ciutadania i la Immigració) com amb els mecanismes i espais de coordinació i *transversalitat* en el marc de les institucions. És un procés molt ben valorat per la ciutadania que hi participa tant per la possibilitat d'implicar-se de forma efectiva en el procés (pel grau de participació que s'assoleix), pel reconeixement que es fa a les seves aportacions essent incorporades en el contingut del Pacte (és a dir, per la seva capacitat de proposta), i per l'alt grau de compromís polític i tècnic en tot el procés.

Pel que fa a la Taula per la Ciutadania i la Immigració, té una participació molt activa en tot el procés del Pacte. Però hi ha acord en assenyalar que es tracta d'un òrgan participatiu molt institucional, molt *top down*, molt burocratitzat, molt protocol·litzat. Amb un pes i una tutela institucional molt gran i amb una arquitectura complexa. L'accés és també complicat i està molt "procedimentat". Tot i així, les entitats que n'eren membres en el moment de l'elaboració del Pacte, destaquen l'alta freqüència amb la qual es convocava i l'alt nivell de treball que s'hi realitzava.

Referent als mecanismes i espais de coordinació i de *transversalitat* en el marc de les institucions, van tenir graus d'implicació diversos: algunes més implicades en el projecte com La Comissió Interdepartamental de la Generalitat de Catalunya i la Comissió Bilateral Generalitat de Catalunya – Ajuntaments; i d'altres, més polítiques, que s'ho miraven amb més escepticisme: el Consell d'Immigració de les CCAA, i la Comissió Bilateral Estats Espanyol – Generalitat de Catalunya.

Així doncs, pel que fa a la seva estructura i el seu funcionament, el procés d'elaboració del Pacte es du a terme de forma coordinada amb els diferents espais institucionals de participació existents al territori. Si bé, l'experiència participativa ad hoc que suposa el

procés participatiu es pot valorar molt positivament en termes d'acompliment de criteris de qualitat democràtica (pel que fa al grau de participació, la capacitat de deliberació i de proposta i la qualitat de la informació), la Taula per la Ciutadania i la Immigració des del seu inici pateix algunes mancances importants. Com també les pateix la Comissió de Seguiment del Pacte que des del primer moment té molt poca activitat i la seva funcionalitat és molt qüestionada. La implicació dels mecanismes i espais de coordinació i de *transversalitat* en el marc de les institucions també va ser desigual. Però en termes generals es pot afirmar que hi va haver un esforç per tal de coordinar i integrar els diferents espais institucionals de participació i de dotar-los de sentit i de significat i de capacitat de deliberació i proposta.

En relació a qui va participar en l'elaboració del Pacte, en destaquen dos aspectes molt rellevants. El primer, és que des de l'inici es va vetllar per tal que hi hagués una gran diversitat d'actors. Des de partits polítics fins a ciutadania a títol individual i entitats generalistes, entitats la tasca de les quals incidís en l'àmbit de la immigració, entitats compostes de forma significativa per immigrants. I, també, representades les organitzacions municipalistes, els agents econòmics i socials i les entitats que treballen en l'àmbit de la immigració. Tots ells distribuïts en diferents espais i mecanismes de participació i amb diferents graus d'implicació, però on els diferents interessos hi estaven ben representats. I per tant, en termes de diversitat d'entitats, diversitat de discursos i grau de representació podem afirmar que es tracta d'un procés de qualitat democràtica.

En aquesta mateixa línia, cal tenir en compte que es va dur a terme un ampli desplegament per tota Catalunya i per tant això va facilitar, no només augmentar el nombre de persones que van participar en el Pacte, sinó també augmentar-ne la representativitat tant en àmbit territorial com de diversitat d'actors.

Aquests tres factors (l'extensa participació, la gran diversitat d'actors i una àmplia representació territorial i de discursos) són elements de qualitat democràtica del procés d'elaboració del PNI.

Finalment, pel que fa als resultats, el procés d'elaboració del Pacte acaba amb un document del Pacte Nacional per la Immigració (Benedí, 2009) i la signatura per part dels 32 actors que hi van participar. En aquest sentit doncs, es va acabar obtenint un document que responia a les necessitats i els objectius inicialment plantejats. Per tant, estem parlant d'un resultat substantiu clar, que respon a les necessitats plantejades i que recull les demandes i les propostes fetes per la ciutadania en el marc del procés.

Així mateix cal ressaltar la seva voluntat transformadora, en el sentit que es tracta d’un resultat que té una clara capacitat d’incidència en la política pública i que cerca aconseguir transformar la realitat d’acord amb els objectius que s’havien plantejat. I és per aquests motius que podem afirmar que es tracta d’una pràctica participativa amb qualitat democràtica.

En canvi, és un procés que té poca capacitat d’incidir en l’apoderament dels diferents actors que hi participen. Si bé sembla que per part dels/les participants hi va haver un enfortiment de les relacions i la xarxa entre ells/es, no es detecta que hagi contribuït a augmentar el coneixement sobre el tema de la immigració sotmès a participació o a millorar els processos ciutadans o a fomentar els suports a la democràcia i als seus valors.

Així doncs, després d’haver analitzat el Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009) a partir d’aquests cinc aspectes (com s’origina el procés, quin tema tracta i quins en són els objectius, com s’organitza, quins actors s’hi veuen implicats, i, finalment, els resultats) i aplicant el model d’anàlisi definit en la metodologia, **hem arribat a la conclusió que es tracta d’una experiència de governança participativa amb un alt grau de qualitat democràtica.**

Aquest fet també ens acaba corroborant un dels motius que ens va portar a triar com a estudi de cas la Política d’Immigració a Catalunya entre els anys 2007 i 2014.

Taula 25. Taula resum de l’anàlisi del Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009)

	Aspiració normativa	Indicadors	Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009)
Mecanismes tradicionals de participació propis de la governança participativa	Orígens	Una experiència participativa en la qual hi ha un ampli acord sobre la seva necessitat i la seva metodologia té més possibilitats d’èxit i per tant, és de més qualitat democràtica.	<p>Iniciativa</p> <p>Iniciativa d’ERC en el marc del segon tripartit (2006 – 2010) des de la Secretaria per la Immigració de la Generalitat de Catalunya.</p> <p>Suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya (ICV)</p> <p>Acord del tripartit PSC-ICV-ERC sobre la necessitat d’impulsar la política i fer-ho de forma participada.</p> <p>Suport explícit de l’equip tècnic de la Secretaria.</p> <p>Acord ciutadà sobre la necessitat d’impulsar el procés i de fer-ho de forma participada.</p>
	Continguts	Una experiència participativa de qualitat democràtica ha de tractar sobre un tema rellevant per la ciutadania i ha	<p>Rellevància</p> <p>Tema rellevant: Arribar a un acord polític i social que permetés gestionar el fet migratori, mantenir la cohesió social i millorar els nivells de benestar al conjunt de la societat catalana. En un moment que es preveia un fort creixement de la població immigrada a Catalunya.</p>

	de tenir uns objectius clars sobre allò que es vol assolir.	Objectius	Objectius clarament definits: <ul style="list-style-type: none"> • Ordenar els fluxos migratoris. • Evitar la percepció de competència pels recursos públics. • Dotar d’elements de cohesió a una societat cada vegada més diversa.
Organització	Una experiència participativa amb qualitat democràtica és aquella que té un lideratge compartit, compta amb l’ús de mecanismes i espais de participació amb la ciutadania i té mecanismes i espais de coordinació i transversalitat (tant a nivell intern com extern).	Lideratge polític, tècnic i/o ciutadà	Lideratge polític i tècnic molt fort a nivell institucional i poc compartit amb la ciutadania.
		Mecanismes i espais de participació amb la ciutadania.	Ús intens de diferents mecanismes i espais de participació amb la ciutadania però amb diversos graus de participació, capacitat de proposta i deliberació per part dels participants: el procés participatiu per a l’elaboració del Pacte Nacional per la Immigració i la Taula per la Ciutadania i la Immigració. I amb molta menys intensitat la Comissió de Seguiment del Pacte.
		Mecanismes i espais de coordinació i transversalitat	Certa implicació de mecanismes i espais de coordinació i transversalitat en el marc de les institucions: algunes més implicades com La Comissió Interdepartamental de la Generalitat de Catalunya i la Comissió Bilateral Generalitat de Catalunya – Ajuntaments; i d’altres, més escèptiques: el Consell d’Immigració de les CCAA, i la Comissió Bilateral Estats Espanyol – Generalitat de Catalunya.
Actors	Una experiència participativa amb qualitat democràtica ha de ser el més àmplia i representativa possible del conjunt de la ciutadania, tant pel que fa a la diversitat de perfils d’actors participants, com a la diversitat dels discursos existents a la comunitat sobre el tema tractat.	Extensió	Més de 1500 persones representants de diferents tipus d’actors.
		Diversitat	Partits polítics, ciutadania a títol individual i entitats generalistes, entitats la tasca de les quals incidís en l’àmbit de la immigració, entitats compostes de forma significativa per immigrants. I, també, organitzacions municipalistes, agents econòmics i socials i entitats que treballen en l’àmbit de la immigració.
		Grau de representació	Representació alta a nivell territorial, a nivell de diversitat de discursos i de tipus d’actors.
Impacte	Una experiència participativa de qualitat ha de tenir la capacitat de poder transformar la societat (tot tenint una incidència en la política pública en qüestió) i de poder apoderar els actors participants (tant en el tema sobre el qual s’està tractant com en aspectes relacionats amb la cultura política participativa).	Capacitat de transformació social	Document del Pacte Nacional per la Immigració (Benedí, 2009). Signatura per part dels 32 actors que hi van participar. Capacitat d’incidència en la política pública
		Capacitat d’apoderament	Poca capacitat d’incidir en l’apoderament dels actors que hi participen.

Font: elaboració pròpia

8.3 El canvi d'època: incidència en la política d'immigració a Catalunya (2009 – 2014)

Però, tot i tractar-se d'una experiència de governança participativa amb un alt grau de qualitat democràtica, que a priori ens podria fer pensar que li permetria tenir una continuïtat al llarg del temps; a partir de l'any 2010, en el marc de la Política d'Immigració a Catalunya, la crisi social i econòmica té un impacte directe en les estratègies de participació de les institucions i la ciutadania.

Pel que fa a les estratègies de participació de les institucions, hem vist que en el cas de la Política d'Immigració a Catalunya (2010 – 2014) es produeixen tres canvis que són de cabdal importància.

En primer lloc, l'administració catalana pateix un impacte molt fort de la crisi econòmica i els seus pressupostos es veuen molt minvats. I, això en dificulta la seva capacitat de desplegar polítiques públiques. La política d'immigració a Catalunya durant aquest període és una de les que més es veu afectada.

A l'impacte de la davallada dels ingressos, cal afegir-hi que la seva estructura de funcionament continua sent molt rígida i està molt burocratitzada, amb poca capacitat de transformació i incidència davant dels canvis polítics i socials que s'anaven produint al seu voltant. A tots aquests fets s'hi sumen unes eleccions: l'any 2010, en les que el segon tripartit (PSC-ERC-ICV) deixa pas al primer govern de CiU (2010-2012) era post-Pujol. I això comporta un canvi no només en els dirigents i els referents polítics sinó també en l'orientació de les polítiques d'immigració.

En segon lloc, la crisi té un impacte en com la participació ciutadana havia estat impulsada des de les administracions: les arquitectures i els processos de participació tutelats fins aquell moment des de l'administració catalana també se'n ressenten. I en aquest cas tant els mecanismes que havien de fer el seguiment del Pacte Nacional per la Immigració, com el funcionament de la Taula per la Ciutadania i la Immigració.

Pel que fa a la continuïtat del Pacte, a partir de l'any 2010, amb la sortida del tripartit del govern de la Generalitat de Catalunya, perd força. Tot i que des de l'equip tècnic de l'actual Direcció General per a la Immigració se sosté que des del govern, CiU, es continua apostant pel Pacte, l'evidència ens permet afirmar que des de la seva aprovació, el desembre de 2008 fins a l'any 2014, el Pacte Nacional per la Immigració ha vist molt frenada la seva continuïtat. Els motius argumentats són diversos, però hi

ha acord en assenyalar que la pèrdua d'un lideratge polític fort (pel que significa que Oriol Amorós no continuï com a Secretari General per la Immigració); el canvi en l'equip de govern (tot i que CiU va signar el Pacte i va participar en la seva elaboració, l'acaba relegant a un segon terme, passant a ser més un marc simbòlic de referència que un punt de partida real des d'on impulsar les polítiques d'immigració); i la crisi econòmica, fan que a poc a poc els continguts i els acords del Pacte es vagin diluint i que augmenti la desconfiança de les entitats vers la utilitat del PNI.

Pel que fa al funcionament de la Taula per la Ciutadania i la Immigració, des de la seva creació l'any 2008 fins ara, ha anat actualitzant i renovant la seva composició, sent fidel a les normes de funcionament del Decret que la va crear. En aquest sentit, tot i que hi ha un protocol d'accés clar i transparent, algunes entitats manifesten el seu malestar pel procés d'accés i la representació d'alguns membres, ja que hi ha dubtes sobre els col·lectius o els interessos als quals representen.

Així mateix hem destacat que les entitats que forment part de la Taula es queixen de la manca de presència i de lideratge polític, per part de la Direcció General d'Immigració, en la Taula i la poca freqüència amb la qual se'ls convoca (pràcticament és una convocatòria anual). La Taula ha deixat de ser un òrgan de construcció de polítiques públiques (com havia estat en l'època del procés d'elaboració del Pacte) i ha passat a ésser un instrument informatiu i comunicatiu *top down*, on les entitats tenen moltes dificultats per aportar temes a l'ordre del dia. Amb un funcionament molt jeràrquic i unes finalitats altament qüestionades pels membres que en formen part (tant entitats com tècnics/ques de l'administració, polítics i experts).

Per aquests motius, tant des de les entitats com des de la mateixa Direcció General per la Immigració es manifesta la necessitat de repensar aquest òrgan participatiu. Hi ha coincidència en afirmar que ha quedat obsolet en el seu funcionament i la seva composició (es proposa obrir la Taula a entitats de caràcter més generalista o a membres que encara que no siguin pròpiament de la Taula puguin fer aportacions en moments puntuals). I en la necessitat de crear un òrgan més flexible, organitzat a partir de grups de treball o de comissions, amb l'agilitat suficient per poder donar resposta a les necessitats que vagin sorgint. Amb més capacitat d'incidència per part dels membres que en formen part, tant en la proposta de temes com en la definició de les accions a dur a terme.

En tercer lloc, la ciutadania, reacciona davant d'aquest escenari, allunyant-se d'aquests canals formals de participació i buscant altres i noves estratègies de participació més *bottom up*.

En aquest marc, tant les entitats que estan compostes majoritàriament per immigrants com aquelles que tenen entre les seves tasques incidir en l'àmbit de la immigració han buscat noves estratègies de participació, per fer incidència en les polítiques d'immigració a Catalunya.

Algunes d'elles, han cercat crear Plataformes, Coordinadores o Xarxes de solidaritat amb altres entitats buscant espais més àgils de coordinació i de treball amb xarxa que, tot i que moltes d'elles no acaben de funcionar (en part per manca d'estructures internes estables) tenen més capacitat de mobilització per dur a terme accions puntuals i són més àgils a l'hora de crear espais de participació alternatius als institucionals.

Altres, han reorientat els seus objectius i han passat de donar suport a la població immigrant en el seu país d'origen a oferir suport i serveis a la població immigrant que viu a Catalunya, amb una clara voluntat de transformació social i apoderament. O s'han refundat amb altres noms buscant noves formes organitzatives per tirar endavant: més senzilles en l'organització i més comunitàries en els seus objectius.

I, finalment, emergeixen noves estratègies de participació, vinculades als moviments socials, i també a entitats de l'àmbit de la immigració, que busquen incidir políticament emprant formes d'organització diferents a les quals se'ls ofereix des de les institucions: dues d'aquestes experiències són la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca.

Un altre element d'importància que hem tractat en el marc de la incidència del canvi d'època en la política d'immigració a Catalunya (2010 – 2014) ha estat com la crisi ha incidit sobre les formes de participació del col·lectiu immigrant.

En aquest sentit, partint de la idea que el teixit associatiu d'entitats formades principalment per persones immigrants estrangeres, sempre ha estat més aviat feble, hem afirmat que l'eclosió de la crisi ha tingut un impacte molt fort en elles. Especialment aquelles que tenien una major relació de dependència cap a les subvencions i els ajuts que es donaven des de les diferents institucions, locals, autonòmiques o estatals.

A partir d'aquesta afirmació hem arribat a tres conclusions en relació als debats que existeixen al voltant de la participació del col·lectiu immigrant en el teixit associatiu i la seva implicació en els òrgans de participació, i molt concretament aquells vinculats amb la Política d'Immigració a Catalunya.

La primera, és que hi ha dubtes entre els actors implicats en la Política d'Immigració a Catalunya sobre el grau de representativitat que tenen les entitats d'immigrants sobre la població que en principi representen. Aquest fet comporta una certa confusió a l'hora de saber quins interessos representen o sobre quina base social treballen.

La segona, és que hi ha també molts dubtes alhora de considerar que la millor manera d'articular la participació de la població immigrant sigui a través d'entitats formades principalment per persones d'origen immigrant. Per aquest motiu, tant des de l'administració catalana com des d'algunes entitats es planteja la necessitat que la participació del col·lectiu immigrant es dugui a terme a través d'entitats de caràcter més generalista.

La tercera, és que la participació del col·lectiu immigrant es veu agreujada pel fet que són persones que la crisi els hi ha comportat un augment de la dificultat de satisfer les seves necessitats bàsiques i per tant, la possibilitat de participar políticament o implicar-se en entitats es redueix molt. A banda, les dificultats econòmiques i la manca de treball els duen a situacions d'irregularitat administrativa sobrevinguda (pèrdua dels "papers"). Aquest fet pot comportar que la seva participació en determinats actes públics i polítics posi en perill la seva estada a l'Estat Espanyol o comporti la seva deportació o l'entrada en un Centre d'Internament per a Estrangers (CIE).

A tall de conclusió podem afirmar que l'anàlisi dels canvis en les estratègies de participació de les institucions i la ciutadania en l'escenari derivat de la crisi en el marc de la Política d'Immigració a Catalunya, ens ha permès respondre a una de les preguntes que ens fèiem l'inici de la tesi que era: **En el context actual, les formes de participació ciutadana institucional, que van ser molt significatives abans de la crisi social i econòmica han perdut la seva capacitat de ser reconegudes com a espais d'incidència política?**

I ens han permès donar per vàlida la nostra hipòtesi en el sentit que, efectivament, **els espais i mecanismes institucionals de participació ciutadana, en el cas de la política d'immigració, davant l'escenari de la crisi han perdut capacitat d'incidència pel que fa al seu lideratge, funcionament, composició i contingut.**

8.4 Les noves estratègies i pràctiques participatives de la ciutadania per incidir en la política d'immigració a Catalunya: La Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i la PAH

D'aquesta manera, tal com hem anat argumentant al llarg de la tesi, en un moment on sembla que les experiències de governança participativa ja no són la resposta als problemes complexos de la ciutadania, emergeixen noves estratègies i pràctiques participatives. En el cas de la Política d'Immigració de Catalunya, aquestes estan vinculades als moviments socials, i també a entitats de l'àmbit de la immigració, que busquen incidir políticament emprant formes d'organització diferents a les quals se'ls ofereix des de les institucions: dues d'aquestes experiències són la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca.

Aplicant novament els criteris de qualitat democràtica construïts per Parés i Castellà (Parés & Castellà, 2009) hem pogut respondre a una de les preguntes que ens fèiem al començament de la tesi que és: **Quines característiques tenen les noves estratègies i pràctiques participatives dels actors per incidir en la política d'immigració?**

En aquest sentit hem analitzat la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) a partir de sis aspectes. D'una banda, els cinc mateixos que hem emprat per analitzar el Procés del Pacte Nacional per la Immigració (2007 – 2009) i que són: com s'origina l'experiència participativa, en quin tema s'emmarca i quins són els seus objectius, com s'organitza l'experiència, quins actors hi intervenen, i, finalment, quins han estat els seus impactes. I de l'altra, hi hem afegit l'aspecte de les relacions de governança, per tal de veure quines relacions estableix l'experiència amb les institucions i amb la ciutadania.

Amb aquest exercici hem vist com, efectivament aquestes noves experiències participatives tenen bastants elements en comú.

Des del punt de vista de **l'origen, es tracta d'experiències que tenen una tradició històrica en la mobilització, amb vincles amb experiències anteriors, més o menys reeixides, ja sigui com a moviments socials o com a organitzacions. On es detecta un acord de la ciutadania en la necessitat d'impulsar la iniciativa però on no hi ha implicació ni política ni tècnica (per part de les administracions).**

En el cas de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona, com hem vist, la iniciativa neix a Barcelona, a començament de l'any 2014, a proposta de SOS Racisme – Catalunya, després de la mort d'un intern al CIE de la Zona Franca de la ciutat. I, els orígens de la mobilització són dos. D'una banda, en els moviments en defensa dels drets humans de la ciutat de Barcelona que, a final dels anys 90 i començament dels 2000 ja es van mobilitzar per al tancament del calabós de la Comissaria de les Corts de Barcelona. I de l'altra, a la trajectòria històrica de denúncia de la vulneració dels drets humans de les persones immigrades dels tres actors que acaben formant el nucli impulsor de Tancarem el CIE de Barcelona: SOS Racisme, Fundació Migra Studium i la Plataforma Tanquem els CIES.

I, en el cas de la PAH, el 22 de febrer de 2009 es constitueix la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) fruit de l'experiència i de l'aprenentatge dels i les activistes que van formar part dels moviments socials altermundistes que, en un context de lluita contra la Globalització i la Guerra d'Iraq, defensaven el dret a l'habitatge. Concretament del moviment social V de Vivienda.

Des del punt de vista dels **continguts**, es tracta d'experiències que **centren la seva atenció en temes molt rellevants per la ciutadania, ja que afecten directament a la vulneració dels drets humans d'una part de la població.**

El tema del tancament dels CIEs és molt rellevant per la societat catalana l'any 2014 per tres motius.

El primer, perquè els CIE són centres no penitenciaris on s'internen persones de nacionalitat estrangera extracomunitària que han estat detingudes per trobar-se en situació administrativa irregular abans de ser expulsades definitivament de l'Estat. El segon, perquè els CIES són institucions poc transparents que no disposen de les condicions mínimes necessàries per garantir els drets fonamentals de les persones retingudes, ni uns mínims d'habitabilitat. Tercer, perquè, tot i haver-hi una situació històrica argumentada de vulneració dels drets humans de les persones internes als CIES, ni les institucions públiques ni els partits polítics havien donat, en aquell moment, respostes clares a aquesta necessitat social.

Així mateix, la PAH, pel que fa als continguts, la PAH aborda una temàtica molt rellevant per la societat espanyola i catalana l'any 2009, també per tres motius.

Primer, perquè l'any 2008 la impossibilitat material de pagar el lloguer o la hipoteca es converteix en el primer problema de les famílies de l'Estat Espanyol. A Catalunya es

passa de les 5.536 execucions hipotecàries l'any 2007 a les 18.341 l'any 2013. Segon, perquè en aquest context evident de crisi i d'emergència social des de les administracions públiques i des dels partits polítics, es nega la crisi i no es dona cap resposta a aquesta demanda social. I, tercer, perquè es tracta d'una problemàtica de primera necessitat que afecta a tota la població de forma transversal, en aquest sentit es pot parlar d'un perfil sociològic d'afectats i de factors de vulnerabilitat, però no de col·lectius discriminats. I té una incidència rellevant en la població immigrant per les seves condicions de vulnerabilitat.

Una altra característica que té a veure amb els continguts, són els **objectius** que volen assolir. En aquest sentit, les dues experiències comparteixen el fet de tenir tres objectius de diferent temporalitat: **objectius a curt, mitjà i llarg termini. Els de curt termini estan centrats en resoldre qüestions de primeres necessitats, qüestions més "pràctiques". Els de mitjà termini, estan relacionats amb qüestions de sensibilització i impacte social. I, finalment, els de llarg termini, relatius a la transformació social i la incidència política.**

En aquest marc, la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona neix amb tres objectius: un a curt termini, que és millorar les condicions de vida de les persones que estan internes al CIE. Un segon, a mitjà termini, que és tancar el Centre d'Internament d'Estrangers de Barcelona i fer aquest tancament extensiu a altres CIES de l'Estat Espanyol. I, finalment, a llarg termini, fer incidència en àmbit polític, arribant a transformar les polítiques d'immigració de Catalunya i de l'Estat Espanyol.

En els mateixos termes s'expressa la PAH. En primer lloc, aconseguir la dació en pagament; és a dir, que amb l'entrega de la propietat de l'habitatge n'hi hagi prou per eixugar el deute hipotecari en els casos que sigui habitatge habitual i no hi hagi possibilitat d'assumir el pagament de la hipoteca per causes alienes a la mateixa voluntat. En segon lloc, paraitzar els desallotjaments, per tal d'evitar que famílies senceres es quedin sense casa i sense la possibilitat de ser reallotjades (tenint en compte que es tracta d'un acte de desobediència civil). I, en tercer lloc, convertir els habitatges hipotecats en parc de lloguer social i canviar la llei hipotecària a l'Estat Espanyol.

Un altre aspecte rellevant té a veure amb la seva manera d'organitzar-se. En aquest aspecte ens hem centrat en quatre dimensions: el lideratge, la manera d'estructurar-se, els mecanismes i espais de participació que hi ha a nivell intern de la mateixa experiència, i els mecanismes i espais de participació a nivell extern.

Pel que fa a la primera dimensió, podem afirmar que es tracta d'experiències amb un lideratge ciutadà molt fort (sense lideratge ni polític ni tècnic). En un cas, amb un petit nucli impulsor (format per entitats i moviments socials) que lidera d'estratègia; i, en l'altre cas, el lideratge es produeix de forma assembleària, però amb un pes important a nivell individual, de la figura dels “referents”.

Així doncs, pel que fa a la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona, el seu lideratge recau en mans del teixit associatiu (SOS Racisme Catalunya i Fundació Migra Studium) i el suport dels moviments socials (Plataforma Tanquem el CIES). En aquest sentit SOS Reacisme – Catalunya en seria l'actor de més pes en la Campanya perquè és qui té majors recursos i més capacitat de mobilització.

I la PAH, en canvi, basa el seu lideratge en els “referents” que són persones expertes en àmbits diversos i el moviment les reconeix segons les seves habilitats i dedicacions. En aquest sentit els “referents” són reconeguts per l'assemblea i tenen caràcter rotatiu.

Pel que fa a la segona dimensió, es tracta d'experiències de participació amb unes estructures de funcionament complexes, perquè combinen el fet de ser producte d'una confluència de múltiples actors, amb una dimensió local/global.

En el cas de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona, aquesta complexitat s'explica perquè hi ha diferents graus d'intensitat a l'hora de tirar endavant l'estratègia participativa: trobem SOS Racisme – Catalunya (és la que té més recursos i més reconeixement entre la ciutadania i les institucions); Fundació Migra Studium (soci minoritari i entitat que té un treball més intens dins del CIE); la Plataforma Tanquem els CIES (que se sumen a la Campanya des d'una posició de moviment social, molt activista però amb pocs recursos); i, finalment un conjunt d'uns 20 actors (altres entitats, moviments socials...) que es mobilitzen per actes o actuacions concretes i de forma puntual.

En el cas de la PAH perquè combina una estructura de funcionament a dos nivells: el local i el global.

A nivell local les PAH es regeixen per uns principis fundacionals comuns, que varien en cada municipi en funció de la grandària i dels membres que formen la Plataforma. Però que comparteixen el fet de basar el seu funcionament en l'“assessorament col·lectiu”; s'organitzen en comissions i grups de treball (Comissió Jurídica, de Comunicació, de Gènere...) que varien segons la grandària del municipi i que tenen

caràcter dinàmic; i, finalment, tenen una estratègia de comunicació via Internet i les xarxes socials molt forta.

En àmbit global, la PAH s'organitza com una xarxa de PAHs locals. En l'àmbit català, s'han creat dos tipus de coordinacions: una assembleària (en la que es convoca a totes les PAHs locals del territori català i es duen a terme de forma itinerant pels diferents municipis); i l'altra, a través d'una Comissió de Coordinació (que és la que vetlla per donar coherència estratègica al moviment i prendre decisions delegades en moments d'urgència o necessitat) i unes Comissions de treball temàtiques (la Comissió de l'Obra Social de la PAH, la Comissió de Gènere, la Comissió Internacional, la Comissió de Premsa, la Comissió de Mediació Interna).

Pel que fa a la tercera dimensió, **els mecanismes i els espais de participació d'aquestes experiències, a nivell intern, s'estructuren de diferent manera: a partir de la implicació individual o a partir de les entitats i/o dels moviments socials.**

En aquest sentit, les persones que formen part de Tancarem el CIE de Barcelona la participació a nivell intern es dona a través les entitats i els moviments socials que en formen part, tot i que la voluntat final és acabar creant una campanya compacta, on la implicació pugui ser de forma individual. Un dels reptes actuals és la implicació de les persones que han estat internes en un CIE (o els seus familiars).

Pel que fa a la PAH, disposen principalment de tres mecanismes: la implicació en els assessoraments col·lectius (que ha permès aconseguir que les persones afectades esdevinguin un agent actiu, implicant-se tant en la resolució del seu problema com en els que afecten la resta de membres del moviment); la participació en comissions de treball (que és la manera que tenen de distribuir entre tots els membres del moviment les tasques que s'han de dur a terme); i, l'acompanyament de les persones afectades a les entitats bancàries.

Finalment, pel que fa a la quarta dimensió, per tal d'assolir els seus objectius de transformació social, **a nivell extern entren diferents estratègies de participació per a la transformació social: incidència, resistència o dissidència o participació activa en els espais institucionals de participació. Aquestes estratègies de participació molt diferents entre elles però que, alhora, es complementen.**

"Tancarem el CIE" combina diferents estratègies en funció dels objectius que es persegueixen. Amb accions i campanyes individuals per tal de millorar les condicions

de vida de les persones que estan internes al CIE. Amb accions conjuntes com el "Meeting piulada", "Encerclem el CIE de Barcelona" i "Manifest d'adhesions"; o amb la implicació en els òrgans institucionals de participació; implicació en el Grup de Revisió del Model de Centres d'Internament d'Estrangers en el marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans del Parlament de Catalunya; i les mocions als ajuntaments a través de la campanya "Ciutats sense Fronteres"

Des de la PAH, per tal d'assolir els seus objectius de transformació social utilitza estratègies de participació molt diferents entre ells però que, alhora, es complementen i que busquen incidir políticament de diferents maneres. Unes són accions de resistència (com la campanya "Stop desnonaments", que consisteix a impedir que s'executin els ordres de "llançament"); altres accions que manifesten la dissidència (les accions de negociació i pressió a les entitats financeres); els escarnis o "escraches", (condemnant públicament als responsables polítics); altres accions són clarament de desobediència civil (L'Obra Social de la PAH, que consisteix a recol·locar les famílies desallotjades en habitatges buits que pertanyen majoritàriament a la SAREB); i, finalment n'hi ha que cerquen emprar els canals institucionals de participació existents (la campanya de "Mocions als Ajuntaments", per tal que els ajuntaments es posicionin públicament en contra de la normativa hipotecària, i les dues ILPs: ILP de Regulació de la dació en pagament, de paralització dels desallotjaments i de lloguer social, 2010; i, ILP habitatge: contra els desnonaments i la pobresa energètica, 2014).

Pel que fa al quart aspecte, sobre qui forma part d'aquestes experiències és on hi ha més diferències. Si bé ambdues experiències tenen com a objectiu implicar el nombre més gran d'actors possibles i que aquest representin, no només tots els discursos al voltant del tema sinó també que hi hagi integrat tot el territori català. Hi ha diferències notables entre el perfil dels actors implicat i a qui efectivament representen.

D'aquesta manera, Tancarem el CIE de Barcelona, és una experiència participativa que compta amb un alt compromís de les entitats i els moviments socials de caràcter generalista i té la voluntat de mobilitzar el nombre més divers d'actors possibles i d'aquesta manera aconsegueix la implicació de sindicats, associacions de defensa dels drets humans, entitats vinculades al territori, federacions d'entitats, entitats independentistes i moviments socials. El grau d'implicació d'aquestes entitats és de diversa intensitat. D'altra banda, com hem vist, té com a repte implicar tant les entitats d'immigrants com les persones (o famílies de) que han estat retingudes en un CIE.

I, des de la PAH, es tracta d'una experiència participativa que el que busca és que les persones afectades passin a ser activistes del moviment; és a dir, donar dimensió col·lectiva a allò que en un inici és una problemàtica individual. I així mateix, el fet que les persones afectades són d'origen molt divers, tant dins com fora de l'Estat Espanyol i territorialment, la PAH s'estén per tot el territori espanyol, fent-ne molt difícil quantificar a quantes persones mobilitza actualment entre activistes i afectades (i ambdues).

Pel que fa a la cinquena dimensió, **les dues experiències coincideixen en tenir entre els seus resultats d'una banda, la seva capacitat de transformació social i de l'altra, la capacitat d'apoderament (tot i que en diferent mesura en cada cas).**

Pel que fa als impactes que tenen les accions de la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona destaquen dos aspectes. El primer aspecte és la seva capacitat de transformació social, en el sentit s'ha aconseguit fer visible el Centre d'Internament de la Zona Franca de Barcelona a la ciutat i a la societat catalana; s'ha obtingut una clara millora en les condicions de vida de les persones preses del centre; s'estan assentant les bases cap al tancament definitiu del CIE de la Zona Franca de Barcelona; s'ha situat el tema en l'agenda política i social de Catalunya; i, s'ha obert un Grup de Revisió del Model de Centres d'Internament d'Estrangers en el Marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans del Parlament de Catalunya. El segon aspecte és la seva capacitat d'apoderament de les persones immigrades que han estat internes en un CIE o els seus familiars. En aquest sentit, que les persones afectades passin a ser part activa de la Campanya continua sent un repte a assolir.

Pel que fa als impactes de les accions de la PAH, destaquen dos aspectes també. El primer, és la seva capacitat de transformació social, és a dir, l'impacte que han tingut o tenen les seves accions en relació als seus propis objectius. I aquí hi hem destacat: el canvi simbòlic, és a dir la transformació en l'imaginari col·lectiu on la persona afectada deixa de ser "culpable"; el canvi social, la problemàtica de la pèrdua d'habitatge passa a estar a l'agenda; canvia nivell institucional, perquè s'interpel·la directament a les institucions a actuar. El segon, és la seva capacitat d'apoderament, és a dir, un dels grans èxits de la Plataforma és que les persones afectades passin a ser part activa de la solució del seu problema i de la problemàtica dels altres.

Finalment, pel que fa a la sisena dimensió, ambdues experiències busquen la incidència directa en les institucions i a diferent nivell (local, autonòmic, estatal i europeu) i establir xarxes de relació amb altres entitats i moviments socials.

La Campanya Tancarem el CIE de Barcelona busca una clara incidència en àmbit institucional (local, autonòmic, estatal i europeu). En àmbit local amb la campanya “Ciutats sense fronteres” i a través dels mecanismes institucionals de participació (Consell de Ciutat de l'Ajuntament de Barcelona).

A nivell autonòmic, amb diverses estratègies de relació, des de participant activament en els diferents espais institucionals de participació amb la Generalitat de Catalunya (la visita institucional que es va organitzar des del Ministerio de Interior de España (2014); o la creació del Grup de Revisió del Model de Centres d'Internament d'Estrangers en el marc de la Comissió de Justícia i Drets Humans del Parlament de Catalunya (2014); fins a buscar la incidència des d'estratègies de lobby de pressió (com l'entrada de diferents diputats del Parlament de Catalunya al CIE de la Zona Franca de Barcelona fent-se passar per familiars d'alguns dels interns (2014)).

En àmbit estatal, incideixen en l'aprovació d'un reglament intern de funcionament (Real Decreto 162/2014, de 14 de març), que regula completament el funcionament dels CIE; i la publicació de la Circular 6/2014 de la Direcció General de la Políicia sobre els criteris que han de ser valorats a l'hora de proposar un internament.

I, finalment, en àmbit europeu des de Tancarem el CIE de Barcelona es valora que un treball pendent a desenvolupar és la incidència a la Unió Europea.

Així mateix, Les entitats que formen part de Tancarem el CIE de Barcelona disposen d'una bona xarxa de relació amb entitats tant a nivell local, com estatal i europeu: l'any 2013 la Plataforma per fer incidència en l'elaboració del Reglament que havia de regular els Centres d'Internament a nivell estatal; i, la “Campaña Estatal por el cierre de los CIES”; i l'any 2014, va tenir lloc el “IV Encuentro anual de la Campaña Estatal por el Cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)” a Oviedo.

La PAH, busca també en les seves accions una clara incidència en àmbit institucional (local, autonòmic, estatal i europeu).

A nivell local, a través de la Campanya “Mocions als ajuntaments” i la creació de comissions locals mixtes (PAH, ajuntament, AAVV i altres entitats).

A nivell autonòmic, les relacions amb la Generalitat de Catalunya s'han impulsat des de serveis de mediació o línies d'ajust per les famílies desallotjades que han tingut un èxit escàs.

A nivell estatal, l'any 2011 es posa en funcionament l'anomenada *Ley del Deshaucio Express* (37/2011) i l'any 2012 el govern espanyol aprova les *Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos* (Real Decreto-Ley 6/2012) i les *Medidas urgentes para reforzar la protección de deudores hipotecarios* (Real Decreto-Ley 27/2012). En aquest context la PAH força, l'any 2012, al govern central a crear una Comissió al Congrés dels Diputats que no arriba a cap acord rellevant. Fruït de la ILP impulsada per la PAH i l'Observatori DESC, i altres entitats socials i sindicals, el Parlament va elaborar la *Ley 1/2013* de 14 de maig, però no va incloure les principals peticions que se'n feien.

A nivell europeu, la relatora Especial per al Dret a l'Habitatge de les Nacions Unides es va denunciar la situació habitacional a l'Estat Espanyol l'any 2009 i el 2012; i, el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de les Nacions Unides l'any 2014. A finals de l'any 2012 es van interpel·lar algunes demandes davant del Tribunal Europeu de Drets Humans d'Estrasburg per la seva legislació en matèria hipotecària.

Pel que fa a la seva relació amb altres entitats i moviments, en termes generals la PAH ha defensat i ha practicat la confluència amb altres grups i organitzacions socials que lluiten pel dret a l'habitatge: des del moviment veïnal i associatiu que va ser un bon aliat per a les seves campanyes i les seves accions reivindicatives; fins a l'esclat del 15M i la incorporació de molts activistes d'aquest moviment socials.

Taula 26. Taula resum de l'anàlisi de Tancarem el CIE de Barcelona i la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca

	indicadors	Tancarem el CIE de Barcelona	PAH	Característiques generals
Noves estratègies de participació ciutadana	Orígens	Iniciativa Orígens en moviments de defensa drets humans anys 90. 2014: Iniciativa de SOS Racisme – Catalunya amb suport de Fundació Mugra Studium i Plataforma Tanquem els CIES.	Orígens moviments altermundistes, concretament V de Vivienda 2009: es constitueix la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca	Es tracta d'experiències que tenen una tradició històrica en la mobilització, amb experiències anteriors més o menys reeixides ja sigui com a moviments o com a organitzacions.
	Continguts	Acord polític, tècnic i ciutadà sobre necessitat i metodologia	Acord de la ciutadania d'impulsar experiència però no hi ha implicació ni política ni tècnica (per part de les administracions)	Hi ha acord ciutadà sobre la seva necessitat i metodologia a seguir. No hi ha acord tècnic i polític.
	Rellevància	Vulneració dels drets humans de les persones internades en els Centres d'Internament per a Estrangers.	Vulneració del dret a un habitatge digne. Manca de resposta per part de les institucions.	Centrats amb temes de vulneració de drets humans. Però amb diferent grau d'impacte a nivell social.

	Manca de resposta per part de les institucions.		Manca de resposta per part de les institucions.	
Organització	Objectius	<p>Millorar les condicions de vida de les persones internades al CIE.</p> <p>Tancar el CIE de la Zona Franca de Barcelona i els de la resta de l'Estat Espanyol.</p> <p>Transformar les polítiques d'immigració de Catalunya i l'Estat Espanyol.</p>	<p>Aconseguir la dació en pagament.</p> <p>Paralitzar els desallotjaments.</p> <p>Convertir els habitatges hipotecats en parc de lloguer social.</p> <p>Canviar la llei hipotecària a l'Estat Espanyol.</p>	<p>A curt, mitjà i llarg termini:</p> <p>Els de curt termini centrat en resoldre qüestions de primeres necessitats, qüestions més “pràctiques”.</p> <p>Els de mitjà termini, relacionats amb qüestió de sensibilització i impacte social.</p> <p>Els de llarg termini, transformació social i incidència política.</p>
	Lideratge polític, tècnic i/o ciutadà	Grup impulsor format per entitats i moviments: SOS Racisme – Catalunya amb suport de Fundació Mugra Studium i Plataforma Tanquem els CIES.	Format assembleari. Importància de la figura del “referent”.	Lideratge únicament ciutadà però en diferents formats: grup impulsor, assembleari.
	Estructura	Confluència d'actors molt diferents entre ells que en dificulta l'estructura de funcionament	Combinació de l'estructura local/global	Estructura complexa, producte de la confluència d'actors.
	Mecanismes i espais de participació a nivell intern	En el cas de Tancarem el CIE de BCN la participació a nivell intern es produeix a través de les entitats: diferenciació entre les entitats que formen part de la coordinació de la campanya i les que hi participen de forma puntual.	En el cas de la PAH, la participació interna es dona a partir de l'individu: assessoraments col·lectius, participació en comissions de treball, tasques d'acompanyament...	Diferència: fomentats a partir de l'individu o a partir de les entitats o moviments.
Mecanismes i espais de participació a nivell extern	<p>Accions i campanyes puntuals per millorar les condicions de vida dels interns.</p> <p>“Meeting piulada”, “Encerclem el CIE de Barcelona”, Manifest d'adhesions</p> <p>Implicació en òrgans estables de participació</p> <p>Implicació en el Grup de Revisió del Model de CIE, comissió de Justícia i Drets Humans del</p>	<p>“Stop desnonaments”, accions de pressió a les entitats financeres, escarnis.</p> <p>L'Obra Social de la PAH.</p> <p>Mocions als ajuntaments</p> <p>ILPs</p>	<p>Empren diferents estratègies de participació per a la transformació socials: incidència, resistència, dissidència.</p> <p>Implicació en espais i òrgans institucionals de participació.</p>	

		Parlament de Catalunya		
		“Ciutats sense Fronteres”		
Actors	Extensió	En el cas de Tancarem el CIE de Barcelona: concentrat a la ciutat de Barcelona amb voluntat d'estendre-ho a la resta de territori català.	En el cas de la PAH: principalment a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, però estès a la resta del territori català.	Voluntat d'expansió territorial, superant l'àmbit local i arribat a àmbits més globals.
	Diversitat	Entitats i moviments socials de caràcter generalista (sindicats, associacions de defensa dels drets humans, vinculades al territori, federacions d'entitats...)	Molta diversitat d'origen tant en els activistes com en les persones afectades.	Diversitat de les entitats i els moviments socials. Diversitat del perfil de les persones afectades i de les persones activistes.
	Grau de representació	Poca presència del col·lectiu immigrant i les entitats formades principalment per persones immigrades. Moltes dificultats de participació de les persones afectades per la seva “condició d'immigrants”.	Molta presència del col·lectiu immigrant A la PAH representació molt equilibrada d'activistes i afectats/des	Activistes i afectats en diferents proporcions.
Impacte	Capacitat de transformació social	Es visibilitza el CIE de Barcelona. Millora e les condicions de vida dels interns. Assentament bases cap al tancament definitiu.	Transformació en l'imaginari col·lectiu: la persona afectada deixa de ser “culpable”. La problemàtica de la pèrdua d'habitatge passa a estar a l'agenda.	Canvi en l'imaginari col·lectiu. Se situa la problemàtica en l'agenda política. S'introdueixen canvis concrets en les polítiques públiques.
	Capacitat d'apoderament	Dificultat de Tancarem el CIE de Barcelona perquè interns (i familiars) dels CIEs passin a participar activament en el moviment.	Treball psicològic i emocional amb les persones afectades per tal que passin a ser subjectes actius amb coneixements i capacitats per acabar participant activament.	Apoderament de les persones afectades. Pas de persones afectades a activistes.
Relacions (de governança)	Amb les institucions	Local: Voluntat d'incidència mitjançant mocions i, a vegades participació en òrgans institucionals de participació tot i tenir una visió molt crítica d'aquests darrers. Autonòmic: participació	Local: Voluntat d'incidència mitjançant mocions i, a vegades participació en òrgans institucionals de participació tot i tenir una visió molt crítica d'aquests darrers. Autonòmic: Voluntat	Voluntat d'establir relacions directa amb diferents institucions i a diferent nivell (local, autonòmic, estatal i europeu).

	<p>activa en Grups de treball del Parlament de Catalunya, i reunions.</p> <p>Estat: La pressió a nivell estatal per influir en polítiques, normativa, decrets.</p> <p>Europeu: pendent de desenvolupar.</p>	<p>d’incidència mitjançant presentació d’ILP, participació activa en Grups de treball del Parlament de Catalunya, i reunions.</p> <p>Estat: La pressió a nivell estatal a través de campanyes i grups de treball per influir en polítiques, normativa, decrets.</p> <p>Europeu: Incidència a través de denúncies al Tribunal Europeu dels Drets Humans i de visites del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de les Nacions Unides.</p>	
Amb la ciutadania	Bona xarxa de relació amb entitats a nivell local, estatal i europeu.	Confluència amb altres grups i organitzacions socials que lluiten pel dret a l’habitatge a a nivell local, estatal i europeu.	Existència d’àmplia xarxa de relacions amb altres entitats i moviments socials a nivell local, estatal i europeu.

Font: elaboració pròpia

A partir de l’anàlisi d’aquestes dues experiències hi ha arguments per tal d’afirmar que efectivament es confirma la nostra segona hipòtesi de la tesi en el sentit que **en aquest nou context derivat de la crisi social i econòmica, la ciutadania canvia les seves estratègies de participació, cerca noves formes d’organització, implicant nous actors i diversificant els seus repertoris d’acció, per tal d’influir en la política d’immigració. Aquesta incidència es fa buscant alternatives als mecanismes i espais institucionals de participació ciutadana.**

8.5 Agenda de futur: Cal produir nous criteris per avaluar les estratègies de participació *bottom up*

Finalment, en aquest darrer apartat, **apuntarem com a agenda de futur la necessitat de revisar els criteris de qualitat democràtica per avaluar les experiències de participació ciutadana i de produir-ne de nous ens permetin aproximar-nos amb major rigor a aquestes experiències *bottom up* i ens donin el marc de referència per poder-ne definir el seu grau de qualitat democràtica.**

En aquest sentit, aquesta pot ser una de les aportacions que, des de la tesi, fem a la Ciència Política perquè, si bé és cert que els criteris de qualitat democràtica exposats

en el marc teòric ens han permès explicar les característiques de les experiències *bottom up*, tots ells no ens han servit per poder pronunciar-nos sobre la seva qualitat democràtica en algun dels seus aspectes.

Com hem exposat en el marc teòric i en el model d’anàlisi, en aquesta tesi ens hem centrat en el concepte d’“innovació social” (Murray, Caulier-Grice & Mulgan, 2010; Leadbeater, 1997; Swyngedow, 2009; Moulaert, 2009), des del vessant de l’anàlisi de les pràctiques socials (Subirats, 2015; Zubero, 2015), com a processos que apunten lògiques de transformació social per tal d’aproximar-nos a l’explicació sobre què entenem per “noves estratègies de participació ciutadana” i interpretar més adequadament l’emergència de pràctiques socials transformadores al voltant de la Política d’Immigració a Catalunya durant el període 2010 - 2014.

En aquest sentit, a partir de l’anàlisi de les experiències *bottom up* sorgides en el marc de la Política d’Immigració a Catalunya i tenint en compte les definicions al voltant del concepte de la innovació social des del vessant de l’anàlisi de les pràctiques socials, apuntem algunes idees per on poder continuar repensant els criteris de qualitat democràtica per definir les noves estratègies de participació:

Pel que fa als orígens es tracta de pràctiques que sorgeixen per tal de donar resposta a una necessitat o a una demanda que manifesta un col·lectiu i les persones que en formen part poden o no estar afectades per aquesta necessitat.

En aquest sentit, no es tracta de pràctiques que estiguin impulsades des de les institucions, sinó que són a **iniciativa** de la ciutadania, i obre la porta a considerar pràctiques participatives altres que vagin més enllà dels òrgans i els espais de participació propis de la governança participativa.

Pel que fa als continguts de la seva mobilització, es caracteritzen perquè la necessitat o problemàtica que tracten, tot i fer referència a temes molt rellevants (com poden ser, per exemple, la vulneració dels drets humans) no està rebent resposta des de les institucions. I els espais i mecanismes institucionals de participació deixen de ser reconeguts, en part, com a espais d’incidència política per aquella necessitat i/o problemàtica.

Aquesta pràctica suposa una nova definició de la problemàtica a nivell social (i política) tan pel que fa referència a les causes que la provoquen com a les possibles solucions. En aquest sentit hi pot haver una corresponsabilització de la provisió de solucions als problemes col·lectius i es pot assumir un rol en la seva implementació.

Pel que fa als objectius que es volen assolir, com a estratègia de participació acostumen a tenir finalitats a curt, mitjà i llarg termini. Els de curt termini centrats en resoldre qüestions “pràctiques” de primeres necessitats. Els de mitjà termini, relacionats amb qüestions de sensibilització i informació. I, els de llarg termini, transformació social i incidència política.

Es tracta d’experiències participatives amb un **lideratge** ciutadà compartit, on es busca una relació d’igualtat entre la ciutadania i amb l’administració pública.

Les seves **estructures** són de caràcter horitzontal i compartides. S’organitzen a partir de la col·laboració o la confluència entre actors o ciutadania que es relacionen i col·laboren entre si perquè tenen un objectiu comú.

Amb la voluntat d’incidir en l’esfera pública, s’empren diferents estratègies de participació: incidència, resistència i/o dissidència. I la implicació en mecanismes i espais institucionals de participació.

Pel que fa a qui s’implica en aquestes experiències, el col·lectiu del qual ha sorgit la demanda (i/o el col·lectiu al qual es dirigeix la demanda) forma part de tot el procés d’elaboració de la solució (diagnòstic – intervenció - avaluació).

Hi ha una voluntat manifesta que les persones afectades passin a ser activistes de la mateixa experiència.

Les experiències *bottom up* busquen un **impacte** a dos nivells:

A nivell col·lectiu es vol obtenir una transformació social: d’una banda, pel fet d’obtenir unes millores objectivables per part de les persones que originen la demanda; de l’altra, pel fet d’aconseguir una incidència en l’esfera política que reverteixi en el conjunt de les persones afectades i de la societat. Per tant, tot i tractar-se de problemes que en un inici poden ser viscuts i detectats com a individuals, necessiten respostes que afecten la col·lectivitat.

A nivell individual, es vol aconseguir apoderar a les persones afectades, en el sentit que les persones afectades passin a ser part de la solució (a nivell individual i col·lectiu).

Finalment es tracta d’experiències que tenen **capacitat de connectar** amb altres de similars en diferents espais o amb diferents col·lectius. Actuen amb una lògica que combina l’escala local amb la global. És a dir, es tracta d’iniciatives locals per gestionar

problemes més globals o iniciatives de diferents territoris que entren en contacte sense tenir en compte l'organització geogràfica de les administracions públiques. Es busca implicar actors en diferents esferes territorials i de govern que tinguin a veure amb l'objecte de l'acció, implicant el màxim de nombre d'agents que resultin implicats en el treball en xarxa.

9. BIBLIOGRAFIA

- Abellán, J., Sequera, J., & Janoschka, M. (2012). Occupying the #Hotelmadrid: A Laboratory for Urban Resistance. *Social Movement Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest*(11:3-4), 320-326.
- Addicot, R., & (et.al.). (2007). The Distortion of a Managerial Technique? The Case of Clinical Networks in UK Health Care. *British Journal of Management*, 18, 93-1005.
- Alguacil, J. (2006). Los desafíos del nuevo poder local: ¿hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad?, en Alguacil, J. (ed.), *Poder Local y Participación Democrática*.
- Alonso, L. (2001). New myths and old practices: postmodern management discourse and the decline of Fordist industrial relations. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 7, 268-288.
- Alonso, X., Pajares, M., & Reolons, L. (2015). *Immigración y Crisis en España*. Barcelona: Fundación Migra Studium.
- Amnistía Internacional, Greenpeace, Oxfam-Intermón. (2013). *Combatir la crisis con dignidad y derechos*. España: <http://www.greenpeace.org/espana/es/reports/Combatir-la-crisis-con-dignidad-y-derechos>.
- Anduiza, E. (2008) Informe sobre l'Estat de la Democràcia a Catalunya 2007. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Anduiza, E., & Maya, S. (2005). *La Qualitat en la Participació: una proposta d'indicadors*. Col·lecció Finestra Oberta. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* (35), 216-224.
- Bassi, A. (2011). Social Innovation: some definitions. CIES Boletín del Centro de Investigación de Economía y Sociedad(88).
- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2003). *Liquid Love: On the Frailty of Human Bonds*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1998). La sociedad del riesgo. Hacia un nueva modernidad. Barcelona: Editorial Paidós.
- Beck, U. (2002). *Libertad o capitalismo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Benedí, M. (2009). *Pacte Nacional per a la Immigració. Un pacte per viure junts i juntes*. Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria per a la Immigració.
- Bennet, W., & Segerberg, A. (2012). The Logic of connective Action Digital Media and the Personalization of Contentious Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bentancor, M. V. (2011). Reflexiones para una aproximación crítica a la noción de empoderamiento. *Empoderamiento: ¿una alternativa emancipatoria?* Margen, 1-14.

- Bevir, M. (2006). Democratic governance: Systems and Radical Perspectives. *Public administration Review*. May/June 2006, 426-436
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Bimber, B. (1998). The Internet and political transformation: Populism, community, and accelerated pluralism. *Polity*, 1(31), 133-160.
- Blanco, I., & Ballester, M. (enero-julio / 2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona. *GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva época*(5), 117-144.
- Blanco, I., & Lowndes, V. (2011). Does community participation improve the quality of policymaking? Exploring and explaining the effects of democratic innovations in neighbourhood regeneration. Joint Sessions of Workshops of the ECPR.
- Blanco, I., & Subirats, J. (2012). Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 3(1), 15-33.
- Blanco, I., Fleury, S., & Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas. Periferias urbanas y transformación social. *Revista de Gestión y Política Pública, Volumen temático*, 3-40.
- Blanco, I., Lowndes, V., & Pratchett, L. (2011). Policy Networks and Governance Networks: towards greater conceptual clarity. *Political Studies Review*, 9(3), 297-308.
- Blanco, I.; León, M. (2013). Who's the containment dike? The Spain Mortgage Victims Platform as a driver of social innovation. *Interrogating Urban Crisis: Governance, Contestation and Critique*.
- Briggs, X. S. (2008). Democracy as problem solving. Civic capacity in communities across the globe. Cambridge/London: The MIT Press.
- Brugué, Q. (2005). *Democratitzar l'Administració. Lideratge i institucions públiques deliberatives*. Col·lecció 'Democràcia Ciutadana'. Barcelona: Mediterrània. Fundació Catalana Segle XXI.
- Brugué, Q., & Parés, M. (2011). Frente al conflicto deliberación: el caso de la Mesa de la Montaña de Aragón. *GIGAPP Estudios/Working Papers*(WP-2011-07).
- Brugué, Q.; Vallès, J.M. (2010). *La qualitat democràtica de les polítiques públiques: Anàlisi de tres casos*. Documents de Treball. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Camacho, J., Orueta, D., Gadea, M. E., Ginés, X., & Lourés, M. L. (2014). Derecho a la vivienda y cambio social: La Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Madrid.
- Campaña Estatal por el Cierre de los CIE. (2014). Paremos los vuelos. Las deportaciones de inmigrantes y el boicot a Air Europa. Oviedo: Cambalache.
- Cano, G., & Etxezarreta, A. (2014). La crisis de los desahucios en España: respuestas institucionales y ciudadanas. *Revista de Economía Crítica*(17), 44-57.
- Caritas Diocesana de Barcelona i Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat. (2006). *Consens social sobre les migracions*. Barcelona.

- Caritas Diocesana de Barcelona i Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat. (2007). *Document de Bases Legals. Consens Social Sobre Migracions*. Barcelona.
- Caritas Diocesana de Barcelona i Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat. (2008). *Text d'aportacions al Pacte Nacional per la Immigració*. Barcelona.
- Caritas Diocesana de Barcelona i Comissió d'Ajuda al Refugiat. (2008). Els mitjans de comunicació davant la Immigració. Consens Social Sobre les Migracions. Barcelona.
- Cáritas. (2013). *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social*. Equipo de Estudios. Madrid: Cáritas Española.
- Carrero, V., & Soriano, R. (2012). Teoría fundamentada "Grounded Theory": El desarrollo de la teoría desde la generalización conceptual. *Cuadernos Metodológicos*.
- Castellà, C. (2009). Evaluación de los procesos de participación local desarrollados en los municipios catalanes. En Parés, M., *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (p. 267-306). Barcelona: Ariel.
- Castellà, C. (2009). Participació i qualitat democràtica: proposta de criteris de qualitat en l'anàlisi de processos de participació local a Catalunya. Tesina, Barcelona.
- Castellà, C., & Jorba, L. (2005). Evaluación de las experiencias participativas en la gestión local de Cataluña: potencialidades y amenazas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(32), 79-98.
- Castellà, C., Garcia-Brugada, M., & Parés, C. (2015). *Repensant la participació de la ciutadania al món local*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Clarke, M., & Stewart, J. (1997). *Handing the Wicked Issues: A Challenge for Government*. Birmingham: Institute of Local Government Studies.
- Colau, A., & Alemany, A. (2012). *Vidas Hipotecadas*. Barcelona: Angle Editorial.
- Colau, A., & Alemany, A. (2013). (2007-2012) *Retrospectiva sobre desahucios y ejecuciones hipotecarias en España, estadísticas oficiales e indicadores*. PAH. <http://fectadosporlahipoteca.com/2013/02/18/desahucios-y-democracia-de-la-estrategia-del-miedo-a-la-guerra-de-cifras-como-politica-disuasoria/>.
- Colectivo-loé. (2012). *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. (C. loé, Ed.) Recollit de www.colectivoioe.org: <http://www.colectivoioe.org/uploads/0bae582aa3b0842a9eaf50cde16f4f97d9527bcb.pdf>
- Coller, X. (2005). Estudio de Casos. *Cuadernos Metodológicos*,30. Madrid: CIS
- Conferencia de plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátrías (Naciones Unidas). (28 / 07 / 1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, Suiza: Tratados de las Naciones Unidas.
- Dalton, R. (2004). Democratic changes, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press.
- Davies, J. (2007). The Limits of Partmnership: An Exit_Action Strategy for Local Democratic Inclusion. *POLITICA sTUDIES*, 55, 779-800.

- Davies, J., & Spicer, A. (2015). Interrogating networks: towards an agnostic perspective on governance research. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, 223-238.
- Defensor del Pueblo. (2014). *Informe 2013 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*. Madrid: Editorial MIC. HYPERLINK
"http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/InformeAnual_Spain_2013.pdf"
- Delclos, C. (17 / 12 / 2013). *Victims no longer: Spain's anti-eviction movement*. Consultat el 04 / 03 / 2015, a Open Security. Conflict and peacebuilding:
<https://www.opendemocracy.net/opensecurity/carlos-delclos/victims-no-longer-spain%E2%80%99s-anti-eviction-movement>
- Della Porta, D. (2013). *Can Democracy be Saved?: participation, deliberation and social movements*. London: Wiley.
- Della Porta, D. (2014). Cycles of protest and the consolidation of democracy. *Partecipazione e Conflitto*, 7 (3) , 447 - 468
- Della Porta, D., & Mattoni, A. (2014). *Spreading Protest. Social Movements in Times of Crisis*. Colchester: ECPR Press.
- Della-Porta, D., & Keating, M. (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria per a la Immigració. (2008). *Document de bases del Pacte Nacional per a la Immigració. Un pacte per viure junts i juntes*. Generalitat de Catalunya.
- Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria per a la Immigració. (2008). *Informe de les aportacions del procés participatiu del Pacte Nacional per a la Immigració*. Generalitat de Catalunya.
- Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria per a la Immigració. (2008). *Informe de les aportacions rebudes de les Jornades El Pacte Nacional per a la Immigració, la perspectiva de les dones*. Generalitat de Catalunya.
- Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria per a la Immigració. (2008). *Informe del procés participatiu al territori del Pacte Nacional per a la Immigració*.
- Departament de Benestar Social i Família (2008). *Adaptació dels serveis públics a una societat diversa*.
http://benestar.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/immigracio/politiques_i_plans_dactuacio/pacte_nacional_per_a_la_immigracio/continguts/
- Departament de Benestar Social i Família (2008). *Gestió dels fluxos migratoris i accés al mercat de treball*.
http://benestar.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/immigracio/politiques_i_plans_dactuacio/pacte_nacional_per_a_la_immigracio/continguts/

- Departament de Benestar Social i Família (2008). *Integració en una cultura pública comuna*.
http://benestar.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/immigracio/politiques_i_plans_dactuacio/pacte_nacional_per_a_la_immigracio/continguts/
- Departament de Benestar Social i Família. (2012). Comissió de Seguiment del Pacte Nacional per la Immigració. Document de Consens Pacte Nacional per la Immigració. Generalitat de Catalunya.
- Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. (15 / 04 / 2008). Decret 86/2008, de 15 d'abril, de la Taula de Ciutadania i Immigració. *Departament d'Acció Social i Ciutadania*(5113 - 17.4.2008), 29830 -29838. Barcelona.
- Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. (15 / 05 / 2001). DECRET 125/2001, de 15 de maig, de la Comissió Interdepartamental d'Immigració i del seu Consell Assessor.
- Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. (19 / 09 / 2013). RESOLUCIÓ BSF/1964/2013, de 19 de setembre, per la qual es fa pública la segona selecció de les setze. *Departament de Benestar Social i Família* (6469-30.9.2013). Barcelona.
- Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. (2009 / 06 / 2009). Resolució ASC/1783/2009, de 8 de juny, de selecció de les setze entitats sense ànim de lucre que han d'ocupar les vocalies de la Comissió permanent de la Taula de Ciutadania i Immigració. *Departament d'Acció Social i Ciutadania*(540 - 30.6.2009), 52450 - 52451. Barcelona.
- Direcció General de Participació Ciutadana. (2007). *Procés participatiu de la Llei d'Acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya*. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.
- Direcció General de Participació Ciutadana. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. (2008). *Informe del procés de participació al territori. Pacte Nacional per a la Immigració*. Generalitat de Catalunya.
- Dirección General de la Policía. (2014). Circular 6/2014. Criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en los centros de internamiento. Madrid: Ministerio del Interior.
- Direction générale des politiques et programmes. (1990). *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*. Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec.
- Durkheim, E. (1995). *Las Reglas del Método Sociológico*. Madrid: Akal Universitaria.
- Escobar, M. (2011). La calidad democrática. una propuesta para su medición por expertos. *Reis* 133, 59-80
- EUROESTAT. (2013). *Estadísticas sobre distribución de la renta*. Recollit de EUROESTAT, Statistics explained: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_distribution_statistics/es
- European Commission. (2013). *Guide to Social Innovation*. Recollit de http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013.pdf

- Ferrocarril Clandestino, Médicos Mundo Madrid, SOS Racismo Madrid. (2009). *Voces desde y contra los Centros de Internamiento de Extranjeros*. Madrid: Ferrocarril Clandestino, Médicos Mundo Madrid, SOS Racismo Madrid.
- Flybjerg, B. (2005). Five Misunderstandings about case-study research. A C. Seale, G. Cobo, J. Gubrium, D. Silverman, & (Eds), *Qualitative Research Practice*. London: SAGE.
- Flybjerg, B. (2001). *Making Social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Font, J. & Blanco, I. (2006). *Polis, la ciutat participativa*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Font, J. & Galais, C. (2008). Experiències de democràcia apticipativa a Catalunya: mapa analític. Col·lecció Participació Ciutadana. Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana. Generalitat de Catalunya
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, J., & Galais, C. (2011). The qualities of Local Participation: The Explanatory Role of ideology, External Support and Civil Society as Organizer. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(5), 932-948.
- Font, J., Della-Porta, D., & Sintomer, I. (2012). Methodological Challenges in Participatory Research. *Revista Internacional de Sociología*, 70.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66-74.
- Fung, A. (2007). Democratic Theory and Political Science: a pragmatic Method of constructive engagement. *The American Political Science Review*, 101(3).
- Galliers, R. (1992). *Information systems research. Issues, methods and practical guide-lines*. Oxford: Blackwell Scientific.
- García, A. (2011). De la 'V de vivienda' a los afectados por la hipoteca: la vivienda como objeto de batalla. *Viento Sur*(116), 88-94.
- Gay, P. (2003). The Tyranny of the Epochal: Change, Epochalism and organizational Reform. *Organization*, 10(4), 663-684.
- Ghose, R. (2005). The Complexities of Citizen Participation throught Collaborative Governance. *Sape and Polity*. Vol.9, 1, 61-75
- Giddens, A. (1999). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Gomà, R., & Blanco, I. (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- Gomà, R., & Blanco, I. (2015). *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: (pendent de publicar).
- Gómez-Fortes, B.; Palacions, I; Pérez-Rayuela, M.; Vargas-Machuca, R. (2010). *Calidad de la democracia en España. una auditoría ciudadana*. Colección Ciencias Sociales. Sociología. Madrid: Ed. Ariel.
- González, A. (Septiembre-Diciembre / 2006). Las asociaciones de inmigrantes en Madrid. Un anota de investigación sobre su grado de integración política. *Revista Española del Tercer Sector*(4), 129-173.

- Goonewardena, K., & Rankin, K. (2004). The Desire Called Civil Society: A contribution to the Critique of a Bourgeois Category. *Planning Theory*, 3(2), 117-149.
- Guarneros-Meza, V. & Geddes, M. (2010). Local Governance and Participation under Neoliberalism: Comparative Perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 34.1., 115-129
- Guarneros-Meza, V. (2008). Local Governance in Mexico: The Cases of Two Historic-centre Partnerships. *Urban Studies*, 45, 1011-1035.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Hewit, C. (1998). Uses and abuses of the concept of governance. *International Social Science Journal*, 50(155), 105-113.
- Holston, J. (2008). *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and modernity in Brazil*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Ibarra, P., Martí, S., & Gomà, R. (. (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona : Icaria.
- INE. (2013). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Resultados definitivos año 2013*. Recollit de <http://www.ine.es>: <http://www.ine.es/prensa/np844.pdf>
- INE. (2013). *Encuesta de la Población Activa (EPA) 2013*. Recollit de <http://www.ine.es>: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0413.pdf>
- INE. (2014). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Resultados definitivos año 2014*. Recollit de <http://www.ine.es>:
- INE. (2014). *Encuesta de la Población Activa (EPA) 2014*. Recollit de <http://www.ine.es>: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0314.pdf>
- INE. (2015). *Encuesta de la Población Activa (EPA) 2015*. Recollit de <http://www.ine.es>: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0115.pdf>
- INE. (25 / 06 / 2012). *Estadística de Migraciones 2012. Nota de Prensa.*, a INE: <http://www.ine.es/prensa/np788.pdf>
- INE. (25 / 06 / 2014). *Estadística de Migraciones 2014. Nota de Prensa.*, a INE: <http://www.ine.es/prensa/np917.pdf>
- INE. (30 / 06 / 2013). *Estadística de Migraciones 2013. Nota de Prensa.* a INE: <http://www.ine.es/prensa/np788.pdf>
- Jefatura del Estado. (3 / 07 / 1985). Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. (158), 20824 a 20829. BOE.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 29-45.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: the Case of Economic Development. *Antipode*, 34(2), 452-472.

- Jones, C., Hesterly, W., & Borgatti, S. (1997). A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22, 911-945.
- Jones, S. (1995). The democratic dimension of quality, innovation and long-term success. *The TQM Magazine*. Vol.7. Num.2, 36-41
- Jorba, L., Martí, J., & Parés, M. (2007). La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada. Barcelona: Fundació Bofill.
- Kickert, W. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to anglo-America "Managerialism". *Public Administration*, 75, 731-752.
- Kickert, W., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (1997). Managing networks in the public sector: finding and reflections. A W. Kickert, E.-H. Klijn, J. Koppenjan, & (eds), *Managing complex networks: strategies fir the public sector*. London: SAGE.
- Klijn, E., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, 85(3), 587-608.
- Koehler, J., Laczko, F., Aghazarm, C., & Schad, J. (2010). *Migration and the economic crisis in the European Union: Implications for policy*. Brussels: Research and Publications Division, IOM.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*. London: SAGE.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Leadbeater, C. (1997). *The rise of the social entrepreneur*. london: DEMOS.
- Llei 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya. (12 / 05 / 2010). *Butlletí Oficial del Parlament(núm. 706/VIII)*. Publicacions del Parlament de Catalunya.
- López, I., & Rodríguez, E. (2010). Fin de ciclo. Ginanciación, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010). Madrid: Traficantes de Seuños.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stocker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework. *Social Policy and Society*, Vol. 5, núm.2, 281-291
- MacCallum, D., Mouleart, F., Hillier, J., & Vicari-Haddock, S. (2009). *Social Innovation and Territorial Development*. Surrey: ASHGATE.
- Machado, D. (6-19 / 07 / 2006). Acción contra un centro de detención de inmigrantes duramente reprimida. *Diagonal*, p. 44.
- Machado, D. (6-19 de 07 de 2006). Una tradición de protesta contra los CIE. *Diagonal*, pág. 44.
- Marsh, D. & Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Political Studies*. Vol 48, 4-21
- Marsh, D. (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D., & Rhodes, R. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

- Martínez, G. (2014). Organizarse para recuperar vivienda. *Diagonal* (222), 10-11.
- Martiniello, M. (2005). *Political Participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe*. Malmö : Achool of International Migration and Ethnic Relations Malmö University.
- Mathur, N. & Skelcher, C. (2007). Evaluating democratic performance: methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens. *Public Administration Review*, 67, 228 - 237
- Migreurop. (2012). CIE Derechos Vulnerado. Informe sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros en España.
- Ministerio del Interior. (15 / marzo / 2014). Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de lo centros de inetnamiento de extranjeros. 64, 23236 - 23264.
- Moran, M. (2010). Policy-making in an interdependent world. en Hay, A C. *New Direction in Political Sicience* (p. 25-42). Palgrave Macmillan.
- Mouffe. (2005). *On the Political, Thinking in Action*. London: Eoutledge.
- Moulaert, F. (2009). Social Innovation: Institutionally Embedded, territorially (Re)Produced. A D. MacCallum, F. Moulaert, J. Hillier, S. Vicari-Haddock, & (eds), *Social Innovation and Territorial Development* (p. 11-24). Surrey: Shgate.
- Mouleart, F., Martinelli, F., González, S., & Swungedouw, E. (2007). Introduction. Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Development Between Path Dependency and Radical Innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 1995-209.
- Mouleart, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & González, S. (2005). Towards alternative Model(s) of Local Innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969-1990.
- Mulgan, G., Ali, R., Halkett, R., & Sanders, B. (2007). In and out of sync. the challenge of growing social innovations. NESTA.
- Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The Open Book of Social Innovation*. The Young Fundation.
- Navarro, C.; Cuesta, M.; Font, J. (2009) ¿Municipios participativos? Participación política y ciudadanía en ciudades medianas españolas. Madrid: CIS. Opiniones y Actitudes, num.62.
- Navdeep, M., & Skelcher, C. (2007). Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizens. *Public Administration Review*, 67(2), 228-237.
- Needham, C. (2008). Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services. *Social Policy and Society*, 7(2), 221-231.
- NESTA. (2006). *The Innovation GAP*. Recollit de http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/the_innovation_gap.pdf

- Newman, J. (2004). Constructing Accountability: Network Governance and managerial Agency. *Public Policy and Administration*, 19(17), 17-33.
- Newman, J. (2005). *Remarking Governance: Policy, Politics and the Public Sphere*. Bristol: Policy Press.
- Nisbet, R. (1979). Introducció: el problema del canvi social. A R. Nisbet, T. Kuhn, L. White, & (. alt), *Cambio social*. Madrid: Alianza.
- Norris, P. (. (1999). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Novy, A. & Bernhard, L. (2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. *Urban Studies*, Vol. 42, núm 11, 2023 - 2036
- Nylen, W. (2002). Tasting the Empowerment Thesis: The participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. *Comparative Politics*, 34(2), 127-145.
- Observatori DESC i Plataforma d'Afectats per la Hipoteca. (2013). *Emergencia habitacional en el Estado Español*. Barcelona.
- Olsson, J. (2003). Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research. *Journal of European Public Policy*, 10, 283 - 300.
- Ostrom, E. (2005). Unlocking public entrepreneurship and public economies. *WIDER Discussion Papers*, 2005(1).
- Papademetriou, D., Sumtion, M., Terrazas, A., & alt), (. (2010). *Migration and Immigrants Two Years after Financial Collapse: Where Do We stand?* Washington: Migration Policy Institute.
- Papadopoulos, Y., & Warin, P. (2007). Are innovative, participator and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of political Research*, 46(4), 445-472.
- Parés, M. (2014). Informe de l'estat de la democràcia a Catalunya 2013. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Parés, M. (et.alt.) (2009). Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ariel.
- Parés, M.; Castellà, C; Jorba, L.. (2010) Alguns criteris i recomanacions per millorar la qualitat dels processos participatius. *Innovació Democràtica*. Direcció General de Participació. Generalitat de Catalunya. Núm.2, 29-40
- Parés, P., & Castellà, C. (2009). Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. en Parés,M. (2009) *Participación y calidad democrática. evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (p. 241-266). Barcelona: Ariel.
- Peters, G. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? *Reforma y Democracia. revista del CLAD*.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance. *Urban Affairs Review*, 34 (33), 372 - 396

- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding governance. en Pierre, J. *Debating governance. Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pisarello, G. (2013). Vivienda para todos: no quieren, pero se puede. *Sin Permiso*.
- Plataforma d'Afectats per la Hipoteca. (2014). *LLibre verd de la PAH*.
- Powell, W. (1990). Neither hierarchy nor market: network forms of organization. A B. Staw, R. Sutton, & (Eds.), *Research in Organizational Behavior*. Elsevier.
- Putnam, R. (2000). Bowling alone: the collapse and revival of american community. New York: Simon and Shuster.
- Ramió, C. & Salvador, M. (2007). *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals*. Col·lecció Documents de Treball. Sèrie Igualtat i Ciutadania. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Rancière, J. (2001). Ten Theses of Politics. *Theory & Event*, 5(3).
- Recollit de
file:///V:/TESI_docstreball_ord_DIBA/MARC%20TE%C3%92RIC/MT_3_NovesTendenci
es/lectures/Investing-in-Social-Growth-September-2010.pdf
- Rifkin, J. (2014). *La sociedad de coste marginal cero*. Barcelona: Paidós.
- Rodhes, R. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44 (4), 652 - 667.
- Rodhes, R. (1997). Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham: Open University Press.
- Romanos, E. (2014). Evictions, Petitions ans Escraches: Contentious Housing in Austerity Spain. *Social Movement Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest*(13:2), 296-302.
- Rowe, G & Frewer, L. (2002). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Tecnology & Human Values*, Vol. 12, núm. 4, 797 - 812
- Ruddin, P. (2006). You can generalize, Stupid! Social Scientist, Bent Flyvbjerg, and Case Study Methodology. *Qualitative Inquiry*, 12(4), 797-812.
- Schofield, J. (2000). Increasing the generalizability of qualitative research. A A. Gomm, *Case study method* (p. 69-97). London: Sage.
- Secretaria per a la Immigració. (2010). *Acord sobre el tractament responsable de la Immigració per part dels partits polítics amb representació a Catalunya*. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Generalitat de Catalunya. HYPERLINK http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2010/03/19/19/47/f79e8561-15d5-4f84-a317-76e84733cb92.pdf
- Sennett, R. (2001). *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Península.
- Servicio Jesuita a Migrantes - España. (2013). *Criminalizados, Internados, Expulsados*. Madrid: SIM.
- Servicio Jesuita a Migrantes-España. (2014). *CIE y Expulsiones Exprés*. Madrid: SIM.
- SINGOCOM. (2005). Social Innovation, governance and community building . Lille: European Comission.

- Skelcher, C. & Klijn (2007). Democracy and governance networks: compatible or not?. *Public Administration*. Vol. 85, núm. 3, 587 - 608.
- Skelcher, C. (2005). Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Desing of Democratic Governance. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(1), 89-110.
- Skelcher, C., & Malthur, N. (2007). Evaluating Cemocratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizens. *Public Administration Review*, 228 - 237.
- Skelcher, C., & Torfing, J. (2010). Improving democratic governance through institutional desing: Civic participation and democratic ownership in Europe. *Regulation & Governance*, 4, 71-91.
- Sorensen, E. (2002). Democratic Theory and Network Governance. *Administrative Theory & Praxis*, 24(4), 693-720.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Spora Sinergies. (2008). Jornades de Treball: Pacte Nacional per a la Immigració, perspectiva des de les dones. Barcelona.
- Stake, R. (1982). Naturalistic generalization. *Review Journal of Philosophy and Social Science*(7), 1-12.
- Stoker, G. (1998). Governance as a theory: five positions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Subirats, J. (2011). Otra sociedad ¿Otra política? De "no nos representan" a la democracia de lo común. Barcelona: Icaria Editorail.
- Subirats, J. (2012). Algunas ideas sobre política y políticas en el cambio de época: Retos asociados a la nueva sociedad y a los movimientos sociales emergentes. *Interface: A Journal for and about Social Movements*, 4(1), 278-286.
- Subirats, J. (2015). Políticas urbanas e innovación social, entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. A J. Subirats, A. García-Bernardos, & (eds.), *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria.
- Subirats, J., & Parés, M. (2014). Cambios sociales y estructuras de poder ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía? *Interdisciplina*, 2(2), 97-118.
- Subirats, J., (et. alt.) (2001). *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'administració Pública.
- Subirats, J., García-Bernardos, A., & (eds). (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria.
- Subirats, J., Martí-Costa, M., & (ed.). (2014). *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

- Subirats, J., Martí-Costa, M., & (eds). (2015). *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Subirats, J., Parés, M., & Blanco, I. (2009). Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de políticas públicas. A M. Parés, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (p. 367-398). Barcelona: Ariel.
- Swyngedouw, E. (2000). Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. *Environment and Planning D: Society and Space*, 18, 63-76.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006.
- Swyngedouw, E. (2007). The Post-Political City. A B. (eds.), *Urban Politics Now: Remining democracy in the neoliberal city*. Rotterdam: NAI Publishers.
- Swyngedouw, E. (2009). Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance-beyond-the-State: The Janus-face of Social Innovation. A D. MacCallum, F. Mouleart, J. Hillier, S. Vicari-Haddock, & (eds), *Social Innovation and Territorial Development* (p. 63-77). Surrey: Ashgate.
- Tarrow, S. (1997). Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno. Madrid: Alianza.
- Taylor, M. (2007). Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces. *Urban Studies*, 44(2), 297-317.
- Telleria, I. (2014). Crisis de la gobernanza urbana y gestión de los comunes. *RIPS*, 13(1), 33-47.
- Tilly, C., & Tarrow, S. (2006). *Contentious politics*. Boulder (Co): Paradigm Publishers.
- Toret, J. (2013). Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida. UOC. Barcelona: Internet Interdisciplinary Institute (IN3).
- Torres-Dulce, E. (2014). *Memoria Anual 2014 de la Fiscalía General del Estado*. Madrid: Centro de Estudios Jurídicos. Ministerio de Justicia.
- Villasante, T., Montañés, M., & Martí, J. (2000). *La investigación social participativa* (Vol. 1). Barcelona: El Viejo Topo.
- Wälti, S., Kübler, D., & Papadopoulos, Y. (2004). How Democratic Is "Governance"? Lessons from Swiss Drug Policy. *Governance*, 17(1), 83-113.
- Webler, T., Tuler, S., & Krueger, R. (2001). What is a good public participation process? Fiver Perspectives from the Public. *Environmental Management*, 435-450.
- Wright, E. (2014). *Construyendo utopías reales*. Madrid: Akal.
- Yin, R. (2003). Case Study Research. Desing Methods. London: SAGE
- Yin, R. (2012). Applications of case study research. 3ª ed. London: SAGE.
- Young Fundation. (2010). Investing in Social Growth. Can the Big society be more than a slogan?

Zubero, I. (2015). Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación social. A J. Subirats, A. García-Bernardos, & (eds), Innovación social y políticas urbanas en España (p. 9-24). Barcelona: Ariel.

Tesis doctorals

Eizaguirre, S. (2013). Innovació social i governança urbana. Entitats socialment creatives a Barcelona i Bilbao. Barcelona: Universitat de Barcelona.

Jorba, L. (2004). La democràcia deliberativa: fonaments i dimensions. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

Rebollo, O. (2011). La opinión del hijo del vecino. La participación ciudadana desde la perspectiva del fortalecimiento político. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

Altres projectes

Brugué, Q.; Canal, R.; Payá, P. (2010) "De l'eficiència a la intel·ligència. El cas de les comissions interdepartamentals al Govern de Catalunya". IGOP-UAB. EAPC – GAP/2612/2009

Direcció General de Participació (2010) "Processos participatius a la Generalitat de Catalunya 2007 – 2010. Memòria i Avaluació". Generalitat de Catalunya

FUNDACIÓ PII I SUNYER (2008) "Panel de Polítiques Públiques Locals Participació"

Martí, J.; Castellà, C.; Jorba, L. (2006) "Seguiment de convenis i ajuts a ens locals per a plans de participació ciutadana i foment de la participació impulsades amb el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya - 2005" , IGOP-UAB

Parés, M.; Castellà, C.; López, M.; Skirmuntt, M.; Martí, J.; Escribà, A. (2007) "Anàlisi, avaluació i seguiment de les experiències participatives impulsades amb el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya - 2006". IGOP-UAB.

Parés, M.; Pomeroy, M.; Díaz, L.(2007) "Guía Práctica para la evaluación de procesos participativos". IGOP-UAB/OIDP

Parés, M.; Vilaregut, R.; (2009) "Evaluación integral del Foro de la Inmigración. En la Comunidad de Aragón". IGOP-UAB

Prensa

Diari ARA: www.ara.cat

Díaz-Roig, L. (29 / 06 / 2013). Els jutges obliguen el CIE a deixar entrar les ONG i els advocats. Diari ARA, p. http://www.ara.cat/premium/societat/obliguen-CIE-deixar-ONG-advocats_0_946705393.html.

- Garcia-Morera, A. (18 / 10 / 2014). La mobilització contra els CIE creix malgrat els retocs d'Interior. Diari ARA, p. http://www.ara.cat/premium/tema_del_dia/mobilitzacio-CIE-malgrat-retocs-dInterior_0_1232276812.html.
- El Diario: www.eldiario.es
- Sánchez, G. (17 / 03 / 2014). El reglamento de los CIE deja en manos de los policías gran parte de las normas de cada centro. Eldiario.es, p. http://www.eldiario.es/desalambre/arbitrariedad-continuara-reinando-direccion-CIE_0_239726852.html.
- EL PAIS: www.elpais.es
- Blanchar, C. (08 / 08 / 2014). EIPais. Consultat el 10 / 04 / 2015, a http://cultura.elpais.com/cultura/2014/08/07/actualidad/1407436777_956749.html
- Blanchar, C. (03 / 01 / 2014). 'Tanquem els CIE' denuncia agresiones a inmigrantes en el centro de Zona Franca. EL PAIS, p. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/03/catalunya/1388753994_010617.html.
- Carrasco, R., & García, J. (28 / 06 / 2013). Los jueces acaban con el aislamiento de los extranjeros en el CIE. EL PAÍS, p. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/06/28/catalunya/1372427229_315985.html.
- Cia, B. (25 / 06 / 2006). 59 detenidos por ocupar un centro policial en Barcelona. Recollit de EL PAIS: http://elpais.com/diario/2006/06/25/espana/1151186415_850215.html
- Esbert-Pérez, J. (03 / 10 / 2014). Porque tod@s tenemos derechos,.... El País, p. <http://blogs.elpais.com/migrados/2014/10/porque-todos-tenemos-derechos.html>.
- La Directa: www.ladirecta.cat
- Bou, D. (13 / 02 / 2015). El Síndic de Greuges qüestiona al Parlament l'existència dels CIE. La Directa, p. <https://directa.cat/actualitat/sindic-de-greuges-questiona-al-parlament-lexistencia-dels-cie>.
- Bou, D. (22 / 04 / 2015). Volem el tancament del CIE de la Zona Franca en un termini màxim de sis mesos. La Directa, p. <https://directa.cat/actualitat/volem-tancament-del-cie-de-zona-franca-en-un-termini-maxim-de-sis-mesos>.
- Ros, M. (4 / 11 / 2014). Es comencen a desmuntar les mampares que separen interns i visitants al CIE de la Zona Franca. La Directa, p. <https://directa.cat/actualitat/es-comencen-desmuntar-mampares-que-separen-interns-visitants-al-cie-de-zona-franca>.
- La Marea: <http://www.lamarea.com>
- La Vanguardia: www.lavanguardia.es
- Cedó, F. (06 / 04 / 2015). La peluquera que "peina" la PAH en Mataró La Vanguardia. <http://www.lavanguardia.com/local/maesme/20150406/54429688295/peluquera-pah-mataro.html>
- Política. (18 / 03 / 2014). Denuncian que el Reglamento de los CIE atenta contra los derechos de las personas. La Vanguardia, p.

<http://www.lavanguardia.com/politica/20140318/54403202293/denuncian-que-el-reglamento-de-los-cie-atenta-contra-los-derechos-de-personas.html>.

La Vanguardia. (28 / 06 / 2013). Los jueces obligan al CIE de Barcelona a dejar entrar oenegés y letrados. La Vanguardia, p.

<http://www.lavanguardia.com/vida/20130628/54376390794/jueces-obligan-cie-barcelona-dejar-entrar-oeneges-letrados.html>.

Xpressed an open journal: <http://www.x-pressed.org>

Tipaldou, S. (2013, 11 12). Retrieved 04 08, 2015, from Spain: Platform of mortgage victims (PAH) - It is possible!: http://www.x-pressed.org/?xpd_article=pah-platform-for-the-mortgage-affected-si-se-puede

Webs d'entitats i moviments socials

Fundació Migra Studium: <http://www.migrastudium.org/>

Grup Voluntaris CIE – Barcelona (Fundació Migra Studium):

<http://www.migrastudium.org/php/noticia.php?idioma=Ct&id=297>

Housing Rights Watch: [http://www.housingrightswatch.org/jurisprudence/stopping-
evictions-spain-platform-those-affected-mortgage-brings-resolution-
european#.VSeiKfmsXxB](http://www.housingrightswatch.org/jurisprudence/stopping-evictions-spain-platform-those-affected-mortgage-brings-resolution-european#.VSeiKfmsXxB)

Plataforma d'Afectats per la Hipotèca: <http://afectadosporlahipoteca.com/>

S.O.S. RACISME - CATALUNYA: www.sosracisme.org

Squatting will stay!: [https://en.squat.net/2013/03/19/international-day-of-action-against-
eviction-and-displacement-protest-actions-in-uk-france-germany-and-spain/](https://en.squat.net/2013/03/19/international-day-of-action-against-
eviction-and-displacement-protest-actions-in-uk-france-germany-and-spain/)

Tancarem el CIE de Barcelona: <http://tancaremencie.cat/>

TANQUEM ELS CIEs: <http://tanquemelscies.blogspot.com.es/>

V de Vivienda: www.vdevivienda.net

Webs institucionals

Declaració del Consell de Ciutat sobre el CIE de Barcelona:

[http://www.btv.cat/btvnoticies/wp-
content/uploads/2014/11/Declaraci%C3%B3_sobre_CIE_Barcelona.pdf](http://www.btv.cat/btvnoticies/wp-content/uploads/2014/11/Declaraci%C3%B3_sobre_CIE_Barcelona.pdf)

10. DOCUMENTS ANNEXES

10.1 Guions de les entrevistes i els grups de treball

10.1.1 Guió entrevista experts

- Explica'm la teva visió com a expert en polítiques d'immigració del Pacte Nacional per a la Immigració.
 - Com es va fer el lideratge? Com el valores?
 - Vau poder fer aportacions substantives sobre els temes que es tractaven?
 - Vau participar a la COMISSIÓ MIXTA GENERALITAT-ENS LOCALS?
 - Qui formava part del vostre grup de treball?
 - Com s'organitzava? Qui el dinamitzava? Com fèieu les aportacions?
 - Creu que les vostres aportacions van tenir incidència en la política d'immigració?
 - Parla'm de la seva continuïtat un cop aprovat el Pacte.
- Creus que amb la crisi han aparegut noves formes i pràctiques d'acció col·lectiva en relació a la política d'immigració?
 - Han aparegut o han pres força noves formes d'organització col·lectiva? Quines? Com s'organitzen? Com s'impliquen en la vida pública i resolen els seus problemes?
 - Quins actors ara hi ha implicats?
 - Com actuen?
- Percepcions:
 - Quins impactes creus que ha tingut la crisi en les formes de participació tradicionals?
 - Creus que les formes de participació més tradicionals milloren les polítiques públiques en la seva capacitat de donar resposta als problemes col·lectius?
 - I les noves formes d'acció col·lectiva?

10.1.2 Guió entrevista actors

- **Explica'm la teva participació en el Pacte Nacional per a la Immigració.**
 - Com es va fer el lideratge? Com el valores?
 - Vau poder fer aportacions substantives sobre els temes que es tractaven?
 - Qui formava part del vostre grup de treball?
 - Com s'organitzava? Qui el dinamitzava? Com fèieu les aportacions?

- Creu que les vostres aportacions van tenir incidència en la política d'immigració?
- Parla'm de la seva continuïtat un cop aprovat el Pacte.
- Creus que amb la crisi han aparegut noves formes i pràctiques d'acció col·lectiva en relació a la política d'immigració?
- Han aparegut o han pres força noves formes d'organització col·lectiva? Quines? Com s'organitzen? Com s'impliquen en la vida pública i resolen els seus problemes?
- Quins actors ara hi ha implicats?
- Com actuen?
- Percepcions:
 - Quins impactes creus que ha tingut la crisi en les formes de participació tradicionals?
 - Creus que les formes de participació més tradicionals milloren les polítiques públiques en la seva capacitat de donar resposta als problemes col·lectius?
 - I les noves formes d'acció col·lectiva?

10.1.3 Guió grup de treball amb experts

Primera sessió:

- Quins canvis s'han produït en els darrers anys en les formes de relació entre els governs locals i la ciutadania? Què ha canviat en la societat civil (noves demandes, nous actors, noves pràctiques)? Els ajuntaments estan capacitats per donar resposta als nous problemes? Segueixen essent útils les estructures institucionals de participació creades abans de la crisi?
- Propostes de futur

Segona sessió:

- Com hem d'entendre la participació ciutadana avui en dia? Quines respostes haurien de donar les administracions davant la nova realitat social que estem vivint? Què ha de canviar en les administracions en relació a la forma d'incorporar la participació en la seva estructura organitzativa, la forma de produir polítiques públiques amb participació i la forma de relacionar-se amb la ciutadania en general?
- Propostes de futur

10.1.4 Guió Grup de treball amb món local

Primera sessió:

- Com descriuries la relació entre l'administració i la ciutadania actualment?
- Què diries que ha canviat en els darrers 5 anys? Han aparegut nous actors i noves formes de fer entre la ciutadania? Les demandes són les mateixes o n'hi ha de noves? Des de l'ajuntament heu impulsat noves pràctiques institucionals de participació?

Segona sessió:

- Com a tècnic/electe, quines necessitats tens com a conseqüència d'aquest nou escenari? Què necessites per fer front a la nova realitat social i a les noves demandes de la ciutadania?

Tercera sessió

- Explicació de les reflexions en clau de diagnosi sorgides de les sessions de diagnosi realitzades amb el Grup d'electes i tècnics/ques del Món Local.
- Propostes d'actuació de futur per a quatre grans temes: a) Coproducció de polítiques públiques, b) Noves tecnologies, c) Arquitectures institucionals de la participació, i d) Canvis en l'organització de les administracions.

10.2 Fitxa de buidatge de les entrevistes

	FETS	DISCURSOS	OBSERVACIONS
	Elements concrets de l'estudi de cas. Com són les coses, com han evolucionat i com s'expliquen	Discursos més genèrics de l'actor. Com haurien de ser les coses	
Contextualització i problemàtica			
Posicionament sobre l'àmbit temàtic i sobre la participació en general			
Governança participativa			
Paper i evolució de les institucions públiques i les formes de participació promogudes per les institucions.			
Noves estratègies de			

participació.

Paper i evolució de la ciutadania i les formes de participació impulsades des de baix.

Relacions

Entre les institucions i la ciutadania, entre formes de participació institucional i no institucional, entre actors,...

10.3 Treball de camp realitzat

CODI	Nom i Cognom	INSTITUCIÓ/ENTITAT	DATA
POL_1	Oriol Amorós	Diputat Parlament Catalunya per ERC. Secretari per la Immigració (2008 - 2010)	19/01/2012
POL_2	Carles Campuzano	Diputat Congrés per CIU / President de Fundació ACSAR	12/06/2014
POL_3	Quim Brugué	Director General de Participació Ciutadana – Generalitat de Catalunya	19/09/2014
POL_4	Jose M ^a Espinosa	Diputat al Parlament de Catalunya per Ciutdans - Comissió Immigració	15/09/2014
TEC_1	Ramón Sanahuja	Director Immigració Ajuntament Barcelona	13/06/2013
TEC_2	Xavier Alonso	Cap de l'Àrea d'Estrangeria i Relacions Laborals. D G per la Immigració Generalitat	11/07/2013
TEC_3	Orland Cardona	Responsable Interdepartamental Immigració Caralunya - Generalitat	19/05/2014
TEC_4	Meritxell Benedí	Coordinadora del procés PNI	04/04/2013 22/04/2013
EXP_1	Mariona Ferrer	UPF	26/05/2014
EXP_2	Carlos Delclós	Espacio del Inmigrante	09/03/2015
ENT_1	Javier Bonommi	FEDELATINA	04/07/2013
INN_1	Alba Cuevas	SOS RACISME/Tancarem el CIE de Barcelona	23/05/2013 29/09/2014
INN_2	Isidoro Barba	SOS RACISME/Tancarem el CIE de Barcelona	18/03/2015
INN_3	Margarita Garcia	Fundació Migra Studium/Tancarem el CIE de Barcelona	27/03/2015
INN_4	Mireia Vehí	Plataforma Tanquem els CIES/Tancarem el CIE de Barcelona	27/04/2015
ENT_2	Juana Martín	CARITAS	22/05/2013
ENT_3	Imma Mata	CARITAS	26/06/2013
ENT_4	Ghassan Saliva	CCOO	07/06/2013
ENT_5	Khalid Shabad	Fed. Catalana de Pakistanesos i Fundació Nous Catalans	25/06/2014
ENT_6	Estel·la Pareja	CCAR	08/07/2014
ENT_7	Clara Romero	Mujeres Palante/ CI-lectiu Maloka	21/07/2014
ENT_8	Cecília Gordano	Mujeres Palante/ CI-lectiu Maloka	08/10/2014
ENT_9	Maria Garcia	Mujeres Palante/ CI-lectiu Maloka	08/10/2014
INN_5	Ada Colau	PAH	
INN_6	Albert Jimenez	PAH Sabadell i Coordinadora de PAH's de Catalunya	04/06/2014
INN_7	Yecenia Calvo	PAH- Sabadell	02/07/2014
EXP_3	Carme Guash	(ex) IBN-BATUTA	19/03/2015
INN_8	Mercè Amor	Dialegs Dona (abans responsable Ibn Batuta)	10/11/2014
INN_9	Fatima Agmet	Dialegs Dona (abans responsable Ibn Batuta)	12/06/2014

10.4 Grup de discussió d'experts acadèmics (any 2014)

Codi	Nom i Cognom	Institució/entitat	data
M-Acad_1	Joan Subirats	UAB. Catedràtic de Ciència Política de la UAB. Director dels estudis del Doctorat en Polítiques Públiques i Transformació Social de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la UAB.	22/04/2014 20/05/2014
M-Acad_2	Albert Padró-Solanet	UOC. Doctor en Ciència Política per la UAB. Professor titular del Departament d'Estudis de Dret i Ciència Política de la UOC. Membre del grup de recerca IN3 de la UOC.	
M-Acad_3	Miquel Salvador	UPF. Doctor en Ciència Política i de l'Administració per la UPF. Professor Titular d'Universitat del Departament de Ciències Polítiques i Socials de la UPF,	
M-Acad_4	Albert Serra	ESADE. Director de Programa (Barcelona) Executive Master in Public Administration. Director de l'Institut de Governança i Direcció Pública. Màster en Direcció Pública - Executive Master in Public Administration.	

10.5 Grup de discussió d'experts del món local

codi	Nom i Cognom	ens local	Data
Gt_elec_1	Ramon Mora	Ajuntament de Molins de Rei	08/04/14
Gt_elec_2	Salvador Casas	Ajuntament d'Argentona	07/05/14 17/06/14
Gt_elec_3	Josep Freixenet	Ajuntament d'Olost	
Gt_tèc_1	Betlem Parés	Ajuntament de Manlleu	
Gt_elec_4	Jordi Serra	Ajuntament de Roda de Ter	
Gt_elec_5	Joan Torras	Ajuntament d'Igualada	
Gt_tèc_2	Montse Balagué	Ajuntament de Mataró	
Gt_tèc_3	Montserrat Gibert	Ajuntament de Manresa	
Gt_tèc_4	Teersa Puig	Ajuntament de Badalona	
Gt_tèc_5	Marga Bernárdez	Ajuntament de Montornès del Vallès	
Gt_tèc_6	Isaac Comas	Ajuntament de Cerdanyola del Vallès	
Gt_tèc_7	Lluís Carol	Ajuntament de Barberà del Vallès	

10.6 Observacions participants realitzades

núm	nom	tipus	data/lloc
1	PAH - Sabadell	Noves estratègia de participació	02/07/2014
2	Diàlegs de Dona	Entitat	12/06/2014
3	Taula per la Ciutadania i la Immigració - Generalitat de Catalunya	participació institucionalitzada	20/06/2014
4	MUJERES PA'LANTE	Entitat	01/08/2014