

Les actuacions municipals a Catalunya en l'àmbit de la immigració

Mònica Nadal, Rosa Oliveres, Miquel Àngel Alegre

SETEMBRE 2001

Pupí

1282

LES ACTUACIONS MUNICIPALS
A CATALUNYA
EN L'ÀMBIT DE LA IMMIGRACIÓ

Informe elaborat per:

Mònica Nadal

Rosa Oliveres

Miquel Àngel Alegre

-Setembre de 2001-

ÍNDEX

	<u>Pàgines</u>
PRESENTACIÓ	1
 CAPÍTOL 1. NORMALITZACIÓ <i>versus</i> SERVEIS ESPECÍFICS	
1. Introducció	8
2. Els límits de la ciutadania	8
3. Algunes aplicacions generals	10
4. Tipologies generals d'estratègies normalització-especificitat	11
4.1. Estratègies indefinides	
4.2. Estratègies d'especificitat	
4.3. Estratègies de normalització	
5. Aplicacions pràctiques	14
6. Els límits de la normalització	15
7. Els límits de l'especificitat	15
 CAPÍTOL 2. TRANSVERSALITAT <i>versus</i> SECTORIALITAT	
1. Introducció	17
2. Tipologia general de municipis	17
2.1. L'actuació indefinida	
2.2. L'actuació decidida	
2.3. L'actuació coordinada i transversal	
3. La transversalitat com a model d'actuació	19
4. La coordinació de la transversalitat	21
4.1. Regidories específiques	
4.2. Departaments	
4.3. Comissions interdepartamentals	
4.4. Fòrums, Taules d'immigració i Consells Municipals	
5. Transversalitat i Plans d'actuació municipals i comarcals	27
 CAPÍTOL 3. PLANS D'ACTUACIÓ MUNICIPALS I COMARCALS	
<u>A. Plans d'actuació municipal</u>	
1. Orígens dels Plans Municipals	28
2. Objectius dels Plans Municipals	29
3. Elements dels que es doten els Plans Municipals per funcionar	30
4. Metodologia de treball i funcionament dels Plans Municipals	31
4.1. Nivells de responsabilitat i actuació	
4.2. Comissions de treball	
4.3. Ubicació dels Plans Municipals	
5. Problemes i dificultats dels Plans Municipals	33
5.1 Interns a l'administració	
5.1.1. Competencials	

- 5.1.2. Manca de recursos
- 5.1.3. Resistències a les noves formes de treball
- 5.1.4. Prejudicis i estereotips sobre la immigració
- 5.2. Externes
 - 5.2.1. Els interlocutors
 - 5.2.2. Resistències de la població autòctona
 - 5.2.3. El treball de les entitats i associacions

B. Plans Comarcals d'Integració dels Immigrants

1. Els Plans Comarcals i els Municipis	39
2. Els Plans Comarcals	41
3. Elements dels Plans Comarcals	42
3.1. Consens i Compromís	
3.2. Les entitats gestores	
3.3. Els mediadors	
3.4. Els recursos	

CAPÍTOL 4. RELACIONS ENTRE L'ADMINISTRACIÓ MUNICIPAL I LA SOCIETAT CIVIL

1. Agents que participen	47
1.1. Regidories implicades	
1.2. Personal municipal	
1.3. Associacions d'immigrants	
1.4. Associacions d'ajuda a la població immigrada	
1.5. Associacions autòctones	
2. Tipus de relacions que s'estableixen	50
2.1. Formulació de demandes i disseny d'actuacions	
2.1.1. Participació formal en el disseny de la política municipal	
2.1.2. Altres canals de participació ciutadana	
2.2. Realització de les actuacions	
2.2.1. Convenis	
2.2.2. Col·laboracions puntuals	

CAPÍTOL 5. EIXOS DE TREBALL DE L'ACTUACIÓ MUNICIPAL

1. Principals àrees de treball	52
1.1. Informació i assessorament	
1.2. Formació i inserció laboral	
1.3. Habitatge	
1.4. Educació d'adults i nens	
1.4.1. Adults	
1.4.2. Escolarització	
1.5. Sanitat	
1.6. Oci i cultura	
1.6.1. Oci	
1.6.2. Cultura	
1.7. Pràctica religiosa	

1.8. Convivència ciutadana	
1.8.1. Intervenció municipal	
1.8.2. Intervenció de plataformes de participació	
1.8.3. Intervenció dels mediadors	
1.9. Formació dels agents socials	
1.10. Canals de participació ciutadana	
2. Grups de població diana	71
2.1. Marroquins	
2.2. Dones	
2.3. Nens i joves	
2.4. Persones sense regularitzar	
2.5. Entitats	
2.6. L'esfera comunitària	

CAPÍTOL 6. RECURSOS: D'ON SURTEN I COM ES GESTIONEN

1. Introducció	74
2. Principals fonts públiques de finançament	75
3. El paper dels Consells Comarcals	77
4. Els recursos humans	78
4.1. Capacitació inexistent en recursos humans	
4.2. Capacitació puntual en personal especialitzat	
4.3. Cap a una política de recursos humans	
5. Punts de complement: el paper de la iniciativa civil o privada	80
6. Punts generals d'inseguretat	82

PRESENTACIÓ*

• Objecte i objectius de l'estudi

Segons figura com a títol d'aquest document, es presenta en aquestes pàgines un estudi sobre les actuacions municipals en l'àmbit de la immigració a Catalunya. En efecte, aquest treball centra l'atenció sobre la manera i el sentit com des de l'administració municipal catalana s'aborda el tractament d'una de les qüestions amb cada vegada més presència en les agendes polítiques d'aquest així com de la resta de nivells administratius: la qüestió immigratòria.

Com se situa l'atenció de les necessitats i demandes de la població immigrada en l'àmbit municipal? Com s'estructuren els models d'actuació al respecte? Quin n'és l'origen? Com es planifiquen i coordinen les accions? Quins es configuren com els principals eixos de treball? Quines iniciatives poden ser qualificades d'innovadores? Com s'organitzen i gestionen els recursos? Quin lloc ocupen en aquest context la resta d'actors socials (entitats, associacions, col·lectius d'immigrants i autòctones) i institucionals (diputacions provincials, consells comarcals, Generalitat, Estat, Unió Europea)? Aquests són alguns dels interrogants bàsics que guien la redacció del present informe.

Abans de prosseguir, s'imposa un aclariment. Sense perdre de vista que tan immigrant és un alemany jubilat que viu de rendes a Mallorca o un japonès directiu de la filial espanyola d'una gran multinacional, com una filipina ocupada informalment en el sector domèstic o un marroquí ocupat amb un permís inicial a la construcció, tanmateix el present estudi focalitza l'atenció en el tractament polític que es dispensa en l'àmbit municipal a la població immigrada d'origen no comunitari i procedent de països empobrits.

Es tracta aquesta d'una focalització justificable no tant des del punt de vista estadístic (veure, per exemple, l'apartat sociodemogràfic de l'*Anuari de la Immigració a Catalunya, 2000*, elaborat per la Fundació Jaume Bofill i editat per Mediterrània), sinó en base a la crítica a una política d'estrangeria tan "europeïzant" com restrictiva de la immigració procedent d'Estat en vies de desenvolupament. Actualment, i aquesta ha estat la nostra intenció, cal posar l'accent en la manera com a Catalunya (als seus municipis) es pren políticament en consideració la immigració extracomunitària, és a dir, la única immigració que centra l'àmbit d'aplicació de les tres lleis d'estrangeria hagudes fins ara a l'Estat espanyol (així com de tota la producció jurídica i política que en elles es recolza): la quasi-inconstitucional Llei orgànica 7/1985; la més "generosa" i pràcticament inaplicada Llei orgànica 4/2000, dels drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració; i la novament restrictiva Llei orgànica 8/2000 aprovada pel Partit Popular (amb majoria absoluta), Convergència i Unió i Coalició Canària.

* La realització de l'estudi que presenta aquest informe respon al corresponent encàrrec efectuat per la Fundació Jaume Bofill i l'Associació Consell de Cent (Barcelona). Les fases inicials de la recerca (disseny d'anàlisi i preparació del treball de camp) comencen el març de 2001, perllongant-se el treball de camp posteriorment descrit fins el juny del mateix any. Finalment, i segons els terminis acordats, es conclou la redacció d'aquest informe el setembre de 2001.

Segons introduïm en el capítol 1, per tal de valorar en la seva justa mesura el rol atribuïble als ajuntaments respecte del tractament de la qüestió immigratòria convé tenir en tot cas present la transcendència del marc jurídic que textifica la política estatal en matèria d'estrangeria, ja que aquesta determina, en molt bona mesura, les condicions objectives de l'existència d'aquests col·lectius: accés al treball, l'habitatge, serveis i prestacions públiques, participació política i ciutadana, etc. Com aleshores justificarem, en situar el debat sobre les possibilitats funcionals en disposició dels municipis, cal partir de la divisió competencial entre els diversos nivells administratius en joc, fonamentalment, Estat – Generalitat – Àmbit local. Llavors podrà comprovar-se les reiterades queixes dels responsables municipals en relació a les constriccions d'ordre administratiu que afecten el nivell municipal així com a les seves conseqüències sobre la reducció efectiva de la capacitat interventiva dels ajuntaments. Dificilment és criticable la base de raó d'aquestes preocupacions, particularment si es manté la consideració de l'àmbit municipal com el context administratiu més proper a (i potencialment més incisiu sobre) la vida quotidiana dels ciutadans i ciutadanes.

Ara bé, caldria igualment no passar per alt les argumentacions d'alguns dels treballadors municipals entrevistats en la línia de qüestionar-se en la següent direcció: ¿què fa que, disposant genèricament d'un mateix marc competencial i funcional, alguns ajuntaments hagin apostat per la definició i aplicació d'estratègies d'actuació tendents a la normalització decidida, al disseny operatiu de plans transversals d'immigració, a l'aprofundiment en les relacions amb els actors polítics i socials presents al municipi, a la recerca sistemàtica de diverses fonts de finançament, a l'estructuració d'autèntiques polítiques de recursos humans, etc., mentre que d'altres consistoris romanguin en una situació d'absoluta inacció i passivitat davant dels reptes i problemàtiques suscidades per la immigració?

Aquest interrogant esdevé un justificant de fons de l'elaboració d'estudis com el que aquí es presenta.

• Metodologia i mostra de l'estudi

Per tal de comprendre oportunament la mostra de municipis amb què hem treballat, cal abans donar un cop d'ull a tres dels principals trets característics que, en el pla analític i metodològic, estructuren el plantejament de l'estudi:

- **Es tracta d'un estudi principalment descriptiu.** Si bé tant l'organització de la informació obtinguda com el mateix tractament dels diversos apartats considerats parteixen de la implicació de certes opcions interpretatives pròpies, la voluntat ha estat més aviat la de plasmar en l'informe les línies bàsiques i els eixos de treball dels municipis en l'àmbit de la immigració.
- **Es tracta d'una aproximació que pren com a nucli de referència l'actuació municipal.** En altres paraules, l'objecte bàsic d'estudi no són tant els consistoris en i des d'ells mateixos, com les dinàmiques i línies d'abordatge polític local de la qüestió immigratòria amb plasmació municipal. A la pràctica, aquest matís ens ha dut a tractar d'acompanyar la informació obtinguda dels responsables municipals de referències al paper dels consells comarcals, diputacions, Generalitat, així com de la societat civil.

- **Es tracta d'una recerca plantejada segons els paràmetres metodològics de la intensivitat** (no pas de l'extensivitat). És a dir, l'estratègia no ha estat la d'obtenir dades quantitatives d'un gran nombre de municipis sinó la de reproduir la informació sorgida d'"estudis de cas" segons determinats criteris de mostreig. En aquest sentit, la tria dels municipis informants es justifica en tant que guia de possibles casos exemplificadors, si bé no per això deixa de respondre a certs principis generals de representativitat com: municipis grans / municipis petits; municipis urbans / municipis rurals; municipis amb presència important de població immigrada / municipis amb poca presència de població immigrada; municipis costaners / municipis d'interior. Així mateix, s'han pres en consideració municipis de les quatre províncies catalanes.

Des d'aquest marc s'ha concretat la mostra de municipis seguidament enumerada i especificada segons l'àmbit de responsabilitat administrativa amb qui s'ha contactat (ubicació de l'entrevistat):

MUNICIPIS	Ubicació de les persones entrevistades
Barcelona província	
Manlleu	-Departament de Benestar Social
Manresa	-Programa Municipal d'Immigració
Mataró	-Regidoria d'Igualtat i Solidaritat
Olesa de Montserrat	-Programa d'Immigració
Santa Coloma de Gramenet	-Comissionada del Pla per a la Igualtat -Àrea de Serveis Socials
Sant Boi de Llobregat	-Regidoria de la Dona, Cooperació i Solidaritat
Sant Celoni	-Àmbit de Cooperació i Solidaritat
Sant Pere de Ribes	-Àrea de Serveis Personals
Terrassa	-Regidoria d'Acció Cívica -Patronat Municipal d'Educació -Institut Municipal de Salut i Qualitat de Vida
Girona província	
Banyoles	-Programa Municipal d'Immigració
Cassà de la Selva	-Àrea de Serveis Personals
Olot	-Departament de Benestar Social
Palafugell	-Oficina d'Atenció al Nouvingut
Salt	-Àrea de Serveis Socials
Sant Pere Pescador	-Secretaria de l'Ajuntament
Lleida província	
Alcarràs	-Alcaldia
Lleida	-Àrea de Serveis Personals -Institut Municipal del Treball -Dep. de Solidaritat, Immigració i Drets Civils
Tàrraga	-Àrea de Serveis Socials
Tarragona província	
Alcanar	-Àrea de Serveis Socials
Cambrils	-Departament de Benestar Social -Oficina d'Atenció a l'Immigrant
Reus	-Pla per a la Igualtat Multicultural
Roda de Barà	-Regidoria d'Ensenyament i Cultura
Tortosa	-Àrea de Serveis Socials
CONSELLS COMARCALS	
C.C. del Montsià	-Pla Comarcal d'Immigració
C.C. de la Segarra	-Àrea de Serveis Socials
C.C. del Tarragonès	-Presidència

Total de municipis: 23

Total d'entrevistes: 32

D'entre els municipis que conformen aquesta mostra pot detectar-se una absència notable, la de la ciutat de Barcelona. El fet de no haver inclòs aquest municipi respon

fonamentalment a tres raons: a) en primer lloc una d'ordre material: la dificultat d'abastar amb certa garantia d'exhaustivitat el conjunt de necessitats, demandes i problemàtiques que planteja la presència de població immigrada a la ciutat comtal, així com la globalitat de l'organització municipal dels dispositius, serveis, recursos, programes i nivells de responsabilitat (segons districtes i seccions administratives) articulada al respecte; b) en segon lloc, caldria adduir la quantitat de documents i informes de tot tipus ja existents que prenen com a objecte central la immigració i les respostes institucional a Barcelona; c) finalment els mateixos trets característics del plantejament del present informe situen diversitat de casos molt probablement exemplificadors de la diversitat de línies d'actuació que aglutina la mateixa ciutat.

• Fonts i tècniques d'informació de l'estudi

Dues han estat les fonts de provisió d'informació per a cadascun dels municipis o consells comarcals considerats: les entrevistes als corresponents responsables o treballadors municipals, d'una banda, i els materials i documents que bona part d'aquests ens han proporcionat. Pel que fa a la segona d'aquestes fonts, se'ns ha fet a mans diversos documents: plans integrals d'immigració; línies estratègiques per al disseny d'actuacions; estructura, composició i funcions dels òrgans de coordinació dels plans comarcals; documents específics sobre determinades actuacions (informació, habitatge, formació ocupacional, salut, alfabetització, etc.); memòries d'activitats realitzades; informes sobre l'estat de la immigració al municipi corresponent, etc.

Efectivament, la tècnica d'investigació utilitzada per a l'obtenció d'informació ha estat la de l'**entrevista presencial semi-dirigida**. S'ha realitzat un total de 32 entrevistes, les quals han estat mantingudes amb els càrrecs municipals tan tècnics com polítics situats en àrees de responsabilitat privilegiades pel que fa a la dilucidació del tractament de la qüestió immigratòria (veure quadre anterior). Totes elles han tingut lloc en les pròpies dependències de l'ajuntament (o consell comarcal) corresponent.

No és ara el moment d'analitzar els "pros" i els "contres" de l'ús d'aquesta tècnica metodològica en el context del disseny i realització d'aquest estudi. Tanmateix sí caldria recordar que el guió d'entrevista utilitzat (i prèviament acordat amb els responsables de l'Associació Consell de Cent i de la Fundació Jaume Bofill) contempla un ventall força exhaustiu de temes: des de qüestions relatives a l'inici i la trajectòria de les actuacions municipals en la matèria, a l'especificació d'actuacions concretes per a cadascun dels possibles eixos de treball (informació i assessorament a l'immigrant, formació i inserció laboral, habitatge, educació d'adults i nens, sanitat, oci i cultura, pràctica religiosa i convivència ciutadana), passant per la possible presència d'estratègies de gestió i coordinació transversal de les actuacions i els recursos.

Deixant de banda la valoració de la persona dels entrevistadors, el rendiment de les entrevistes depèn en bona mesura de la ubicació laboral i de les característiques personals de l'entrevistat. En aquest sentit, val a constatar l'existència d'una important heterogeneïtat quant als resultats de les entrevistes realitzades: discurs crític / discurs acomodaticí; domini exhaustiu de les actuacions municipals existents / poc domini del conjunt d'actuacions engegades; implicació personal / desimplicació, etc.

Sigui com sigui recordem que una de les potencialitats derivables de les situacions d'entrevista semi-rígida (com succeeix en major mesura en les de tipus obert) és la de derivar coneixement no tan sols del discurs explícit sinó també, i molt fonamentalment, dels silencis i absències discursives.

En aquest punt convindria assenyalar, no obstant, una de les limitacions bàsiques del procediment metodològic adoptat: la procedència de la informació. En la mesura que tota la informació obtinguda prové de responsables i treballadors de l'ajuntament, es parteix d'un biaix que obvia els discursos, opinions i experiències de la "contrapart", la població a qui van dirigides les actuacions descrites. Aquest fet obliga a prendre's amb cautela alguns dels resultats de l'estudi i a plantejar la conveniència d'abordar en properes ocasions l'esfera de la recepció i els impactes de l'acció municipal. En tot cas, quatre elements contemplats en el desenvolupament de la investigació ajuden a relativitzar els possibles efectes d'aquest biaix: a) el mateix discurs crític mantingut per bona part dels entrevistats; b) els silencis i absències detectats en el decurs de les entrevistes; c) la possibilitat de contrastació de les actuacions dels ajuntaments a partir d'altres experiències municipals o comarcals; d) la documentació i coneixement previs per part de l'equip d'investigadors de les problemàtiques tractades.

- **L'estructura de l'informe**

Acabarem la presentació d'aquest estudi fent referència a la manera com n'hem estructurat l'informe.

El primer capítol centra l'atenció sobre el sentit en què els municipis i els programes estudiats situen genèricament el tractament de la immigració. Es tracta de valorar la qualitat de les estratègies d'abordatge dels reptes i necessitats que planteja la presència de població immigrada al municipi a l'entorn del *continuum* normalització-especificitat. Es reflexiona en aquest punt sobre les potencialitats i els límits de cadascun d'aquests abordatges i se'n descriuen alguns casos i formes de procedir.

El segon capítol tracta de les maneres de contemplar el disseny del conjunt d'actuacions realitzables des dels municipis. Partint del predomini de "discursos municipals" que semblen optar per solucions administratives transversals, integrals o globals, s'analitzen algunes plasmacions pràctiques d'aquests principis, oposant-les a les tradicionals i encara presents formes procedimentals caracteritzables com a parcials o sectorials.

A l'estela d'aquest segon, el tercer capítol amplia la descripció de les principals traduccions pràctiques de l'aposta per la transversalitat: els plans d'actuació municipals i comarcals. Concretament se n'analitzen els orígens, els objectius i metodologies, els elements de què es dota el seu funcionament, així com algunes de les dificultats bàsiques per a la seva adequada implementació (manca de competències, de recursos, resistències internes, etc.).

En el capítol 4 s'intenta recuperar el paper que juga la iniciativa civil i privada pel que fa a la dilucidació de la pràctica política municipal en l'àmbit de la immigració. Amb aquest objectiu s'expliquen els principals canals, formes i plasmacions de les relacions que s'estructuren entre l'administració municipal i la diversitat d'actors socials i polítics

(associacions d'immigrants, associacions autòctones, consells i taules de participació ciutadana, etc.) que conformen societat civil.

El capítol 5 resumeix i descriu el conjunt d'actuacions municipals en aquesta matèria a l'entorn del que poden entendre's com les seves principals àrees de treball: informació i assessorament a l'immigrant, formació i inserció laboral, habitatge, educació d'adults i nens, sanitat, oci i cultura, pràctica religiosa i convivència ciutadana. Així mateix, es dedica un segon apartat a valorar com aquest conjunt d'activitats es configura en base a (alhora que reproduïx) uns grups de població objecte d'intervenció: marroquins, dones immigrades, nens i joves, persones sense regularitzar, entitats civils i comunitàries.

Finalment, el darrer capítol fa referència a la delicada qüestió de l'origen i gestió dels recursos, humans i econòmics, necessaris per al desenvolupament efectiu de les actuacions dissenyades. Un punt bàsic d'aquest sisè capítol remet a una de les argumentacions més amunt apuntades: la capacitat municipal en recursos humans i monetaris depèn no només del marc existent de divisió competencial segons nivells administratius, sinó també d'aspectes relatius a la capacitat i voluntat per mobilitzar políticament l'acció municipal. Sense oblidar referir-se a alguns punts bàsics d'inseguretat quant a la dotació pressupostària de les intervencions, s'hi descriuen també aleshores diversitat de formes i estratègies de solució del compartit problema de la manca de recursos.

CAPÍTOL 1. NORMALITZACIÓ *versus* SERVEIS ESPECÍFICS

1. Introducció

Juntament amb la de la transversalitat, l'aposta per la normalització de l'atenció a la població immigrada sol impregnar el discurs de bona part dels entrevistats. Del que es tracta es d'evitar els efectes d'estigmatització d'aquesta població i, en canvi, d'afavorir la concepció segons la qual aquestes persones són tan ciutadanes com les autòctones.

Per exemple, un dels principis generals del Pla Integral d'Immigració de la ciutat de Manresa és el de "Universalitat. Normalització i especificitat", el qual s'explicita segons segueix:

Tota actuació en el camp de la immigració ha de permetre interrelacionar la societat d'acollida i el col·lectiu immigrant, per tal d'actuar sobre els elements que poden generar processos d'estigmatització, marginalitat, rebuig, etc. fruit de la desconexió i de la no relació entre elles.

Com a principi general cal orientar les actuacions de tal manera que l'immigrant accedeixi en grau d'igualtat als recursos, prestacions, participació, promoció... sense la necessitat d'una distinció específica vers l'origen nacional, cultural, ètnic. La integració dins els programes i recursos normalitzats i universals cal que sigui dins el marc general. Quan les necessitats específiques precisen d'una atenció diferenciada, caldrà ofertar aquestes respostes de la forma més adequada possible, tenint en compte les característiques pròpies dels recursos i mitjans ja existents, el temps que pot precisar-se pel manteniment de recursos punt o tracte diferenciat.

L'objectiu final és, doncs, el principi d'anivellament amb el promig de la ciutadania.

2. Els límits de la ciutadania

El debat a l'entorn de l'aposta per la normalització *versus* l'especificitat té com a rerafons plantejaments generals sobre la qüestió de l'extensió real i formal dels criteris de conceptualització de la ciutadania. En la mesura en què el municipal es presenta com el nivell administratiu més pròxim a la vida quotidiana de les persones, l'acció dels Ajuntaments en aquest terreny resulta determinant quant a la localització del tracte amb la immigració i la seva integració social en el context de l'extensió i complexificació de les formes de ciutadania. Al mateix temps es fa evident les limitacions funcionals i competencials de l'Administració municipal a l'hora d'ocupar-se d'aquesta qüestió. Tot seguit fem un cop d'ull al paper que atorga als municipis la divisió de competències entre els diversos nivells administratius.

La Constitució espanyola, en el seu article 149.1.2, concedeix a l'Estat la competència exclusiva en la determinació dels fluxos d'immigració, en la concessió d'asil i refugi, de la nacionalitat i dels permisos de treball i residència. I aquí rau l'enorme transcendència del paper de l'Administració central, en el seu monopoli regulador quant a l'especificació i canalització efectiva dels diferents tipus de contingents d'immigrants "assumibles" pel mercat laboral espanyol, i, per tant, quant al control exclusiu dels criteris de mercantilització d'aquesta força de treball estrangera.

Efectivament, per molt necessària que sigui la integració social de la població immigrada, difícilment pot aquesta plantejar-se sense resoldre's prèviament la seva entrada i garantir la seva estabilitat laboral i residencial. Des de principis dels anys noranta i fins a l'entrada en vigor de la nova Llei d'Estrangeria, és cert que des de l'Administració central s'havien observat gestos significatius d'una voluntat explícita de tendir cap a la integració dels immigrants. Tanmateix, mentre la política d'estrangeria espanyola continuï vinculant el dret a viure a l'Estat a una determinada situació administrativo-laboral, el recurs més valuós a controlar en la lluita política que ens ocupa continuarà essent el que actualment roman en mans del Govern central.

A diferència de la resta d'Administracions autonòmiques, des de principis dels noranta la **Generalitat** ha semblat optar per la vertebració d'un model polític tendent a la integració social de les persones immigrades. La creació el 1992 de la Comissió Interdepartamental d'Immigració (presidida pel conseller/a del Departament de Benestar Social), autora del Pla Interdepartamental d'Immigració, el qual donà lloc a organismes de suport com el Consell Assessor, són accions pioneres en aquest sentit. Efectivament, cap govern autonòmic disposava aleshores de mesures d'aquestes característiques. Fins i tot podria argumentar-se que la Comisión Interministerial de Extranjería, el Plan para la Integración Social i el Foro, prenen com a models els corresponents moviments, anteriors en el temps, realitzats pel Govern català.

No obstant això, a la pràctica política tant el Pla Interdepartamental (elaboració programàtica amb molt escassa repercussió política i pressupostària), com el Consell, instrument ni vinculant ni organitzativament funcional), s'han mostrat mecanismes totalment insuficients a l'hora de donar cobertura a la voluntat explícita d'avançar cap a una política d'immigració pròpiament catalana.

En bona mesura l'explicació es troba en la constatació de l'estricta divisió de competències amb l'Estat. Alhora convé fer notar que sovint quan s'ha disposat de via lliure —el que succeeix quan el fenomen de la immigració es creua amb els camps competencials transferits: salut, ensenyament, benestar social, cultura, infància, joventut, formació ocupacional, informació i sensibilització de drets i deures, entre d'altres— tampoc no ha existit una atenció ni pro-activa ni coordinada de les problemàtiques específiques dels immigrants.

No existeix cap normativa que obligui l'**Administració municipal** catalana a assumir competències específiques en l'àmbit de la immigració, tret de les que tenen a veure amb el procediment d'empadronament. A finals dels vuitanta primava una situació de passivitat manifesta enfront de les necessitats socials plantejades per la creixent immigració d'origen no comunitari. Malgrat aquest punt de partida, des del 1991 (any de la ja citada regularització extraordinària) "hem assistit a un canvi, s'han multiplicat les actuacions i s'ha incrementat força la presència dels immigrants als SSAP [Serveis

d'Assistència Primària]. En aquest nou clima les administracions han anat elaborant plans d'immigració i es pot començar a parlar d'una política social per a la immigració" (*II Informe sobre immigració i treball social*, Diputació de Barcelona, 1997: 290).

Tal vegada sigui l'anomenat *Informe Girona* (elaborat per un conjunt d'ONGs i entitats oficials de la província de Girona i on es formulen 50 propostes i recomanacions sobre política d'immigració) el primer document a establir les funcions pròpies de l'Administració local en relació a la inserció social dels immigrants. A la llum d'aquest Informe, el 1995 una comissió mixta de la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis redactà un document que consensuava l'esperit que havia d'impregnar la política municipal en matèria d'immigració, i que, alhora, realitzava certes propostes centrades en els àmbits de l'habitatge i la sanitat. S'hi esmentava la conveniència de facilitar l'accés dels immigrants als serveis socials, posant en marxa, quan fos necessari, serveis i projectes específics. El document també reclamava la unificació de criteris i l'harmonització de les polítiques municipals en matèria d'immigració.

El cert és que cal parlar de l'existència d'una gran diversitat de situacions (quant a normes d'empadronament, existència de serveis i recursos específics, de consells consultius, dotació pressupostària a programes d'intervenció, etc.); diversitat generalment en relació a la realitat immigratòria de cada municipi. Tanmateix, Antonio Izquierdo retreu la manca d'una política municipal explícita d'integració social. Majoritàriament "no hi ha criteris ni mesures concretes. No se sap si són els ajuntaments els puntals de la política d'integració, ni existeix un acord, a la pràctica, sobre si són els serveis comunitaris o els especialitzats els qui han de dur el pes de la tasca" (A. Izquierdo, "Consecuencias de la regularización de extranjeros de 1991", a *PAPERS*, n.43, 1994).

En aquest punt, apareixen limitacions i dificultats atribuïbles a la pròpia realitat social i administrativa municipal que, més enllà de les constriccions relatives al repartiment competencial entre administracions, afecten l'aposta dels Ajuntaments tant per la normalització com per l'especificitat.

3. Algunes aplicacions generals

A partir d'aquí ens trobem amb què moltes de les regidories i plans d'actuació que aborden, entre d'altres, les problemàtiques associades als col·lectius immigrants es presenten sota designacions de "nova ciutadania", "drets civils", "igualtat", "convivència", "cooperació" (quan sorgeixen de comissions anteriors encarregades de gestionar el 0,7 %), etc. Vegem-ne alguns exemples.

- A Sant Celoni: Àmbit de Cooperació i Solidaritat, sustentat des del pressupost municipal pel 0,84% dedicat a l'ajuda al desenvolupament. Aquest Àmbit es crea formalment l'any 1997 arran de la demanda d'un col·lectiu d'immigrants (senegalesos i gambians) d'iniciar un procés de cooperació amb les seves terres d'origen. A banda del finançament que es rep des de l'Ajuntament per al desenvolupament de projectes de solidaritat, aquest Àmbit també rep ajuts del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, de l'Àmbit d'Integració Europea i Solidaritat de la Diputació de Barcelona i del Consell Comarcal del Vallès Oriental.

Efectivament el punt fort de l'actuació municipal en aquest terreny són els programes de Cooperació amb Gàmbia i Senegal.

- A Lleida: Departament de Solidaritat, Immigració i Drets Civils. De recent constitució (maig de 2001), l'oportunitat d'aquest Departament parteix de la inexistència al municipi d'un dispositiu global d'atenció a la qüestió immigratòria, en un moment en què es fa ja del tot necessari abordar la qüestió des d'un punt de vista transversal.
- A Terrassa: Regidoria d'Acció Cívica, creada l'estiu de 2000 arran dels incidents a Ca n'Anglada. La composició d'aquesta regidoria és la següent: Regidora, Directors d'Àrea (cultura de la pau, drets humans, etc.) i Personal tècnic (dedicat principalment al treball relacionat amb la immigració).
- A Reus: Pla per a la Igualtat Multicultural. Es tracta d'un pla transversal que implica les següents regidories: Drets Civils i Cooperació (de la qual depèn), Polítiques d'Igualtat (formació ocupacional, inserció laboral...), Serveis Socials, Relacions cíviques (associacionisme, participació ciutadana...), Activitats (regidoria amb perfil flexible), Urbanisme, Salut Pública i Ensenyament.
- A Mataró: Pla Municipal per a la Nova Ciutadania. Aquest Pla depèn de la Regidoria d'Igualtat i Solidaritat, la qual també treballa en altres plans transversals (pla de joventut, pla de la dona,...). Tot i que el Pla proposa determinats serveis específics, s'adreça a la població en general i pretén establir-se com a marc d'un pacte social, polític i de ciutadania.
- A Santa Coloma de Gramenet: Pla Integral per al Desenvolupament de la Convivència. Directament depenent d'Alcaldia, neix com un Pla marcadament transversal, interinstitucional i consensuat. Pretén implicar tots els departaments (Ocupació, Serveis Socials, Sanitat, Educació, Seguretat, Habitatge, Urbanisme, Participació i cohesió social, Drets de ciutadania, Solidaritat i Cultura), així com representants de les entitats locals (associacions d'immigrants, associacions de veïns, AMPAs,...), entitats supralocals (Fundació Jaume Bofill, CIREM, Creu Roja, CITE, AMIC,...) i partits polítics amb representació municipal. Com en el cas de Mataró, és objectiu de fons d'aquest Pla Integral establir-se com a marc d'un Pacte de ciutat per a la convivència (igualment plural, integral i consensuat).

4. Tipologies generals d'estratègies normalització-especificitat

A la pràctica ens trobem amb estratègies d'intervenció força diverses a l'hora de combinar normalització i serveis específics. A títol fonamentalment analític, podríem pensar en l'existència de tres grans tipologies de prioritització o modes de combinació d'aquestes estratègies, normalització *versus* especificitat.

4.1. Estratègies indefinides

Potser un cas extrem el representen aquells municipis (generalment petits i/o mancats de trajectòries o experiències com a societats receptores d'immigració) sense cap disseny

d'actuació ni específic ni integral sobre la "problemàtica" de la immigració. Davant l'arribada, més o menys eventual, de població immigrada i davant el plantejament per part d'aquesta de necessitats i demandes més o menys específiques, es reacciona gairebé en exclusivitat per la via de la incorporació de la seva atenció en els serveis i dispositius institucionals ja existents. En aquests casos no es que s'estigui apostant per la normalització; més aviat ens trobem davant de consistoris que no han fet emergir la preocupació per la immigració a l'agenda política.

4.2. Estratègies d'especificitat

Una segona categoria la conformarien aquelles estratègies que prioritzen com a forma procedimental d'actuació línies i principis tendents a l'especificitat. Sota aquesta categoria, òbviament, poden valorar-se multiplicitat de situacions. A tall d'exemple especifiquem dues d'elles:

- Situacions de municipis propers al cas 1 (caracteritzades per la inexperiència en el tracte amb la immigració) que desenvolupen reactivament determinats serveis o recursos específics enfront l'emergència de problemàtiques puntuals suscitades per la presència de creixent immigració en el municipi. S'intervé aleshores focalitzant els esforços en la mancança detectada. Oficines d'assessorament sobre temes diversos (legals, d'habitatge, sanitaris, etc.), cursos ocupacionals específics, activitats d'habilitats socials (sobretot per a dones i joves), aules d'acollida, mediació intercultural, taules o fòrums sobre la immigració, adequacions de determinats espais d'oci (centres oberts, espais joves, etc.)... en nombroses ocasions es converteixen en recursos la creació dels quals respon més a criteris reactius i parcials que no pas plantejaments pro-actius en el marc d'unes línies d'intervenció global.
- Situacions de municipis que reben una immigració de marcat caràcter temporer. Sol ser el cas d'aquells nuclis ubicats en zones agrícoles que demanden molta mà d'obra durant la temporada de recollida de la fruita. Dels municipis que conformen la nostra mostra és sobretot el cas d'Alcanar (Tarragonès), d'Alcarràs (Baix Segre) i, cada vegada més, la pròpia ciutat de Lleida. En aquests municipis sol concentrar-se, bàsicament els mesos d'estiu, un volum important de treballadors d'origen immigrant, provocant-se en aquest període problemes principalment relacionats amb l'habitatge i les condicions de regularitat o no dels immigrants. Aquests municipis, sovint amb la implicació dels propis sindicats (fonamentalment Unió de Pagesos) i, en ocasions, dels propis empresaris contractants, dediquen esforços en la línia de l'habilitació d'albergs, hostals i d'altres locals per a l'allotjament específic de població immigrada. Paral·lelament, es treballa amb d'altres entitats com els sindicats CC.OO. o UGT per resoldre l'assessorament jurídic i els tràmits de la seva regularització en el cas, molt freqüent, que no es disposi de la situació legal regularitzada.

4.3. Estratègies de normalització

Una altra categoria la representarien aquells altres municipis que han desenvolupat estratègies normalitzadores reals (molt lligades amb la generació de regidories o plans

de disseny transversal, amb el funcionament del treball interdisciplinari, amb la importància de formar el personal que hi treballa, etc.) i que resolen les problemàtiques que més particularment afecten la població immigrada (i que quedarien desateses per l'estructura administrativa "normalitzada") mitjançant la creació de recursos complementaris específics (assessorament i informació, formació lingüística, habitatge, atenció de la dona, etc.). Solen ser municipis amb una més dilatada experiència en el terreny de la recepció d'immigrants i/o caracteritzats per la presència d'un consistori (o d'una part d'aquest consistori) políticament sensibilitzat respecte dels reptes i les necessitats que plantegen els processos migratoris.

5. Aplicacions pràctiques

Tot seguit prenem els eixos de treball de l'actuació municipal en matèria d'immigració descrits en el capítol 5, per tal de subratllar la proximitat d'algunes de les actuacions que s'hi deriven respecte dels pols del binomi normalització-especificitat.

Eixos de treball	Principis tendencials de les actuacions		
	<i>Normalització</i>	<i>Especificitat</i>	<i>Recursos normalitzats específicament utilitzats per immigrants</i>
<i>Informació i assessorament</i>	-Oficines Municipals d'Atenció al Públic	-Oficines d'Informació a l'Immigrant -Oficines d'Atenció als nouvinguts -Manuale d'Acollida i Guies de Recursos	
<i>Formació i inserció laboral</i>	-Cursos formatius (plans o tallers ocupacionals) subvencionats pel Departament de Treball -Escoles Taller	-Cursos formatius amb fons europeus (Equal, Integra, Interreg)	-Alguns cursos formatius: paleta, metall, etc.
<i>Habitatge</i>	-Oficines d'accés a l'habitatge de protecció oficial	-Allotjament per a treballadors temporers al camp -Oficines d'assessorament sobre l'habitatge a persones estrangeres	
<i>Educació de nens i adults</i>	-Departament d'Ensenyament: xarxa pública de CEIPs, IES i Universitats. -Escoles d'Adults	-Cursos d'alfabetització -Classes adaptades per al carnet de conduir -Coneixement de l'entorn -Tallers de conversa per a adults	-Educació compensatòria -Tallers d'Adaptació Escolar (TAE) (tots dos recursos del Departament d'Ensenyament)
<i>Sanitat</i>	-Departament de Sanitat: Xarxa sanitària (ICS i SCS)	-Formació sanitària dels immigrants -Programes sobre malalties tropicals	
<i>Oci i cultura</i>	-Casals i altres espais juvenils -Centres Oberts -Esplais -Activitats esportives -Projectes de promoció de l'oci intercultural (Calidoscopi, "Barri Jove"...)		
<i>Presència ciutadana</i>	-Ajuts econòmics a associacions i entitats (lloguer dels locals, activitats concretes, etc.)	-Col·laboració en l'organització d'actes en favor de la diversitat -Cooperació per al desenvolupament de les zones d'origen -Mediació intercultural	

6. Els límits de la normalització

Les limitacions bàsiques de les estratègies normalitzadores es troben en les pròpies dificultats del procés d'inserció social (laboral, residencial i política) de la població immigrada d'origen extra-comunitari: discriminació laboral (informalització, precarització i segmentació), discriminació social i política, guetització residencial i escolar, manca de papers, distàncies idiomàtiques i culturals, etc. És en l'àmbit municipal on emergeixen unes necessitats d'ordre específic moltes d'elles difícilment assumibles per l'estructura de la oferta d'atenció administrativa preexistent. Es fa evident, aleshores, l'exigència de generar recursos i mecanismes específicament adreçats al tracte d'aquestes necessitats particulars: oficines municipals d'atenció, informació i assessorament generals o sobre temes específics (papers, mercat laboral, habitatge, serveis del municipi, etc.); cursos formatius o tallers d'ocupació per a immigrants; cursos especialitzats per treure's el carnet de conduir; sistemes de contractació específics; formació sanitària dels immigrants; aules d'acollida, compensatòria o d'aprenentatge intensiu per als alumnes nous; tallers de coneixement de l'entorn i d'impuls del contacte entre dones immigrades; promoció de la convivència ciutadana (per exemple, organització d'actes per a la diversitat) i de la participació política (promoció de l'associacionisme entre els col·lectius immigrants), etc.

L'existència de necessitats específiques d'aquesta població immigrada es fa visible quan un servei o recurs municipal dissenyat per al conjunt dels ciutadans/es esdevé majoritàriament o exclusiva utilitzat per immigrants. Caldria distingir aquests sistemes d'atenció segons si el seu disseny ha estat pensat per a aquesta població o si ha estat la pròpia dinàmica social (concentració elevada en un territori, o en unes escoles, o en determinats sectors ocupacionals, etc.) la que ha portat a què aquests siguin molt majoritàriament utilitzats per immigrants. La diferència cal ser tinguda en compte, ja que mentre en el primer dels casos les línies d'actuació han estat previstes per seguir processos d'intervenció informats (generalment amb personal preparat), en el segon ens trobem amb serveis poc adequats per resoldre els requeriments particulars que presenten les situacions de les persones immigrades. A la pràctica sovint succeeix que l'origen dels serveis específicament dissenyats per a població d'origen immigrant es troba en situacions prèvies d'ús sobrevingut per part d'aquesta població: determinats cursos de formació, determinats ajuts de serveis socials, determinats recursos d'atenció escolar, etc.

7. Els límits de l'especificitat

Segons hem assenyalat anteriorment, un dels "efectes perversos" de la proliferació i manteniment de sistemes d'atenció específics per a població immigrada és el de la generació processos d'estigmatització social. Apostar excessivament per l'especificitat, en la mesura que manté dues vies d'accés als serveis públics, accentua l'atribució a aquesta població d'imatges de "diferència", àdhuc de "ciutadans de segona". Tot plegat evita el contacte en termes d'igualtat entre autòctons, estrangers i institucions públiques, i aprofundeix les distàncies entre immigrants i "ciutadans reals".

Paral·lelament, cal no menystenir la preocupació de les administracions municipals en l'ordre de la legitimació social de les seves accions. Optant obertament per la via de determinades intervencions específiques és evident que es corre el risc de donar la

imatge davant l'opinió pública que les necessitats dels immigrants són prioritzades front de les seves. En aquest punt, els ajuntaments es troben amb el vell risc de les accions de "discriminació positiva".

CAPÍTOL 2. TRANSVERSALITAT *versus* SECTORIALITAT

1. Introducció

En els propers dos capítols volem veure de quina manera els ajuntaments aborden i treballen el tema de la immigració. Ho farem prenent com a eix d'anàlisi l'articulació de les actuacions municipals.

La manera com els ajuntaments treballen el fenomen de l'arribada i instal·lació de persones no nacionals en el territori depèn en gran mesura de com el personal polític i tècnic comprèn el fenomen migratori i el paper que vol i creu que ha de jugar el municipi davant aquesta nova realitat.

Si bé és cert que l'abordatge de la temàtica depèn de la realitat de la immigració en el municipi, no és enterament reduïble a aquesta. Elements com l'experiència en les actuacions amb la població immigrant, la reflexió feta a nivell col·lectiu o individual o la voluntat política, entre d'altres juguen un paper molt important a l'hora de dissenyar amb major o menor coherència el que ha de ser l'aproximació de l'ajuntament als reptes que representen els canvis en l'estructura social dels municipis. Així, no hi ha un únic model de funcionament possible, i factors com el gruix de la població, l'estructura econòmica de la zona, el tipus d'immigració i de teixit associatiu local permeten una certa variabilitat. Tot i així, ens atrevim a dir, a la llum de les experiències recollides, que només una presa de consciència clara del que està en joc en el fenomen de la immigració i la seva traducció en accions decidides poden qualificar-se d'accions responsables.

Agrupem aquí els municipis en categories diferenciades, sense pretensió tipològica exhaustiva, però amb voluntat d'ordenar la diversitat que hem recollit.

2. Tipologies generals de municipis

2.1. L'actuació indefinida

Una primera aproximació al fenomen de la immigració per part dels municipis és la indiferència o la negativa a prendre's seriosament els reptes que la immigració, i especialment l'extra-comunitària, planteja per a les poblacions. Hem de dir que aquesta posició no ha estat gaire freqüent en els casos recollits. Les raons d'aquesta absència relativa, que contrasta amb la realitat constatada en altres estudis, és que nosaltres vam buscar municipis que d'una manera o altra havien iniciat processos de reflexió i treball sobre la immigració i la seva inserció en la vida comunitària.

De totes maneres i a partir de les entrevistes realitzades sabem que hi ha ajuntaments que deleguen tota responsabilitat a la mateixa societat civil, a les dinàmiques socials o a la iniciativa d'altres municipis. Aquesta actitud que només pot qualificar-se de ceguesa té conseqüències socials que a mig termini poden esdevenir desastroses: generar bosses de pobresa i marginació i fomentar situacions d'exclusió i racisme que es tradueixin en conflictes socials oberts i de difícil resolució. Es tracta doncs d'actuacions basades en la

inacció, ja que no podem ignorar que la inhibició és també una forma d'actuació, que té conseqüències reals clares i prefiguren un model social determinat.

Com dèiem, no hem trobat municipis que ignorin de forma oberta el tema de la immigració i la situació de la població immigrada resident o temporal en el municipi. Més freqüent resulta la posició d'alguns ajuntaments que tot i saber de la necessitat de prevenir i resoldre alguns temes no prenen la iniciativa i només es mostren disposats a treballar-hi si d'altres instàncies, com ara els consells comarcals, fan pressió i posen en marxa programes d'actuació. En justificació d'aquesta tebiesa en l'actuació al·leguen problemes competencials, la irrellevància numèrica de la població immigrada en el municipi, l'absència de conflictes o la falta de recursos.

Aquesta posició, però, no és incompatible amb l'atenció a nivell de serveis socials d'algunes necessitats que es puguin presentar per part d'individus o famílies immigrades. És en l'atenció de serveis socials en aquests municipis on més perceben la necessitat d'un abordatge més global i coordinat i d'una major implicació per part del consistori davant el que és un fenomen immediat i no reversible. El contacte amb la realitat de la immigració es produeix fonamentalment en el nivell de l'atenció primària o a través de les activitats que entitats i associacions fan per o amb la població immigrada.

En aquests municipis, però, es troben dinàmiques que van en direccions diverses. Així, la inactivitat de l'ajuntament com a institució pot contraposar-se a l'activitat i voluntat individual o d'equip de part del personal del consistori (sobre tot a nivell de serveis socials). Aquestes persones, amb una visió més oberta, han començat a reflexionar i actuar sobre les necessitats de la població immigrada i sobre els problemes de convivència que la nova realitat pot generar en el municipi. Des d'aquesta posició han començat a fer pressió a l'ajuntament per a que assumeixi una acció més decidida. En d'altres casos, la inèrcia de l'administració municipal es veu compensada per les iniciatives privades d'entitats i associacions culturals o de suport a la població immigrada; l'ajuntament, aleshores, deixa fer i dona suport puntual a la iniciativa de les entitats.

2.2. L'actuació decidida

Una tercera categoria, força freqüent, és la dels municipis que han establert activitats i serveis, bé específicament per a la població immigrant bé inserits en els serveis normalitzats a la població en general. Aquests municipis han diversificat la seva oferta i treballen en diferents àmbits, tot escapant la perspectiva purament assistencialista per introduir una perspectiva més àmplia que inclogui aspectes culturals, sanitaris, d'habitatge, etc. La voluntat és doncs integradora i orientada a la convivència.

En general es tracta de municipis que ja fa temps s'han adonat de la realitat de la immigració a la població i, mitjançant programes propis o mitjançant convenis amb d'altres entitats, duen a terme activitats d'atenció a necessitat específiques (oficines d'atenció als immigrants, cursos d'alfabetització, tallers de coneixement de l'entorn, reforç escolar), d'integració socio-laboral (cursos de formació ocupacionals, tallers, plans d'inserció laboral) o de sensibilització social (actes culturals, jornades, taules), entre d'altres.

Es tracta de municipis que no disposen d'un pla global d'immigració o d'una regidoria específica que coordini les activitats que, des de serveis socials fonamentalment però també des de d'altres instàncies de l'ajuntament, s'estan duent a terme. En el cas de pobles petits i mitjans aquesta funció coordinadora la realitza *de facto*, sense mandat polític explícit, serveis socials.

La dinàmica d'actuació d'aquests municipis els està conduint cap a la creació d'òrgans, instàncies o propostes d'abast més global i integral, que introdueixin una major coordinació i racionalització dels recursos per poder així respondre de manera eficient als canvis i necessitats dels nouvinguts i de la població en general.

2.3. L'acció coordinada i transversal

Finalment trobem ajuntaments que han decidit dotar-se d'algun tipus de mecanisme (administratiu, organitzatiu) de coordinació, optimització i racionalització dels recursos destinats a la immigració amb l'objectiu últim d'afavorir la integració de la població immigrada en el municipi en condicions d'igualtat i de garantir la convivència.

Fonamentalment, es tracta d'iniciatives que sorgeixen de l'experiència adquirida en el treball amb la població immigrant, de la reflexió sobre el fenomen i sobre la necessitat de prevenir conflictes i garantir la convivència i prosperitat de la ciutadania. Tot i això, val a dir que en alguns casos es tracta de respostes a situacions de conflicte que han desbordat al propi ajuntament o d'iniciatives personals d'algun regidor que, a partir de l'experiència de municipis veïns, veu la necessitat de començar a treballar per prevenir conflictes futurs.

Aquesta coordinació té com a motor la idea de la **transversalitat** que, assumida en major o menor grau, és l'impuls que anima els plans d'immigració/convivència, la creació de regidories d'acció cívica o la posada en marxa de fòrums o taules de la immigració.

3. La transversalitat com a model d'actuació

La perspectiva de la transversalitat és el nucli dur del discurs i de les pràctiques d'aquells municipis que volen abordar les polítiques municipals de forma integral. No sempre hi ha acord sobre el que vol dir la transversalitat ni sobre les actuacions que s'han d'impulsar per fer-la efectiva. En ocasions es fa servir de manera laxa i un xic abusiva, però quasi sempre connota la voluntat d'assumir responsabilitats en el treball per a la integració social.

La transversalitat fa referència a una manera d'abordar horitzontalment temes que per la seva naturalesa escapen la divisió compartimental de l'administració pública o que impliquen simultàniament diverses dimensions. Podem assenyalar dues reflexions, íntimament associades, que justifiquen l'adopció de la transversalitat com a perspectiva de treball:

- Alguns dels municipis entrevistats que es decideixen per una perspectiva transversal en l'atenció a la immigració ho fan també amb d'altres temàtiques: dones, gent gran, joventut, etc. Des del punt de vista polític, parteixen de la reflexió que l'administració ha articulat la seva actuació a partir de la idea d'un ciutadà estàndard, i que l'emergència i presa en consideració de nous subjectes tradicionalment invisibles qüestiona d'arrel les maneres de treballar. És a dir, parteixen del reconeixement de la complexitat de la realitat de la ciutadania, en tant que treballadora, sexuada, immigrada, etc.
- La segona reflexió està vinculada a la voluntat d'impulsar nous canals de participació social i d'aprofundiment democràtic. La pregunta és doncs, i pel que fa a la immigració, si l'estructura institucional actual pot donar resposta a les demandes i necessitats de la població immigrada, i quins són els mecanismes que permeten integrar aquesta població en la dinàmica de la comunitat i en el benestar col·lectiu.

L'adopció d'un principi de transversalitat implica treballar en el territori, *amb* les persones més que no pas *sobre* les persones. Atendre la població immigrada implica fer-ho de forma integral, en tant que població treballadora, resident en el municipi, amb necessitats i potencialitats formatives, amb recursos familiars i socials diversos, amb dinàmiques culturals pròpies, etc. La transversalitat implica haver reflexionat sobre la realitat objecte de l'actuació i sobre el propi funcionament de l'administració. Si del que es tracta, i sobre el que hi ha consens, és que la temàtica de la immigració només pot abordar-se des de la complexitat multifacètica de la vida de les persones nouvingudes i la seva ubicació en la societat d'acollida, cal que l'administració faci els canvis necessaris en el seu propi funcionament per a que aquest abordatge integral sigui factible.

Tota política d'integració ha de seguir uns criteris coneguts per tots els sectors públics i ha de ser el resultat d'una decisió consensuada. Cal haver definit uns objectius bàsics consensuats i uns principis d'actuació i metodològics. Cal tenir present que l'objectiu final a l'hora de treballar sobre els reptes que representa la immigració (canvi d'estructura ocupacional, modificació del territori, transformació de l'estructura social, noves demandes, etc.) és garantir una bona convivència i la prosperitat social i econòmica del municipi. En aquest sentit, la tasca de l'administració no és nova, ja que és quasi per definició el seu objectiu prioritari; és tracta de fer-ho en un nou context, en una nova realitat que requereix nous plantejaments.

- Implica en primer lloc **conèixer a fons la realitat de la immigració en el municipi** i poder d'aquesta manera abordar la realitat a nivell de territori. A partir d'aquest diagnòstic, cal definir els principis generals d'actuació, els objectius finals i els principis metodològics que han de regir l'acció municipal.
- En segon lloc, implica un **compromís polític clar per part del consistori**. Convé un consens polític a nivell municipal que eviti la politització del tema i que asseguri la continuïtat dels plantejaments més enllà de les contingències polítiques.

- En tercer lloc, cal **articular mecanismes fluïts de comunicació i treball entre totes les regidores i departaments**; es tracta, per exemple de treballar en comissions que superin la segmentació departamental. Per a fer això cal un treball no només de reorganització administrativa i de canvi d'hàbits de funcionament sinó també **la formació del personal tècnic i polític** per a que integrin en el funcionament quotidià els principis de la transversalitat. Cal doncs que aquesta horitzontalitat temàtica s'insereixi verticalment a tot el cos de treballadors municipals, particularment tècnics i polítics que són qui en definitiva faran o no possible la transversalitat.
- Cal també **conèixer els recursos disponibles i reorganitzar-los de manera eficient i òptima** i implicar les diferents instàncies de competència municipal en la gestió d'aquests recursos en funció d'uns objectius comuns.
- Si bé la transversalitat té com un dels objectius la reorganització eficient dels recursos disponibles (econòmics, administratius i humans), cal ser conscients de la necessitat d'**incrementar-los per fer sostenible aquest nou model de treball de l'administració**.
- Implica també establir **vincles sòlids entre l'administració i les associacions i entitats** del municipi i **crear instàncies de comunicació i intercanvi** que permetin superar reticències, detectar necessitats i evitar duplicitats en les activitats. En aquest sentit, una part de les iniciatives estudiades s'inscriuen en una dinàmica d'aprofundiment democràtic i participació ciutadana.
- Aquesta actuació interdepartamental ha d'anar acompanyada també d'un **plantejament interinstitucional i intermunicipal**.

4. La coordinació de la transversalitat

La idea de la transversalitat, quasi per pròpia definició, busca desubicar la temàtica de la immigració d'una vessant concreta (molt freqüentment l'assistencial) per inserir-la horitzontalment en l'actuació municipal. Ara bé, per a dur la transversalitat a la pràctica esdevé imprescindible que alguna instància específica en l'ajuntament coordini, proposi, dirigeixi, controli i en general vetlli pel compliment dels objectius establerts.

Aquesta instància específica pot ser una regidoria, un departament, una àrea, etc. Val a dir, però, que en ocasions la creació o designació d'una instància específica de coordinació no implica necessàriament que el principi de transversalitat s'apliqui de manera eficaç o eficient. Com en d'altres casos, el principi de transversalitat que ha de guiar l'acció municipal només pot dur-se a la pràctica si hi ha voluntat política i s'apliquen mecanismes i instruments per a fer-la possible. Són modalitats de coordinació diferents que expressen, en última instància, la voluntat política de l'administració.

Recollim aquí diversos dels mecanismes de coordinació que han establert els ajuntaments. Els tres primers fan referència a la coordinació de la transversalitat dins la

mateixa administració municipal; el darrer fa referència a la coordinació de la transversalitat entre els ajuntaments i la societat civil.

4.1. Regidories específiques

L'estiu del 2000, arran dels fets de ca n'Anglada a **Terrassa**, l'ajuntament s'adona de les limitacions de les actuacions municipals que s'havien dut a terme fins a aquell moment. A la manca de coordinació s'hi afegeix l'absència d'una perspectiva integral i global del fenomen que havia conduït a la gettització de la població immigrant i a un creixement del recel de la comunitat autòctona. Es crea a les hores una nova regidoria, Acció Cívica, que des de la perspectiva de la participació ciutadana i del desenvolupament dels drets cívics, es proposa treballar transversalment la immigració, entre d'altres temes. Pel que fa a la immigració, aquesta regidoria té com a objectius prioritaris:

- Recollir informació sobre el que s'està duent a terme en les diferents regidores i àrees.
- Orientar i aconsellar les diferents àrees.
- Dissenyar i proposar projectes d'actuació que impliquin les diferents instàncies municipals.
- Tot i que la regidoria neix amb un pressupost força reduït, l'estratègia ha de ser utilitzar els recursos de les altres àrees per a dur a terme les iniciatives.

A **Reus**, la Regidoria de Drets Civils i Cooperació, que fins aleshores treballava el tema immigració de manera secundària, assumeix l'any 2000 el mandat polític de coordinar l'actuació municipal en matèria d'immigració. Sota la responsabilitat del Regidor, s'ha contractat una tècnica, encarregada de dissenyar les línies estratègiques i d'impulsar la creació i funcionament d'un Pla per a la Igualtat Multicultural. Ara com ara i pel que fa a la immigració, la tasca principal de la regidoria, a més de l'elaboració del Pla, és convèncer la resta de regidories i instàncies polítiques i tècniques del consistori de la necessitat de treballar transversalment i de manera integrada per fer front als reptes que representa la incipient arribada d'immigrants a la ciutat.

A **Mataró**, en canvi, aquesta feina de conscienciació política i de treball conjunt fa temps que es va posar en marxa. A partir de l'experiència d'anys en el treball en l'àmbit de la immigració, l'Ajuntament de Mataró ha articulat mecanismes de funcionament en la transversalitat que ja han donat els seus fruits. La funció de coordinació la porta la Regidoria d'Igualtat i Solidaritat, ja que, tal i com assenyala la regidora, encara que els programes siguin transversals cal que a la pràctica algú vetlli per a que les coses es duguin a la pràctica. En aquest moment, des d'aquesta regidoria s'està elaborant un Pla Municipal per la Nova Ciutadania que, com la majoria dels Plans té una forta vocació de transversalitat.

4.2. Departaments

Una altra modalitat és la creació d'un departament específic inscrit dins una regidoria. Aquest és el cas de l'Ajuntament de **Lleida** on des del mes de maig del 2001 funciona un Departament de Solidaritat, Immigració i Drets Civils. La creació d'aquest

departament parteix de la inexistència al municipi d'un dispositiu global d'atenció a la qüestió immigratòria, en un moment en què es fa ja del tot necessari abordar la qüestió des d'un punt de vista transversal. El Departament neix sense pressupost i amb una persona encarregada d'engegar la seva definició organitzativa i substantiva.

Per a la creació d'aquest departament s'han donat alguns passos. S'han entrevistat les entitats d'immigrants per tal de detectar necessitats i anar establint criteris d'actuació preferent. Una dificultat important és la inexistència d'un interlocutor unificat i potent que faciliti el diàleg amb l'administració. En segon lloc s'ha fet un recull de les dades estadístiques per tal de dotar de justificació la jerarquitització de les prioritats d'actuació. Per últim s'ha elaborat un document marc genèric on s'indica la filosofia de les línies d'actuació encara per definir: transversalitat, convivència, integració, subsidiarietat, coneixement mutu, etc.

Un element central a la tasca del departament és la coordinació interdepartamental. Atesa la voluntat de transversalitat del departament i el seu projecte de crear a mig termini un Pla Interdepartamental d'Immigració, s'ha iniciat una ronda de primers contactes amb els tècnics responsables de les diferents àrees de l'ajuntament.

4.3. Comissions interdepartamentals

Les comissions interdepartamentals són un altre dels mecanismes emprats a l'hora de fer efectiu el treball transversal. En alguns casos, les comissions interdepartamentals són la primera iniciativa presa per l'ajuntament un cop plantejada la necessitat de treballar de manera coordinada; constitueixen el primer pas que ha de conduir a l'establiment de mecanismes de treball conjunt dins l'administració. En altres ocasions, les comissions s'inscriuen en la metodologia dels Plans Municipals. En tots els casos, les comissions són un requisit de gran importància per vetllar pel funcionament de la transversalitat. Entre les funcions més destacades:

- **Formació i sensibilització del personal tècnic i polític de l'ajuntament:** El desconeixement, la desinformació, els prejudicis sobre la realitat de la immigració afecten igualment al personal de l'ajuntament, com a membres de la societat en la qual viuen. El treball en comissions interdepartamentals genera una familiarització amb el tema des de vessants diverses, permet posar sobre la taula experiències i prejudicis, etc. Aquesta és una dimensió particularment valorada a Sta. Coloma de Gramenet.
- **Coordinació de les activitats.** En les comissions interdepartamentals, es posa en comú el treball que s'està duent a terme en cada una de les regidories o àrees; s'estudien les duplicitats i redundàncies; es modifiquen actuacions; es defineix el finançament de les actuacions, etc.
- **Disseny, execució, seguiment i avaluació d'actuacions transversals.** Les comissions interdepartamentals permeten dissenyar i dur a terme programes i actuacions que impliquin simultàniament diverses regidories. Al mateix temps, aquest treball conjunt permet també una avaluació conjunta dels resultats.

- **Canvis en la metodologia de treball.** La transversalitat implica una metodologia de treball nova, menys sectorialitzada i més dinàmica. Podríem dir que front el model tradicional, que ubica el personal en una secció que gestiona i executa unes actuacions sectorials, el nou model proposa la ubicació del personal en una comissió multisectorial que proposa, executa i avalua.

Un bon exemple és la Comissió Interdepartamental d'Immigració Municipal de Manresa, que des de fa aproximadament quatre anys reuneix totes les àrees que de manera directa o indirecta treballen el tema de la immigració. Es troben en reunions periòdiques de tècnics i professionals municipals i dos cops l'any es realitzen reunions amb polítics de les àrees. Santa Coloma de Gramenet fa servir també les comissions interdepartamentals. Mataró a més, n'ha constituït *ad hoc* per dur a terme projectes concrets d'actuació.

4.4. Fòrums, Taules d'Immigració i Consells Municipals

La creació de Fòrums, Consells Consultius o Taules d'Immigració representen un altre model de treball. Com hem assenyalat a l'inici, les diverses modalitats que aquí presentem no s'exclouen les unes a les altres, sinó que en moltes ocasions són paral·leles. Introduïm aquí aquestes iniciatives perquè juguen un paper molt important en la coordinació, proposició i supervisió de les activitats que s'impulsen a nivell municipal, tant des de l'ajuntament com des de la societat civil.

Són molts els municipis que sota la iniciativa d'una regidoria o directament d'Alcaldia creen alguna instància que permeti treballar de manera global i conjunta l'Administració municipal i la societat civil. Evidentment, la responsabilitat última, l'aprovació de propostes i l'avaluació corresponen a l'executiu, però la major part d'aquestes iniciatives pretenen convertir-se en veritables instruments de participació ciutadana. Són instruments privilegiats que permeten integrar la societat civil en el procés de definició política.

En la majoria dels casos, aquestes instàncies s'integren en els Plans Municipals i són un requisit de la seva metodologia de treball. En aquests casos, els Consells Municipals, Consells Assessors, Fòrums o Taules constitueixen el principal òrgan de participació ciutadana. Articulen el consens social, que juntament amb el polític i la coordinació tècnica, són els tres pilars sobre els que s'assenten els plans municipals. Val assenyalar que, com veurem més endavant, en alguns municipis aquest nivell de consens social no es fa via Consells Municipals, sinó que s'articulen comissions de treball integrades en el Plans. En algunes poblacions, com per exemple Sta. Coloma de Gramenet, es combinen totes dues formes de treball.

A d'altres municipis com Terrassa, Cambrils o Salt, on encara no s'ha articulat un Pla Municipal, els Consells, Taules i Fòrums són cridats a jugar un paper fonamental.

Les Taules, Consells i Fòrums acostumen a ser òrgans consultius i de participació social. Són convocats per l'ajuntament (o una regidoria a instàncies d'alcaldia) i acostumen a implicar:

- Totes les instàncies municipals: Regidories, Departaments, Instituts Municipals, Guardia Urbana.
- Grups polítics amb representació a l'ajuntament (en alguns municipis s'inclouen també d'altres amb presència municipal encara que sense representació)
- Associacions i entitats del municipi: culturals, de lleure, esportives, etc.
- Associacions d'immigrants o entitats que treballen amb immigrants (AMIC, CITE, Caritas, Creu Roja, SOS Racisme, entitats locals).

Tot i que la casuística és diversa, pel que fa a l'amplitud de la convocatòria i a les funcions atribuïdes, prenem l'exemple del Consell Consultiu d'Immigració de Cambrils (sense menystenir altres iniciatives similars com el Consell per a la Convivència de Mataró o el Consell Assessor per a la Igualtat multicultural que vol posar en marxa l'Ajuntament de Reus).

El Consell Consultiu d'Immigració de Cambrils té com a funcions:

- L'elaboració de plans, programes i projectes d'actuació per a la coordinació i realització conjunta de les activitats de la immigració.
- Analitzar, debatre i proposar solucions a qualsevol problema tant de caràcter individual com col·lectiu que afecti els immigrants.
- Analitzar, revisar i debatre els pressupostos de caràcter públic que es cregui oportú destinar en cada moment a la immigració, així com a les infraestructures que l'afectin.
- Informar respecte a la idoneïtat de criteris d'índole fiscal aplicables al sector de la immigració.
- Analitzar i valorar projectes d'obra o infraestructures que, empresos des de les diverses instàncies de l'administració, afectin o interessin el conjunt físic o social de l'entorn de la població immigrant.
- Cooperar en la confecció de programes municipals que incideixin en la població immigrada i la seva promoció i difusió.
- Planificar, coordinar i dur a terme cursos, conferències o altres activitats de caràcter formatiu, informatiu, cultural i d'animació en el sector de la immigració.

Com veiem, el Consell Consultiu de Cambrils adopta una perspectiva centrada en la immigració. Altres municipis han optat per un marc de referència més ampli, centrat en la convivència ciutadana. Així, el Consell Municipal per a la Convivència de Mataró desglossa les seves funcions de la següent manera.

- Aportar, des del teixit associatiu, entitats i administracions, informació de la realitat social, necessitats i experiències que resultin d'utilitat per a la cohesió social.
- Analitzar la informació que arribi al Consell tenint en compte les causes i les repercussions socials.
- Proposar vies de resolució de conflictes, actuacions que millorin o potenciïn la convivència, així com campanyes de sensibilització en els temes que ho requereixi.
- Impulsar l'assoliment dels drets i deures de tots els ciutadans i ciutadanes residents a la ciutat.
- Acordar i consensuar línies de treball i propostes d'actuació conjunta.
- Fer el seguiment del Pla.

Es tracta en qualsevol dels casos d'un òrgan consultiu i assessor que analitza, proposa, impulsa i avalua les actuacions municipals. Tot i la diversitat terminològica, que de vegades tradueix diferències de contingut, els objectius de la major part d'aquestes iniciatives són similars. Pel que fa a la dinamització de la participació ciutadana, els objectius perseguits són:

- Implicar la societat civil en el procés de definició política de les actuacions. L'objecte és "la consulta, informació, col·laboració, assessorament, debat i elaboració de projectes pel que fa a qüestions i iniciatives locals que afectin o es relacionin amb l'activitat de la immigració en els àmbits de l'actuació pública municipal" (Consell Consultiu d'Immigració de Cambrils)
- Posar en comú perspectives diferenciades, a partir de les diverses experiències.
- Crear un lloc d'intercanvi i treball entre la població immigrant, representada per les seves associacions (o en d'altres casos per una representació proporcional de les comunitats immigrants presents al municipi), i la població autòctona, representada per Associacions de Veïns/ines, entitats culturals i socials, etc.
- Evitar la "rumorologia" i detectar els potencials conflictes entre les diferents comunitats i la població autòctona.
- Aquestes instàncies serveixen també per "rendir comptes" a la societat civil del que s'està fent i del compromís assumit. És per aquest motiu, que els fòrums, taules i d'altres models afins són un element central de la major part dels plans municipals i comarcals d'actuació.

5. Transversalitat i Plans d'actuació municipals i comarcals

Els Plans semblen ser la manera més freqüent de posar en marxa la idea de la transversalitat, encara que no la única. En els darrers anys, ha crescut el nombre d'ajuntaments que es decideixen a dissenyar plans d'actuació municipal o a participar en plans d'àmbit comarcal, amb la voluntat de treballar de manera coordinada i global la immigració. Els plans municipals acostumen a dissenyar-se en poblacions de gruix mitjà (fonamentalment de la Província de Barcelona) mentre que els municipis més petits tendeixen a adscriure's o impulsar plans comarcals que permeten un major aprofitament dels recursos disponibles a nivell intermunicipal.

En els capítols que segueixen veurem de més a prop el funcionament d'aquests plans integrals d'actuació.

CAPÍTOL 3. PLANS D'ACTUACIÓ MUNICIPALS I COMARCALS

A. Plans d'actuació municipal

Pla Integral pel Desenvolupament de la Convivència (Sta. Coloma de Gramenet), *Pla per a la Igualtat Multicultural* (Reus), *Pla Municipal per a la Nova Ciutadania* (Mataró), *Pla Integral per a la Immigració* (Banyoles) *Pla Integral d'Immigració* (Manresa), *Pla d'Actuació Municipal* (St. Boi del Llobregat) són noms per als Plans Municipals en marxa o en fase de disseny en diversos ajuntaments de Catalunya per fer front als reptes de l'arribada i assentament de població immigrada en el territori. Més enllà de la seva denominació específica, tots ells tenen com a objectiu principal assegurar la convivència i la cohesió social de les poblacions un cop es constata el caràcter estructural de la presència d'immigrants extra-comunitaris. Tots ells parteixen de la necessitat de reflexionar i actuar des del territori.

1. Orígens dels Plans Municipals

Quasi tots els plans tenen una estructura similar, tot i que l'abast dels objectius, la implicació, el grau de concreció i l'estadi d'implementació dibuixen una gran variabilitat entre els municipis:

- Per alguns ajuntaments el Pla és l'instrument de què es doten per donar major coherència a les actuacions i programes ja en funcionament. Per d'altres el Pla és el primer pas per començar a treballar.
- En alguns casos sorgeix d'una vocació política clara i en d'altres encara està per definir quin serà el grau d'implicació un cop s'aprovi.
- En alguns municipis la necessitat d'elaborar un pla es planteja des de dalt, des de l'administració; en d'altres des de la societat civil. En municipis més petits, la demanda de fer un pla o de dotar-se d'un marc ampli prové de la iniciativa conjunta entre administració (o un sector de l'administració) i les entitats que treballen amb immigrants. Són situacions, com per exemple Tortosa, en que es comença a treballar en la creació d'un Pla abans que aquest tingui un paraigües clar des del consistori.
- Alguns es plantegen com a plans per a la immigració i d'altres com a plans per la convivència. La voluntat última, en qualsevol cas és garantir la cohesió social

La diversitat d'experiències recollides ens permet comprendre les raons que impulsen els diversos municipis a passar de les actuacions aïllades, més o menys nombroses i ambicioses, a la creació d'un pla d'actuació municipal. D'on sorgeix la posada en marxa d'un pla?

- A partir de l'experiència acumulada d'actuacions en l'àmbit de la immigració, alguns municipis s'adonen dels problemes i limitacions

derivades de l'absència d'un marc global que orienti de manera coherent les actuacions. Cal doncs:

- Racionalitzar els recursos disponibles i els serveis ofertats.
 - Coordinar el que es fa per evitar duplicitats i arribar a un major grau d'eficiència.
 - Adoptar una perspectiva global que impliqui tot el consistori i tota la societat, per dotar de coherència les actuacions.
 - Dinamitzar i estudiar la creació d'altres recursos i serveis necessaris
- En d'altres casos, el pla sorgeix de la iniciativa política d'un regidor o d'alguns tècnics i treballadors d'una àrea de l'ajuntament (sobretot Serveis Socials), que veuen amb major claredat que cal treballar de manera coordinada.
 - En alguns municipis, on la immigració és un fenomen molt recent i encara escàs, els plans sorgeixen per "imitació" del que passa i s'està fent en altres municipis, amb la voluntat de prevenir futurs conflictes.
 - En d'altres, la idea de dissenyar un Pla Municipal sorgeix arrel d'algun conflicte obert en la població. A partir d'aquí es pren consciència de la necessitat de treballar integralment el tema.
 - Finalment, l'experiència d'haver participat en plans comarcals o mancomunats, condueix a alguns municipis a fer una aposta decidida i elaborar els seus propis plans d'actuació.

2. Objectius dels Plans Municipals

- Afavorir la integració de la població immigrant. Prenem per exemple la definició dels objectius del *Pla Municipal per a la Nova Ciutadania* de Mataró. L'objectiu del pla és:

"la integració de les persones nouvingudes en el marc de respecte dels principis i valors democràtics, de normalització de la prestació de serveis, de la igualtat d'oportunitats i de la qualitat de vida de tots els ciutadans i ciutadanes; de gestió del canvi social i cultural des de la concertació i el consens social i polític".
- Afavorir la convivència. Els Plans volen estimular la creació de punts de trobada entre població immigrada i autòctona mitjançant la creació de comissions de treball temàtiques, fòrums etc.
- Coordinar les actuacions que fan les entitats i associacions del municipi en relació a la immigració per garantir la satisfacció de les necessitats detectades i evitar el solapament de serveis, la competència entre entitats, etc. En aquest sentit, alguns municipis estan elaborant protocols d'atenció que tot prenent en consideració els serveis ofertats per les entitat amb presència en el municipi racionalitzin els

recursos. En d'altres casos, l'administració i les entitats es reparteixen àrees d'actuació i l'oferta disponible.

Pel que fa a la pròpia administració, els Plans han de servir per a:

- Crear un discurs únic sobre immigració dins de l'administració municipal. Cal que a nivell polític i tècnic hi hagi consens sobre els principis i els eixos de treball. Per aquest motiu els plans incorporen entre les activitats prioritàries cursos de formació del personal tècnic i polític i la creació de comissions interdepartamentals.
- Optimitzar i racionalitzar els recursos i serveis disponibles. Normalment s'inclouen les activitats de les regidories així com les dels instituts i entitats dependents de o vinculades a l'ajuntament.
- Proposar, coordinar, executar i avaluar actuacions.

3. Elements dels que es doten els Plans Municipals per funcionar

Tal i com hem assenyalat, actualment els plans estudiats es troben en diferents fases d'implementació. La major part del municipis entrevistats assenyalen que si bé els plans busquen assegurar una major eficiència, fruit de l'experiència acumulada, es troben encara en una fase experimental. Tot i així, a partir de les entrevistes realitzades i de les experiències estudiades, podem assenyalat algunes constants en el disseny i implementació de la major part d'ells.

- **Coneixement de la realitat.** Els plans parteixen de l'elaboració d'un diagnòstic de la situació i les necessitats de la població immigrada en el municipi, així com dels serveis i recursos disponibles, tant des de l'administració com des de la societat civil.
- **Definició d'objectius, principis de treball i metodologia.** Un cop fet el diagnòstic, cal establir línies i eixos de treball prioritaris, consensuats pel consistori.
- **Concreció de les actuacions en programes d'actuació (part executiva),** definició en el territori i en el temps. Aquest és un element fonamental. L'èxit d'un pla depèn en gran mesura de la capacitat dels dissenyadors de definir el pla d'actuació amb gran concreció: actuacions, població diana, terminis d'implementació i criteris d'avaluació. D'aquesta manera es redueix el risc que els plans quedin en meres declaracions de principis o en paper mullat.
- **Coordinació interdepartamental.** Cal establir mecanismes que permetin el treball conjunt entre diferents regidories i/o àrees de l'ajuntament. Tal i com hem vist en el capítol anterior (punt 4.3.) les comissions interdepartamentals són un bon instrument de coordinació.
- **Lideratge polític i tècnic.** Cal que alguna instància de l'administració assumeixi la responsabilitat del compliment del pla. En la major part dels casos es tracta d'una

regidoria o d'un departament. En alguns altres casos, com a Sta. Coloma de Gramenet, es crea un comissionat que depèn directament d'Alcaldia i es fa càrrec del disseny i implementació del pla municipal. En qualsevol cas, sembla fonamental que el Pla sigui plenament assumit pel consistori i que respongui al mandat polític d'Alcaldia.

- **Consens polític.** Aquest sembla ser també una constant en la major part dels municipis entrevistats. El consens polític implica que tots els grups polítics amb representació a l'ajuntament es comprometin a no utilitzar la immigració com a tema de disputes polítiques, més enllà del debat democràtic sobre la millor manera d'abordar la temàtica. Per aquest motiu, una part fonamental del treball previ a l'aprovació d'un pla és la discussió oberta sobre els principis d'actuació, els objectius i les línies estratègiques, a fi i efecte d'aconseguir el consens i d'assegurar la continuïtat dels esforços en cas d'un canvi d'equip de govern.
- **Coordinació entre l'administració municipal i la societat civil** (entitats, associacions):
 - Afavorir la implicació de les diferents instàncies de la societat.
 - Afavorir l'associacionisme de les persones immigrades per a que triïn els seus representants i puguin fer sentir la seva veu en les dinàmiques de definició de polítiques. Cal assegurar la diversitat i estabilitat d'associacions per garantir aquesta representativitat.
 - Creació de comissions de treball, consells, fòrums, taules, etc. amb presència de les diverses entitats i instàncies presents en el municipi: associacions cíviques i polítiques del municipi, entitats supramunicipals (Sindicats, Càrites, Creu Roja)
- **Coordinació interinstitucional:** Aquesta és una dimensió fonamental. Alguns dels plans municipals treballen conjuntament en el marc de plans comarcals o en col·laboració amb les diputacions. D'igual manera, la coordinació i cooperació entre els ajuntaments i la Generalitat, diputacions i altres institucions permet articular recursos ja existents, crear-ne de nous, dissenyar iniciatives i dur a la pràctica actuacions en l'àmbit local.

4. Metodologia de treball i funcionament dels Plans Municipals

Pel que fa al funcionament i la metodologia de treball, trobem de nou una gran diversitat. Recollim aquí els elements més significatius.

4.1. Nivells de responsabilitat i actuació

En primer lloc, i com a element central cal articular tres nivells de responsabilitat i actuació: el nivell polític, el tècnic i el social.

- En alguns casos, aquesta articulació es tradueix en la creació de tres comissions diferenciades. Si prenem per exemple el cas de Reus (encara en fase de definició), es preveu la creació d'una comissió política que aplegui els responsables polítics de les

regidories implicades; una comissió tècnica amb la presència dels tècnics de les diferents àrees de l'ajuntament; un consell assessor (CAIM) que integrarà les diferents entitats dels municipis (associacions, sindicats, partits polítics, AAVV).

- En d'altres casos, com a Sta. Coloma de Gramenet l'organització compta amb una Comissió Impulsora, una Comissió Permanent i diverses comissions de treball. La primera, òrgan màxim, compta amb 45 membres i aplega membres de l'administració municipal (tots els departaments i els instituts municipals; tinents d'alcalde), representants de les entitats locals (associacions d'immigrants, comerciants, AAVV, AMPAs, Casals, etc.), Entitats supralocals i partits polítics. La Comissió permanent, més operativa, la formen vuit membres, entre representants municipals i representats de les entitats. Finalment, trobem les comissions de treball.

4.2. Comissions de treball

No tots els plans contempnen formalment la creació de **comissions de treball**, si bé la mateixa dinàmica dels plans requereix algun tipus d'organització que faci operativa la voluntat de treball del Pla.

Amb presència tant política/tècnica com social, les comissions sorgeixen vinculades a la definició dels eixos de treball o línies estratègiques. Trobem una gran diversitat en el nombre i denominació dels eixos de treball. En general, la quantitat de comissions depèn principalment dels problemes detectats en el municipi, però també hi tenen un paper rellevant la dinàmica de participació social, els recursos disponibles i l'experiència acumulada tant per part de l'ajuntament com de les entitats implicades. Alguns dels eixos són:

- Drets, Participació, solidaritat
- Sensibilització i Convivència
- Informació Acollida i Orientació
- Educació (infantil, lleure i adults)
- Urbanisme i habitatge
- Economia i treball.
- Serveis socials
- Sanitat
- Cultura

De manera general les comissions de treball segueixen la següent metodologia:

1. Elaboració d'un diagnòstic (o bé utilització del diagnòstic general) de la situació en l'àrea de treball
2. Formulació dels objectius i de les actuacions.
3. Assignació de responsabilitats a les entitats participants o les instàncies municipals.
4. Avaluació.

4.3. Ubicació dels Plans Municipals

Normalment els Plans depenen d'una Regidoria (per exemple a Mataró, depèn de la Regidoria d'Igualtat i Solidaritat; a Reus, de la Regidoria de Drets Civils i Cooperació). A Sant Boi, el Pla s'inscriu dins el Pla d'Actuació Municipal (PAM) que depèn d'alcaldia. Trobem també el model del Comissionat a Sta. Coloma de Gramenet. El Comissionat depèn d'alcaldia i la comissionada pel Pla respon directament a l'alcaldeessa del seu funcionament. En el cas de Sta. Coloma, la persona responsable del Pla és també responsable d'altres àrees de treball dins l'ajuntament (treball, dona, sanitat....) amb el que es reforça la voluntat transversal del pla.

Val a dir però, que per a que el Pla funcioni no és tan important on s'ubica en l'organigrama municipal o de quin departament depèn; el que resulta fonamental és que sigui assumit per alcaldia i pel ple municipal i que respongui a una voluntat política clara. Per a poder tirar-lo endavant cal tant la voluntat política del consistori com la implicació de la societat civil. Sense la primera, el pla queda en paper mullat i sense la segona l'objectiu últim, que és la convivència, té poques possibilitats d'èxit.

5. Problemes i dificultats dels Plans Municipals

5.1. Interns a l'administració

5.1.1. Competencials

Aquest és un dels problemes centrals denunciats per les persones entrevistades. Els ajuntaments no disposen de les competències ni dels recursos necessaris per fer front al projecte integral que pretén ser el Pla. Àrees com Sanitat o Educació escapen del seu control i depenen d'altres instàncies supramunicipals. Tot i l'existència de dispositius de coordinació entre els municipis i la Generalitat, les relacions no són sempre fluïdes. Els recursos i serveis previstos per la Generalitat per fer front a les demandes dels ajuntaments en matèria d'immigració no sempre s'adeqüen ni són suficients per a les necessitats detectades en els municipis.

Segons les persones entrevistades, els ajuntaments han d'obtenir més competències que estiguin acompanyades de recursos. Les raons adduïdes són:

- En primer lloc, l'ajuntament, com a l'administració més propera als ciutadans rep moltes demandes a les que ha de donar resposta. Noves i velles necessitats, demandes a voltes contradictòries pressionen l'Administració local, que s'enfronta a reptes i problemes que no pot solventar per manca de poder i competències. Hem trobat ajuntaments que s'extralimiten en les seves funcions per poder fer front a les necessitats específiques en matèria d'educació, sanitat o habitatge que consideren imprescindible cobrir. Això implica una pressió sobre els pressupostos i una implicació humana i tècnica no sempre sostenible a mig termini.
- En segon lloc, per als ajuntaments, garantir la convivència, evitar els conflictes i assegurar un mínim de qualitat de vida per a tota la ciutadania

són objectius centrals. La majoria dels ajuntaments entrevistats saben que això implica nous esforços donada la realitat canviant dels municipis i estan disposat a assumir els reptes sempre que rebin el suport i el reconeixement per la tasca que fan.

- En tercer lloc, els ajuntaments perceben amb més precisió i de manera més immediata que l'administració autonòmica o central quins són els problemes quotidians a resoldre, quins els conflictes i quines les àrees de treball. El coneixement de la realitat quotidiana de la població i l'experiència acumulada en la resolució de problemes concrets els converteix en veus privilegiades en la definició de polítiques generals.

5.1.2. Manca de recursos

Una queixa freqüent en les entrevistes realitzades és la falta de recursos suficients per a impulsar els plans. Cal distingir entre el finançament del Pla en si mateix i el finançament de les actuacions aprovades en el marc del pla.

Pel que fa al primer, la organització i posada en marxa del Pla demana un esforç en els pressupostos municipals.

Recursos Humans

En alguns casos es contracta personal específic, en d'altres es trasllada personal adscrit a d'altres dependències municipals. Recollim, però, la queixa de la insuficiència de personal per dissenyar, gestionar i aplicar el Pla.

- En primer lloc, els Plans Municipals impliquen una dinàmica nova de treball. Tal i com hem assenyalat en parlar de la transversalitat, els Plans demanen un treball important de mobilització tant del personal de l'ajuntament com de la societat civil. Convèncer la societat i la mateixa institució municipal de la importància dels plans i dels esforços requerits (financers, humans) forma part de la tasca d'aquest personal.
- En segon lloc, donada la novetat dels Plans, falta experiència, ja que no hi ha un protocol únic de funcionament i cada ajuntament ha d'improvisar el seu propi model.
- En tercer lloc, en moltes ocasions el mateix personal encarregat d'impulsar el pla i de treballar-hi té assumides altres tasques en la mateixa administració. El resultat és la sobrecàrrega de feina i responsabilitats.
- Donat que la major part del personal dels plans se senten implicats i molt motivats per la feina que fan, cal reconèixer que hi ha una part molt important de "voluntariat": jornades llargues, multitud de tasques no definides en el càrrec que ocupen, mobilització de recursos personals per a que les coses funcionin.

És fonamental afirmar la necessitat de dotar els Plans dels mitjans humans i tècnics necessaris per a fer-los viables. L'esforç individual i el voluntarisme que nosaltres hem detectat en les entrevistes és difícilment sostenible a mig termini, sense un suport decidit per part de l'administració equivalent a la importància dels objectius que els plans tenen encomanats.

Pel que fa a les actuacions, l'ajuntament contracta personal per a la realització de projectes concrets. Aquest és el cas dels contractes a mediadors culturals, una figura que tot i que controvertida, s'ha utilitzat en diversos municipis. En altres ocasions es troben formules mixtes de contractació, mitjançant la signatura de convenis entre diverses administracions, o entre administració i entitats o associacions.

Recursos Econòmics

Per a la nostra sorpresa hem trobat que els plans acostumen a néixer sense pressupost específic o amb un petit pressupost que només cobreix les despeses mínimes per a la seva posada en marxa. Per aquest motiu, en ocasions s'utilitzen formes complementàries de finançament. Per exemple, la Diputació de Barcelona va finançar la fase d'estudi-diagnòstic per al Pla integral de Manresa. D'altres ajuntaments han utilitzat els recursos que provenen de diversos programes de la Unió Europea.

Pel que fa al **finançament de les actuacions** impulsades en el marc dels plans, les fórmules de finançament són diverses. Vegem-ne algunes:

- La major part de les actuacions es financen amb recursos que sorgeixen dels departaments o regidories implicades en l'actuació concreta. Aquesta és, com veurem més endavant, una font de tensió i negociació constant.
- Els programes de la Unió Europea, com l'EQUAL o l'INTEGRA. Aquests tipus de programes, destinats al finançament de plans i activitats d'integració socio-laboral de col·lectius específics, són utilitzats en ocasions pels ajuntaments per a treballar sobre la població immigrada en el marc dels plans municipals.

El problema més important vinculat a la utilització d'aquests recursos és la seva temporalitat. Així, si bé permeten posar en marxa alguns serveis (Oficines d'atenció als immigrants, etc.) cal tenir present que la fi del finançament qüestiona la seva continuïtat. Els esforços tècnics i humans esmerçats en la creació de serveis o en la gestió de projectes particularment centrals a l'estratègia dels plans han de tenir una garantia de continuïtat en el temps.

- Convenis amb d'altres instàncies. Tal i com hem assenyalat, alguns ajuntaments treballen conjuntament amb el consells comarcals. D'igual manera, les subvencions de la Generalitat (Departament de Treball o de Benestar Social), de la diputació o d'instàncies estatals permeten la posada en marxa d'activitats, cursos i serveis.

Cal fer un esforç pressupostari i paral·lelament buscar noves fórmules de finançament. Es tracta de fer sostenible el nivell d'implicació que proposen els Plans. Cal també, avaluar curosament la utilitat i eficàcia de les iniciatives impulsades, tot evitant inèrcies, duplicitats o ineficiències que consumeixen recursos. Aquest és de fet, un dels objectius

centrals dels plans: racionalitzar i optimitzar recursos. Ara bé, si l'ambició de l'administració és treballar per a la cohesió social i la convivència, cal aportar recursos a l'alçada dels objectius fixats ens els Plans. Si, com quasi totes les persones entrevistades assenyalen, l'arribada i assentament de persones no nacionals en el territori és un fenomen estructural i no merament contingent les administracions locals s'enfronten al repte de repensar la distribució dels recursos i la manera de fer viable l'adaptació a les transformacions en l'estructura dels seus territoris.

5.1.3. Resistències a les noves formes de treball

Tal i com hem assenyalat, la transversalitat que volen aplicar els Plans requereix que l'administració modifiqui les formes tradicionals de treballar. És per aquest motiu que una de les primeres tasques impulsades en l'administració és la creació de comissions interdepartamentals o altres mecanismes de treball conjunt (comissions *ad hoc*) entre regidories o àrees que normalment actuen de manera més autònoma. Ara bé, aquestes noves formes de treball es troben amb resistències de diversa naturalesa:

- Resistències del personal a abandonar maneres de fer o inèrcies ben instaurades en els departaments o àrees.
- Resistències del personal polític o tècnic a ser dirigits/controlats per la Regidoria, Comissionat o instància encarregada de vetllar pel compliment del Pla.
- Resistència a cedir part del pressupost per activitats o projectes que no han sorgit de la mateixa àrea o departament.
- Resistències a ser avaluats. L'avaluació de l'activitat municipal no és moneda corrent en l'administració. En els darrers anys, alguns ajuntaments intenten establir un sistema d'indicadors que permeti avaluar el resultat de les diverses actuacions i serveis ofertats; alguns Plans, com hem assenyalat, hi fan especial èmfasi. Tot i que l'avaluació en un terreny com aquest resulta a voltes complicada, cal fer un esforç per introduir-la de manera sistemàtica.

5.1.4. Prejudicis i estereotips sobre la immigració

En general podem dir que els Plans responen a la voluntat dels ajuntaments de treballar seriosament el tema de la immigració i de la convivència de manera global, integral i seriosa. Ara bé, tal i com hem assenyalat anteriorment, no totes les regidories o instàncies de l'ajuntament en perceben amb la mateixa claredat la seva necessitat. És per aquest motiu que una part fonamental de la tasca consisteix a convèncer el propi executiu de la importància de l'esforç pressupostari i humà requerit. D'igual manera cal convèncer la resta de partits polítics amb presència en el Ple, per trobar el consens necessari i evitar la politització d'un tema tan rellevant.

El personal de l'ajuntament, tant tècnic i administratiu com el que treballa de cara al públic té, com la resta de la societat, idees preconcebudes, prejudicis i actituds que poden reproduir racisme o hostilitat cap a la població immigrada. Cal prendre's molt

seriosament la formació i sensibilització d'aquest personal, particularment d'aquell que treballa en contacte amb la població (Policia Local, personal d'atenció al públic, treballadors socials, etc.). Alguns ajuntaments han dut a terme jornades de formació sobre el fet migratori, cursos sobre l'atenció a la població nouvinguda i sobre els recursos disponibles. Cal explicar quina és la posició de l'ajuntament i quins són els objectius i sentit de les activitats i projectes que es volen impulsar.

5.2. Externes

5.2.1. Els interlocutors

L'administració cerca la creació d'interlocutors vàlids entre les comunitats d'immigrants per a detectar necessitats, per a establir un diàleg que eviti conflictes o per incorporar-les en les dinàmiques de participació social (Fòrums, AAVV, etc.). Es detecten, però alguns problemes.

- No totes les comunitats d'immigrants tenen la mateixa tendència a associar-se. Algunes comunitats ja fa temps que són implantades al municipi i han tingut temps de constituir-se en col·lectius per fer sentir la seva veu. En altres casos, la manca de tradició associativa o d'altres raons socio-econòmiques, legals i culturals dificulten la constitució d'entitats.
- S'hi afegeix el problema de la representativitat de les associacions d'immigrants existents. Cal garantir que efectivament aquestes associacions recullin la diversitat immigrant en el municipi. En ocasions, lluites de poder entre entitats per l'accés als recursos redueixen la pluralitat; en d'altres, processos d'inclusió i exclusió dins les comunitats poden deixar fora del diàleg amb l'administració algunes veus.

5.2.2. Resistències de la població autòctona

Aquest és un dels problemes fonamentals. En les nostres entrevistes hem recollit la timidesa d'algunes administracions a l'hora de donar visibilitat a les actuacions que fan en l'àmbit de la immigració per por de despertar el recel de la població autòctona. Un lema, sinó explícitament formulat sí implícit en l'actitud d'alguns ajuntaments, és "fer molt sense que es vegi". Les actuacions en relació a la immigració no són populars, no rendeixen de manera favorable electoralment. Aquesta és probablement una raó poderosa que inhibeix alguns ajuntaments de posar en marxa plans d'actuació decidits. Els ajuntaments que posen en marxa els Plans són conscients de les resistències que han de vèncer per sensibilitzar la població sobre la realitat multicultural que ha de marcar el futur de la població, i han posat en marxa alguns dispositius.

- **La falta d'informació sobre el fenomen migratori, sobre el seu abast i les seves conseqüències.** Les taules d'immigració, els Consells Consultius, les festes de la diversitat, etc. són actuacions encaminades a crear espais de trobada i reflexió entre la població autòctona i la immigrada.

- **La imatge no sempre positiva que donen el mitjans de comunicació** sobre la immigració i que contribueix a alimentar pors i malfiances. En aquest sentit els ajuntaments han començat a prendre's seriosament la necessitat de treballar amb els mitjans de comunicació locals, per desmentir dades errònees, informar-los del que s'està duent a terme o incorporar-los a la dinàmica de participació local.
- **La competència pels recursos escassos.** Aquest és un element molt important ja que una part de la població autòctona percep que els immigrants usen i abusen dels recursos estatals i municipals, en detriment de la resta de la població. El cert és que l'arribada de població immigrant amb condicions de vida força precàries ha posat als serveis socials dels municipis en una situació delicada pel que fa als recursos a distribuir. Això s'ha d'entendre en el context de reducció de l'Estat del Benestar, que genera la percepció que les poblacions en situacions de precarietat han de competir entre si.
- **El sorgiment de conflictes.** Tot sovint, l'arribada de població amb costums, tradicions i llengües diferents de les autòctones poden generar malestar entre la població autòctona. Els conflictes que poden sorgir, a priori solucionables, prenen una major rellevància en un context de malfiança i desconeixement. La inexistència de dispositius de detecció i solució dels conflictes desencadena en ocasions reaccions desmesurades a les que l'administració ha de fer front en situacions límit.

Per aquest motiu, molts municipis han començat a articular mecanismes de resolució de conflictes. Un exemple és l'aparició del mediador cultural; tot i la controvèrsia al voltant d'aquesta figura (i que veurem més endavant), la contractació a temps parcial o complet d'un membre de la comunitat immigrant permet, en ocasions, desactivar malentesos i arribar a vies de resolució.

Recollim aquí una reflexió feta per la comissionada del Pla de Sta. Coloma de Gramenet en el sentit de treballar a partir dels conflictes, sense negar-los o tapar-los; els conflictes oberts són ocasions úniques, si es treballen bé, de posar sobre la taula tots aquells implícits, prejudicis i potencialitats pel diàleg que queden a voltes amagats.

5.2.3. El treball de les entitats i associacions

Tal i com hem assenyalat, un element central dels Plans Municipals és la gestió i coordinació de recursos i iniciatives existents tant en l'àmbit de l'administració com en la societat civil. El treball de les entitats locals i associacions de suport als immigrants o de sensibilització cultural és important ja que no sempre els ajuntaments poden ni han d'assumir tota la responsabilitat i iniciativa. Ara bé, les persones entrevistades assenyalen les dificultats amb que es troben en ocasions a l'hora de coordinar les actuacions de les entitats entre si i amb l'administració.

- Entitats amb una llarga trajectòria de treball amb i per a la població immigrant han generat les seves pròpies maneres de treballar i en ocasions es resisteixen a coordinar-se amb d'altres associacions o entitats.

- També entre les entitats es donen fenòmens d'un cert clientelisme i competència per atraure el públic al qual es dirigeixen.
- L'accés als recursos públics via subvencions, per exemple, poden ser també font de tensions entre les entitats.

El paper dels ajuntaments en aquests casos és el de crear instàncies de trobada entre les entitats, espais de diàleg i consens que permetin la distribució de responsabilitats de manera equitativa i en vistes a l'eficàcia i eficiència dels recursos globalment existents. Horitzons d'entitats o les mateixes comissions de treball dels plans poden permetre aquest diàleg.

En altres ocasions, serveis socials i entitats es distribueixen les "competències" en certes àrees. Per exemple, l'ajuntament pot finançar serveis que són executats per entitats sense ànim de lucre. Tot i així, cal estar alerta d'aquests processos d'externalització, ja que és responsabilitat de l'ajuntament assegurar la qualitat del servei així com les condicions de treball dignes per al personal que els du a terme (veure capítol 6).

B. Plans Comarcals d'Integració dels Immigrants

Ja fa temps que els consells comarcals treballen el tema de la immigració. Mitjançant serveis coordinats amb els municipis o a través de serveis socials, alguns consells comarcals s'han caracteritzat per la seva activitat en aquest àmbit. És en els últims anys que s'ha iniciat l'elaboració de Plans Comarcals d'Integració dels Immigrants.

1. Els Plans Comarcals i els Municipis

Els plans comarcals impulsats en les comarques estudiades tenen orígens diversos.

- En alguns casos, els municipis integrants ja havien participat en experiències de treball supramunicipals en l'àmbit de la immigració. Així, per exemple St. Pere de Ribes tenia l'experiència del Pla Mancomunat Penedès-Garraf dins el qual s'havia elaborat un pla d'acollida i promoció dels immigrants.
- La iniciativa sorgeix en ocasions del consell comarcal més que no pas dels municipis. El consell comarcal percep la necessitat d'impulsar un pla coordinat d'actuacions i proposa als municipis, reticents en ocasions, a sumar-se a la iniciativa i a aportar recursos tècnics i humans a la seva definició i execució. Alguns consells comarcals són especialment actius en matèria d'immigració, a la qual destinen una part important dels seus escassos recursos. En última instància, el consell comarcal busca endegar una dinàmica de treball en els municipis per a què siguin ells mateixos els que plantegin necessitats i mirin de trobar-hi solucions.

- En d'altres ocasions són els municipis els que s'aproximen al Consell Comarcal per a que impulsi un pla d'actuació. Normalment es tracta de municipis importants de la comarca, amb una població immigrant que comença a ser considerable i que no poden fer front tot sols als reptes que aquesta representa. En ocasions, són municipis que ja disposen de serveis i actuacions però que requereixen de suport tècnic. Aquests municipis plantegen la necessitat d'implicar els altres ajuntaments de la comarca i evitar d'aquesta manera la insolidaritat quan no la deixadesa d'alguns municipis que tot ignorant la realitat pròpia s'aprofiten dels recursos i serveis en marxa en els pobles veïns.
- Trobem també casos en què la necessitat d'elaborar plans coordinats sorgeix del treball conjunt, a través dels Serveis Socials del Consell Comarcal, entre els municipis. D'aquest consens sorgeix una proposta al Consell Comarcal, que és qui inicia els tràmits per a impulsar-lo: mirar de convèncer els municipis reticents, buscar el consens, sol·licitar recursos, etc.

Les raons per les quals els municipis decideixen participar del Pla Comarcal són molt diverses i depenen tant de la voluntat política com de la realitat social més o menys complexa dels municipis.

- Necessitat de treballar coordinadament entre diversos municipis per evitar duplicitats i per racionalitzar els recursos existents.
- Hi ha iniciatives que només tenen sentit i són viables en el marc d'un territori més ampli.
- Evitar que la inacció d'uns municipis provoqui problemes en d'altres. No és infreqüent que un ajuntament ignori la realitat de la immigració en el territori i aprofiti les activitats i els serveis d'altres més actius, tan per passiva com de manera activa (derivant els immigrants als pobles veïns). L'existència d'un pla comarcal al qual s'hi adhereixen voluntàriament els municipis pot servir d'incentiu als municipis menys decidits i exercir una certa autoritat moral sobre els més reticents.
- Hi ha municipis que per la seva mida i recursos no poden oferir serveis adequats a la població immigrada resident o temporal. Els plans comarcals permeten, mitjançant l'actuació coordinada, la participació en la utilització de dispositius d'àmbit comarcal.
- En altres ocasions, la inquietud per posar en marxa els plans sorgeix de la convergència de diversos problemes aparentment aïllats detectats en diversos nivells: l'arribada d'immigrants atrets per les ofertes de treball en el camp o en les cooperatives; entitats d'assistència que alerten del nombre d'immigrants que atenen i no són detectats pels serveis socials; problemes a les escoles per l'arribada de nois i noies amb dèficits educatius importants; la detecció des dels centres d'atenció primària de noves malalties, entre d'altres.

2. Els Plans Comarcals

Actualment hi ha aproximadament 20 comarques que han iniciat el procés d'elaboració d'un pla comarcal. Nosaltres hem entrevistat els responsables dels Plans del C.Comarcal de La Garrotxa, C.Comarcal de La Segarra, C.Comarcal del Tarragonès, C.Comarcal del Montsià, C.Comarcal del Baix Ebre, i disposem de la informació indirecta sobre altres plans comarcals obtinguda de les entrevistes als responsables de la seva implementació en els municipis.

Els plans comarcals d'Integració dels Immigrants acostumen a tenir una formulació estàndard dissenyada per l'Organ tècnic del Pla Interdepartamental d'Immigració del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya. Tal i com recull el document de presentació, els plans comarcals són l'aplicació pràctica en el territori del Pla Interdepartamental d'Immigració de la Generalitat de Catalunya. A partir del treball conjunt i coordinat de totes les institucions (autonòmiques i locals) presents en el territori i les entitats o agents que desenvolupen la seva tasca en l'àmbit de la immigració dins el territori, els Plans tenen com a objectius generals:

- Contribuir a la plena integració dels col·lectius d'immigrants a la vida social de Catalunya
- Potenciar la convivència i la cohesió comunitària
- Potenciar la igualtat d'oportunitats i d'accés als recursos col·lectius, en la direcció de lluitar contra l'exclusió social.

Per a fer això, els plans es doten d'una metodologia de treball d'"investigació-acció-participació". El model de funcionament, encara que variable en algun dels seus punts, segueix les següents línies generals:

- Hi ha d'haver un consens polític entre el Consell Comarcal i l'administració local. El primer escull important és convèncer els responsables polítics dels municipis de la necessitat d'incorporar-se al Pla. El segon escull important, i clau de la viabilitat dels Plans, és garantir que un cop signat el pacte de col·laboració hi hagi voluntat tècnica. És a dir que hi hagi el compromís de participar activament en la proposició i implementació de les activitats del Pla, en el seu seguiment; que les administracions municipals impliquin el seu personal i els seus recursos per a finançar el cost de les activitats.
- Un cop establert el pacte, se signa un conveni entre les administracions en el que aquestes es comprometen a promoure la interculturalitat, la participació i a col·laborar tècnicament, políticament i científica en el Pla.
- Signat el conveni, es posa en marxa un procés en varies fases:
 1. **Diagnòstic participatiu** de la situació dels immigrants en el territori i dels serveis i recursos als que poden o podrien accedir. Aquest diagnòstic, com veurem més endavant, s'encarrega a una entitat independent que és també qui s'ocupa posteriorment de la gestió del Pla.
 2. Aprovació del diagnòstic per part de les administracions. Es concreta una **pla de treball** i un **calendari d'execució**.

3. Creació de comissions de treball d'on sorgeixen les actuacions a realitzar.

4. Pacte dels òrgans d'actuació:

-Comissió política o Consell Rector.

Hi participen els representants polítics de cada administració: els ajuntaments adherits, el Consell Comarcal, un representant de la Generalitat. A més també en formen part els delegats territorials de la Generalitat, el representat de la comissió tècnica i el representat de la comissió de participació. Es reuneixen dos cops l'any i són en última instància els que decideixen el que es farà.

-Comissió Tècnica.

Hi participa un/a representant de l'òrgan tècnic del Pla Interdepartamental de la Generalitat, la persona coordinadora de serveis socials del Consell Comarcal i la dels ajuntaments de més de 20.000 habitants, i la persona representant de la comissió de participació. Es reuneix un cop per trimestre.

-Comissió Participativa.

Està formada per les entitats de col·lectius d'immigrants de la comarca i per persones representatives dels immigrants i per les associacions que treballen en aquest àmbit.

-Grups de treball:

En funció del diagnòstic i de les necessitats detectades, es constitueixen els grups de treball, que s'encarreguen de proposar i dissenyar actuacions en els àmbits d'actuació prioritaris. En aquests grups o taules de treball hi participen responsables polítics, tècnics i associacions i entitats que treballen en l'àmbit de la immigració. Tal i com veïem en parlar dels plans municipals, els àmbits de treball i posterior actuació acostumen a ser:

- Sensibilització
- Ensenyament
- Salut
- Ocupació
- Habitatge
- Formació

Els plans comarcals no tenen recursos propis destinats a la realització d'activitats específiques. La Generalitat, mitjançant el Departament de Benestar Social (del que depèn el Pla Interdepartamental), atorga sis milions de pessetes per a la realització de l'estudi-diagnòstic i per posar en marxa l'estructura anteriorment recollida. Si sobren diners, aquests poden utilitzar-se per a realitzar alguna activitat. Per aquest motiu és fonamental que els municipis estiguin disposats a destinar part dels seus recursos al finançament dels serveis i activitats aprovades en els plans.

3. Elements dels Plans Comarcals

Hem vist la metodologia dels Plans i quins són els seus elements formalment constitutius. A partir de les entrevistes realitzades i les experiències recollides volem destacar els elements i aspectes fonamentals que en permeten el funcionament pràctic.

És a dir, què fan els municipis i el mateix consell comarcal per a tirar endavant el projecte.

3.1. Consens i Compromís

El primer element, que ja hem destacat anteriorment, és aconseguir el consens necessari entre el Consell Comarcal i el o els municipis implicats. Cal garantir que, un cop acceptada la iniciativa, els municipis assumeixin els compromisos adquirits:

- Col·laborar en la mesura del possible en el diagnòstic, tot aportant la informació sobre el municipi i els contactes disponibles.
- Participar en els grups de treball. Cal que els polítics i tècnics dels municipis s'integrin en les taules de treball de les seves àrees de responsabilitat o en les que més s'adiguin a les necessitats del municipi.
- Aportar els recursos tècnics i humans necessaris. Els plans comarcals no disposen de gaires recursos per a la seva implementació, i per aquest motiu és imprescindible que els ajuntaments aportin recursos propis o en busquin per a la realització d'activitats i serveis.

3.2. Les entitats gestores

El document de presentació dels plans comarcals elaborat pel departament de Benestar Social recull que aquest pot donar a gestionar els Plans a entitats d'iniciativa social. Aquestes són les entitats gestores, que juguen un paper fonamental en la dinamització dels plans.

El document esmentat recull que es procurarà que aquestes siguin alienes en el territori per assegurar així el paper de mitjanceres i dinamitzadores. Desenvolupament Comunitari i ACISI són les principals entitats gestores encarregades de posar en marxa alguns dels plans comarcals actualment en funcionament. La primera fa anys va desenvolupar una metodologia de treball que s'ha convertit avui en un model força acceptat. Tot i així, hem observat que hi ha Consells Comarcals que s'estimen més convenir amb entitats i ONG's arrelades al territori, o amb les que han treballat anteriorment en d'altres àmbits, per d'aquesta manera garantir una bona coordinació.

Les entitats gestores tenen diverses funcions:

- **L'Estudi-Diagnòstic:** Les entitats gestores són les encarregades de contractar la persona o equip que du a terme l'estudi diagnòstic previ al disseny del pla. A l'estudi s'hi recullen totes les activitats i serveis disponibles a la comarca. Alhora es fa un diagnòstic de la situació de la població immigrant: quantitat, nacionalitats, distribució territorial, necessitats específiques, problemes detectats, etc. Normalment es combinen diverses tècniques de recollida d'informació: anàlisi estadística dels padrons municipals, entrevistes amb agents qualificats, persones immigrants, polítics i tècnics dels ajuntaments i entitats que treballen amb població. És a partir

d'aquest diagnòstic que s'estableixen les àrees de treball prioritàries i els eixos que han d'articular les actuacions a nivell municipal i comarcal.

- **Dinamització de la societat civil:** En el procés d'estudi diagnòstic s'inicien els contactes amb les entitats i associacions que treballen amb la població immigrada així com amb les diverses associacions d'immigrants establertes en el territori. Part important d'aquesta feina és estimular la creació d'associacions d'immigrants, col·laborar a que articulin les seves demandes i necessitats per fer sentir la seva veu. Aquesta funció és particularment important, ja que la participació social és un dels eixos fonamentals dels plans.
- **Treball amb els polítics i tècnics:** Tal i com vam veure en analitzar els Plans Municipals, és fonamental la implicació política i tècnica dels ajuntaments. Cal garantir la continuïtat del compromís inicial, i això implica convèncer-los de la importància de treballar el tema coordinadament i sobretot de la necessitat d'invertir recursos propis (tècnics i econòmics) en la posada en marxa dels plans.
- **Articular l'estructura:** Com hem vist, els plans contempnen com a requisit la creació de tres comissions diferenciades: la comissió política o consell rector, la comissió tècnica i la comissió participativa. L'entitat gestora s'encarrega també de la seva formació, convoca els participants i gestiona la informació.
- **Gestions administratives:** Els tràmits administratius són també competència de les entitats gestores. Una funció igualment important és la de cerca de recursos. Com hem assenyalat, els plans no disposen de gaire pressupost i per a la realització de certes activitats és necessari cercar recursos tant en les administracions locals com en d'altres instàncies, com ara la Unió Europea o el Departament de Treball de la Generalitat.
- **Seguiment del Pla:** Tot i que, un cop en marxa, els plans han de tendir a funcionar de manera autònoma, les entitats gestores acostumen a fer-ne el seguiment durant força temps. Per les entrevistes realitzades, sabem que la relació entre els responsables del pla i l'entitat gestora continua un cop aquesta última ha finalitzat la seva tasca. Això és particularment cert en el cas de les entitats amb més experiència en la matèria.

3.3. Els mediadors

El mediador intercultural és una figura força freqüent en els plans comarcals. De fet, aquesta és una de les seves característiques, a diferència dels Plans Municipals. El mediador, però és una figura controvertida i no tots els consells comarcals i municipis estan d'acord en la seva implantació.

- L'eficàcia del mediador com a intermediari entre l'administració i la població immigrada, o com a figura de suport per a necessitats específiques de les persones immigrants depèn molt més de la qualitat humana i capacitat

de comunicació de la persona contractada que de la qualificació tècnica acreditada. Així, característiques com l'empatia, la capacitat d'iniciativa, l'anticipació dels conflictes possibles o la sensibilitat envers altres realitats són centrals a les expectatives que les administracions locals tenen del paper que pot jugar el mediador.

- Els municipis reben immigrants de diverses nacionalitats i es distribueixen en el territori de manera desigual. Per atendre les necessitats dels diferents col·lectius caldria mediadors que coneguessin les diverses llengües i cultures, cosa difícilment viable si tenim present els recursos financers disponibles.
- El mediador en ocasions no pot donar a l'abast a totes les demandes. Contractats a temps parcial o complert no poden atendre les necessitats que sorgeixen, per exemple, fora de la jornada de treball o en dies festius. A voltes, encara que el volum de feina no justifiqui la contractació de més mediadors, les demandes poden ser simultànies (acompanyar al metge, gestionar papers, o assistir a reunions) i la persona contractada no pot cobrir-les.

Per resoldre aquest problema, la persona responsable d'un dels plans comarcals estudiats considerava més efectiva la possibilitat de crear una borsa de mediadors, que recullis persones motivades, de diverses nacionalitats i sexes, i amb un ventall de disponibilitats horàries. Les persones a la borsa de mediadors rebrien una formació mínima i serien contractats per hores o per servei efectuat.

3.4. Els recursos

Els plans comarcals són, de moment, més una estructura de treball que una instància d'actuació. Econòmicament, els plans estan dotats de sis milions de pessetes per a la realització de l'estudi diagnòstic i la posada en marxa de les estructures. En general no hi ha recursos econòmics destinats específicament a la realització d'activitats concretes i per tant, fins al moment, només s'han fet algunes actuacions de caire demostratiu. En general per a impulsar activitats els plans recorren a diverses fonts:

- Els ajuntaments disposen en ocasions de serveis específics ja en marxa. Es tracta aleshores de coordinar-los amb els d'altres ajuntaments per veure si poden fusionar-se, repartir-se franges horàries o especialitzar-se per d'aquesta manera alliberar recursos o optimitzar els ja existents.
- De la mateixa manera, en molts municipis hi ha entitats i associacions que presten els seus serveis a la població immigrada o a la població en general i que reben subvencions municipals. Integrar aquestes activitats en els Plans i sol·licitar la col·laboració d'aquestes entitats en la concreció dels eixos prioritaris de treball és un altre dels mecanismes que permeten la realització d'activitats.
- Els ajuntaments han de col·laborar a finançar activitats i serveis aprovats; han d'aportar recursos tècnics, humans, logístics i financers.

- Els plans recorren a fons de la Unió Europea, mitjançant programes específics finançats pels Fons Social Europeu, com el programa EQUAL. Les entitats gestores col·laboren activament en la recerca d'aquests recursos.
- La Generalitat de Catalunya disposa de línies de subvencions i programes vinculats al Departament de Treball o d'Ensenyament, entre d'altres, destinats a la formació de la població immigrada o a l'atenció de necessitats educatives específiques.

CAPÍTOL 4. RELACIONS ENTRE L'ADMINISTRACIÓ MUNICIPAL I LA SOCIETAT CIVIL

1. Agents que participen

1.1. Regidories implicades

El model transversal aposta per la implicació de totes les Regidories, ja que aquest model contempla al ciutadà en totes les seves dimensions. Així, no tant sols Serveis Socials hauria d'intervenir per abordar la complexitat de la integració dels immigrants al municipi, si no que ha de comptar amb la col·laboració i cooperació d'altres regidories o departaments, com:

- cultura,
- ensenyament,
- esports,
- joventut,
- policia local
- promoció de la dona,
- promoció econòmica,
- sanitat, i
- urbanisme.

Encara que al municipi hi hagi un Pla Integral que inclogui a més d'una Regidoria, sol ser la Regidoria de Serveis Socials o Benestar Social la que més s'implica.

1.2. Personal municipal

Hi ha ajuntaments on l'Alcaldia s'implica d'una manera molt directa, però no sol ser el model seguit. Ni tant sols el Regidor de l'àrea més compromesa. Solen ser els tècnics de serveis socials (o benestar social) els encarregats de fer els contactes i les persones de referència per als agents socials.

És fonamental no enganyar als immigrants sobre el que poden obtenir de la intervenció municipal, ni jugar amb ells ni amb la confiança dipositada en el sistema participatiu. És també molt important comprendre'ls, conèixer com són, quins valors tenen i com entenen el món per a evitar malentesos.

Arribats a aquest punt, és molt recomanable arribar a un pacte on es respectin les regles de joc que s'estableixin.

1.3. Associacions d'immigrants

Les persones amb qui ens hem entrevistat detecten una **manca d'associacions**, ja que alguns dels col·lectius d'immigrants (sobre tot els marroquins) no solen associar-se. Tanmateix, a molts municipis aquestes associacions desenvolupen una tasca primordial, ja que són la única instància que s'encarrega del treball que els ajuntaments no

assumeixen, i fan front a la indiferència dels responsables polítics. És en aquest context on les associacions tenen un important paper com a impulsores de l'actuació municipal.

Per la seva banda, l'administració té un paper com a **impulsora de l'associacionisme** dels col·lectius immigrants, i així poder contribuir a la seva integració i participació a la vida ciutadana.

Les persones entrevistades ens han assenyalat una sèrie de dificultats amb les que es poden trobar:

- Als municipis on hi ha associacions d'immigrants, en moltes ocasions els responsables municipals es troben amb la impossibilitat d'assignar un **únic interlocutor** amb qui negociar, ja que cada col·lectiu crea les seves pròpies associacions i encara així podem trobar que es disgreguen per sexe (associacions d'homes i de dones), per idees polítiques, culturals o religioses.
- Poden existir rivalitats entre associacions que defensen els interessos d'un mateix col·lectiu, i fins i tot dins de les mateixes associacions, per a ostentar el liderat.
- Poca **representativitat de les associacions**, pel seu escàs arrelament al col·lectiu, la desconfiança que poden suscitar els seus líders (per l'abús que poden fer de la seva posició i per la sospita de que actuïn per interessos propis o dels consolats) i la falta de consens en els temes que es negocien amb l'administració (no se'ls demana l'opinió i no se'ls transmet el pactat).
- En ocasions, s'ha detectat l'existència d'associacions amb major força (ubicades als municipis més grans) que poden dificultar que els col·lectius d'immigrants que viuen en municipis més petits creïn la seva pròpia dinàmica.

Respecte als col·lectius que no solen associar-se (com el marroquí, el xinès i altres asiàtics, i de l'Europa de l'Est), a Cambrils han optat per donar-los veu al seu Consell Consultiu tenint en compte el seu nombre d'empadronats majors de 18 anys.

1.4. Associacions d'ajuda a la població immigrada

Hi ha associacions que tenen una extensa experiència en el treball amb immigrants, i són aquestes les que més actuen al territori català. Així, unes quantes entitats assumeixen una sèrie de responsabilitats que són pròpies dels responsables municipals. Per altra banda, amb el creixent interès que alguns municipis manifesten per a actuar en aquesta matèria, han anat sorgint associacions d'ajuda que veuen una font de treball en aquest camp.

A les seus d'aquestes associacions solen arribar més immigrants que als serveis socials, ja que aquests tenen sovint por d'entrar en contacte amb una institució de control sense tenir la documentació en regla. A més, molts recursos i serveis que ofereix l'administració municipal exclouen a la població en situació irregular i no poden accedir als cursos de formació, a les prestacions assistencials, etc.

És per això que moltes d'aquestes associacions realitzen una tasca de denúncia de les injustícies, de les explotacions i de les màfies que s'aprofiten dels immigrants, i tracten d'**impulsar l'actuació municipal** vers aquesta població.

Des de l'administració municipal es **potencia la col·laboració**, coordinació i planificació entre aquestes associacions i amb els responsables municipals, per a poder delimitar les línies d'actuació, evitar duplicitats i contradiccions en les seves actuacions i enfocaments, i així poder repartir les prestacions i aprofitar millor els recursos. Però la col·laboració entre aquestes associacions de vegades és difícil perquè en ocasions s'estableixen unes dinàmiques de competència pels immigrants, que a la fi són qui donen significat a l'existència de moltes d'elles.

De vegades costa delimitar quines persones representen a les associacions d'ajuda i a les associacions d'immigrants, ja que n'hi ha que formen part dels dos tipus d'associacions (sobretot en les mixtes, formades per autòctons i immigrants) i això pot provocar que es confonguin els conceptes i es puguin desvirtuar les actuacions.

1.5. Associacions autòctones (de veïns, de pares, empresarials, culturals, etc.)

És el treball amb aquestes associacions on es té que dirigir l'acció, ja que són les que estan implementades al territori on viuen els immigrants i són les que poden, amb més resultats, ajudar a la integració d'aquests col·lectius.

Les persones entrevistades ens han referit que es troben amb poques associacions que estiguin preparades per a assumir aquest repte. Es fa necessària la intervenció dels tècnics municipals per a dotar-les de les eines necessàries que les permeti integrar als immigrants a les seves estructures i participar de la política municipal.

La conseqüència de tot això és que, amb l'excepció d'alguns municipis, hi ha poques associacions i entitats locals que estan disposades a treballar amb els ajuntaments per a fer viables les seves actuacions encaminades cap a la integració i la seva participació als Fòrums ciutadans. I tenen per fer un paper molt important, sobretot pel que fa la rebuda dels nousvinguts.

Hi ha pel davant tot un procés de debat sobre les futures actuacions a realitzar amb les entitats locals, però s'ha de tenir en compte que la seva implicació estarà supeditada a la mida de les seves possibilitats i sense imposar-hi una forma d'actuar políticament correcte: l'important és que comencin a involucrar-se en el procés participatiu i integrador engegat i les actituds reticents aniran canviant amb el treball conjunt.

2. Tipus de relacions que s'estableixen

2.1. Formulació de demandes i disseny d'actuacions

Les relacions que s'estableixen entre l'administració municipal i la societat civil respecte aquest punt estan marcades pel pes i paper que cadascuna de les parts pot i vol desenvolupar dins la política municipal sobre la integració dels immigrants.

Si l'ajuntament aposta per realitzar una política activa sobre aquest tema, es dotarà dels mecanismes necessaris per a fer partícip el major nombre possible d'actors. Sinó és aquest el cas, la societat civil haurà d'actuar sense el suport institucional. I si la societat civil no està prou involucrada en el tema, les actuacions municipal patiran una mancança prou severa com per a alentir la integració d'aquest col·lectiu.

Amb tot, és important que es defineixi el que pot esperar cadascun dels actors de l'altra part, per a evitar malentesos i decepcions.

2.1.1. Participació formal en el disseny de la política municipal

Hi ha municipis que contemplen la participació de la societat civil per a engegar, dur a terme i avaluar les actuacions encaminades a la integració dels immigrants.

Aquesta participació s'emmarca dins les plataformes participatives (veure el capítol 2) i està en concordança amb el paper que la societat civil desenvolupa a cada municipi. Així, podem observar que hi ha municipis que només compten amb la participació d'organitzacions que actuen a tota Catalunya (Caritas, Creu Roja, sindicats...) i municipis que apleguen al voltant d'aquesta iniciativa a quasi tot el teixit social municipal.

2.1.2. Altres canals de participació ciutadana

La participació de la societat civil es circumscriu, gairebé sempre, a les entitats i associacions a les quals es demana la col·laboració en el disseny d'activitats i per a dur a terme els projectes aprovats.

Però de vegades és la mateixa societat civil la que proposa les activitats que considera més oportunes i demana a l'administració municipal suports puntuals, ja siguin aquests tècnics, econòmics o logístics.

A aquells municipis on l'actuació municipal vers la integració dels immigrants no és prou sòlida, les entitats cíviques engeguen les seves pròpies iniciatives per a cobrir i fer visible aquesta mancança, i fan pressió per a propiciar la intervenció municipal (taules de debat, festes al carrer, etc.).

Als municipis petits podem trobar que els canals participatius es formalitzen mitjançant la relació directa amb els immigrants i comptant amb la seva col·laboració.

2.2. Realització de les actuacions

2.2.1. Convenis

Hi ha diferents tipus de convenis amb els quals els ajuntaments estableixen la col·laboració de les associacions i entitats, però, bàsicament, hi ha dues tipologies:

- Els convenis **puntuals** per a dur a terme una activitat (com a poden ser les festes multiculturals anuals),
- Els convenis **continus**, on les activitats que es desenvolupen tenen una durada anual (cursos de formació, assessorament i informació, activitats de lleure, etc.) i que estan subjectes a renovacions.

La participació dels ajuntaments es circumscriu, en molts casos, a l'aportació de bens (locals, materials...) i personal, tot dependent del pressupost que s'hi dediqui.

Quan en un programa es compta amb la col·laboració de diverses entitats, poden sorgir dificultats respecte al enfocament que donar a les actuacions i a la percepció de com abordar el tema, el que planteja un debat intern.

Les persones amb qui ens hem entrevistat detecten una sèrie de dificultats:

- A molts convenis, el control de les activitats no el deté l'ajuntament, sinó que és informat a través de l'associació o empresa de serveis que realitza l'actuació, el que suposa que la informació que es té d'aquestes activitats no és de primera mà.
- L'externalització de les activitats i els serveis pot comportar tota una sèrie de problemes, com una qualitat precària, la pèrdua de contacte amb la realitat per part dels responsables municipals i la falta d'implicació directa.

2.2.2. Col·laboracions puntuals

Hi ha vegades que s'estableixen col·laboracions puntuals amb entitats, del municipi o externes, per a que participin en la subvenció d'una activitat, en l'elaboració de materials o en la organització d'algun acte.

L'administració municipal col·labora puntualment amb les associacions i entitats tot donant-hi suport legal i administratiu per a la seva formació (amb les dels immigrants) i subvencions i suport tècnic per a les seves activitats i el seu funcionament.

CAPÍTOL 5. EIXOS DE TREBALL DE L'ACTUACIÓ MUNICIPAL

Hi ha tot un ventall de tipologies als ajuntaments catalans respecte el moment de l'arribada d'immigrants als municipis: hi ha municipis on els immigrants fa més de 10-15 anys que s'han instal·lat i municipis de recent acollida. Encara que hi ha uns quants ajuntaments que han realitzat actuacions al llarg dels darrers anys, l'actuació a molts municipis respecte aquesta població és recent. I aquesta actuació es centra, quasi gairebé sempre, en la població que prové del Marroc, que a molts municipis és el col·lectiu immigrant més nombrós. Però s'ha de tenir en compte que la immigració no és un fenomen estàtic, sinó dinàmic. Ara el col·lectiu principal a molts municipis és el d'origen marroquí, però s'observen noves arribades que poden canviar substancialment aquest panorama i, per tant, demanaran unes actuacions concretes diferents a les que ara s'ofereixen, essent essencial igualment fer l'èmfasi en les actuacions que afavoreixin la convivència, la tolerància i l'acceptació dels nous veïns.

Una gran part dels municipis es troben en la fase d'estudi i diagnòstic de la situació i la presentació de propostes de treball (ja sigui per compte del municipi, dels Consells Comarcals o de les Diputacions –sobre tot la de Barcelona-). Aquells municipis que ja han finalitzat aquesta primera fase, es troben en la segona fase de posta en marxa de les actuacions dissenyades. Així doncs, estaria pendent una tercer fase de consolidació dels programes, projectes o actuacions, i la seva avaluació.

Hem trobat una sèrie d'àrees d'actuació comunes en gran part dels municipis, encara que hi ha ajuntaments que no actuen en totes elles.

1. Principals àrees de treball

1.1. Informació i assessorament

Aquesta és una de les grans preocupacions dels immigrants, sobre tot la informació i l'assessorament legal en quant a l'obtenció i renovació dels permisos (tant de residència com de treball).

Els municipis també volen saber amb quants immigrants compten (desmitificar la idea de la invasió) i de quines nacionalitat són, i és per això que, la major part dels ajuntaments, promouen l'empadronament d'aquests ciutadans.

Des dels ajuntaments s'han realitzat diferents actuacions en aquest camp:

- Creació d'**Oficines Municipals d'Atenció al Públic**, on s'informa sobre els recursos i serveis del municipi i estan obertes a tota la població (no fan una atenció específica per als immigrants). Aquestes oficines són un canal útil per aquells immigrants que tenen la seva situació regularitzada.
- Creació d'**Oficines d'Atenció a l'Immigrant**, on s'assessora sobre la situació legal i s'informa sobre l'accés als recursos i serveis del municipi. Aquestes oficines

compten només amb el personal municipal o contractat expressament per a aquesta feina, i deriven els casos que presenten més dificultats als sindicats, que els ajuda a tramitar els documents oportuns per a aconseguir la seva regularització o el reagrupament familiar. Aquestes oficines solen ser gestionades per alguna entitat, principalment Caritas o Creu Roja, i la supervisió és a càrrec del responsable tècnic municipal.

- **Creació d'Oficines d'Informació als Immigrants**, en conveni entre algun sindicat (sobretot amb els serveis d'informació als treballadors estrangers dels sindicats principals com són CITE de CCOO o AMIC d'UGT), a qui s'encarrega de donar la informació i ajudar en la tramitació dels documents. Els ajuntaments faciliten el local i financen el recurs, encara que de vegades el finançament pot córrer a càrrec d'altres institucions (per exemple, de la Diputació). També donen informació sobre l'accés als recursos i serveis del municipi i sobre la vida social i associativa. Es dona el cas que alguna vegada l'assessorament s'ha realitzat al carrer, amb aquelles persones que cerquen una feina temporal als municipis agrícoles.
- **Creació d'Oficines d'Atenció als Nouvinguts** amb la finalitat de facilitar la integració i adaptació al nou entorn. Donen informació sobre els recursos i serveis del municipi, els drets i deures dels ciutadans (per exemple, l'empadronament), assessorament legal, i les formes de participar a la vida associativa del municipi. Aquestes oficines treballen de forma coordinada amb les institucions, els serveis i les associacions i entitats que coneixen més de prop les dificultats que poden sorgir. Aquest és el cas de l'Ajuntament de Palafrugell
- **Creació d'un Pla d'Acollida** dissenyat com a un circuit. Es tracta d'un Pla molt àgil i s'eviten gestions innecessàries. Quan arriba un nouvingut se l'informa del servei al que s'ha de adreçar i la persona a la que s'ha de dirigir, el que afavoreix la creació d'un vincle personalitzat. El personal municipal sap la documentació que ha de donar, i així s'evita que el nouvingut faci viatges inútils: per exemple, quan s'empadrona se l'informa que ha d'aportar l'empadronament a l'hora de formalitzar la matriculació dels fills, per a ser atesos als centres de salut, i se'ls fa les còpies que necessita. Aquest circuit permet que un servei detecti si una persona o família ha passat pel acolliment, i si no és així, se'l remet a ell. Aquest és el cas de l'Ajuntament d'Olesa de Montserrat.
- **Elaboració de Manuals d'Acollida i Guies de Recursos** que es difonen a través d'aquestes oficines, de les associacions d'immigrants i d'altres associacions implicades amb el tema.

Als **municipis petits**, on tothom es coneix i es relaciona, la informació es canalitza a través de les xarxes informals, tant de la població com dels professionals.

1. 2. Formació i inserció laboral

D'entre les principals causes que provoquen la immigració està el treball i aconseguir una feina que els permeti millorar. El mercat laboral està en condicions d'absorbir aquesta mà d'obra, ja sigui de forma legal o il·legal. Les actuacions que poden dur a

terme els municipis respecte aquest sector són molt secundàries, i l'únic paper que poden assumir és el d'integrador laboral en aquells sectors de la població que tenen dificultats per a incorporar-se al mercat laboral (situacions semblants a les que es donen en la població autòctona).

Existeix una gran varietat de situacions entre la població immigrada. S'acostuma a creure que es tracta d'una població amb una baixa formació i qualificació, però sovint hi trobem persones amb una alta preparació acadèmica i professional. El que si tenen en comú és que són contractats per a desenvolupar unes feines que responen a la segmentació del mercat laboral per ètnies. Des de la política municipal s'intenta l'especialització dins les àrees amb demanda laboral (construcció, serveis, etc.), el que reproduceix aquesta desigualtat i no contribueix gaire a la seva normalització.

Hi ha immigrants que accedeixen als **cursos formatius normalitzats** que subvenciona el Departament de Treball, ja siguin Plans Ocupacionals o Tallers Ocupacionals. Però hi ha població que no hi accedeix, ja sigui per la seva situació legal, ja sigui pel desconeixement de la llengua.

També hi ha **programes europeus** (com l'Equal o Integra) als quals se'ls sol·licita una subvenció per a programes de formació (principalment, per a mediació intercultural, inserció laboral i permís de conduir). La dinàmica acostuma a ser la següent: l'Ajuntament és el promotor, la Generalitat és la gestora i el Fons Social Europeu és el financer. A més de la formació, aquests programes contempnen l'acompanyament a la inserció laboral, contacten amb les empreses, elaboren currículums i acompanyen a la persona a l'empresa per a assegurar la bona comunicació amb l'empresari. Però aquests programes tenen un gran inconvenient: estan supeditats als terminis d'obertura dels paquets pressupostaris i dels retalls dels pressupostos i recursos (veure el capítol 6). Això impossibilita la creació d'una estructura sòlida i estable d'actuacions.

Per a fer front a aquest problemes (aprovació o denegació d'altres organismes), alguns ajuntaments han optat per la creació d'**empreses municipals** encarregades de la formació laboral de la seva població, empreses que compten amb el seu propi pressupost. Aquesta formació està oberta a tota la població, el que fomenta la relació i la integració dels immigrants. Per a aquells que tenen dificultats específiques, es creen cursos de llegua, coneixement de l'entorn social, etc., impartits per alguna entitat (com Creu Roja, Caritas o una altra institució –religiosa o laica-).

També hem trobat municipis on l'ajuntament signa **convenis** amb algun sindicat i alguna entitat per a impartir aquesta formació. En aquest tipus de convenis, l'ajuntament s'encarrega de la contractació dels **professors** i cedeix el local, el sindicat organitza els cursos i l'entitat (principalment Caritas) col·labora en el procés de selecció dels alumnes.

Hi ha municipis que cerquen la col·laboració d'**altres institucions públiques** per a poder oferir aquesta formació i inserció laboral: a més del Departament de Treball, la Generalitat pot implicar-se amb les Escoles Tallers per a joves (a través del Departament d'Ensenyament), o amb iniciatives noves, com ha fet el Departament de Medi Ambient al col·laborar en el curs formatiu encaminat a la neteja dels marges del llac de Banyoles. Hi ha algun municipi costaner (com Cambrils) que ha sol·licitat la col·laboració de l'Institut Social de la Marina per a l'admissió d'immigrants als cursos

de competència marinera (l'ajuntament es faria càrrec de les classes de llengua, requisit previ per a poder seguir els cursos).

Un punt important és la **selecció dels alumnes** que accedeixen a aquesta formació, ja que l'aprofitament serà major si l'alumne està motivat, encara que també es vol incidir en la integració d'aquells col·lectius que tenen més dificultats per a incorporar-se al mercat laboral.

Les persones entrevistades ens han relatat tota una sèrie d'actuacions dins aquest àmbit:

- Respecte la formació de les **dones** amb càrregues familiar, es presenta el problema de l'assistència als cursos amb els infants, tema resolt, en certs municipis, amb la creació de guarderies gestionades per les mateixes immigrants. La formació i promoció de la dona es contempla com a una tasca elemental per a la seva incorporació a les xarxes normalitzades dels municipis.
- Respecte la formació i inserció laboral dels **joves**, alguns municipis compten amb Escoles Tallers (depenen del Departament de Treball). Aquestes Escoles estan obertes a la població entre 16-25 anys, i permeten que els joves immigrants i els joves autòctons comparteixen la formació, la qual cosa pot incidir favorablement al coneixement mutu i a l'establiment de noves relacions (aspecte aquest de gran importància a l'hora de la integració dels immigrants, tinguin la edat que tinguin).
- Hi ha iniciatives municipals encaminades a la inserció laboral dels **joves amb estudis** però sense titulació. Es promou la seva formació dins les empreses per a afavorir la seva contractació: si l'empresari està interessat en el jove, però no pot esperar que aquest obtingui el permís de treball per a contractar-lo, l'ajuntament es fa càrrec del sou del jove mentre obté el permís (la seva tramitació pot durar entre un mes o mes i mig).

Dins l'**oferta de cursos**, l'alfabetització i el coneixement del medi social prenen un gran protagonisme ja que són la base per a començar aquesta tasca formativa. Sense aquesta base, la inserció laboral és molt més difícil. S'ofereixen cursos sobre restauració, neteja industrial, jardineria, cuina i treball tèxtil, soldadura, construcció, neteja i manteniment dels espais públics, i manipulació de fruites i hortalisses.

Hi ha una diferenciació entre la formació per a homes i per a dones, i es perfila també una diferenciació per ètnies (els subsaharians i magrebins, principals col·lectius als que s'hi forma laboralment, participen en cursos diferents, i és previsible que els cursos de formació i inserció per a immigrants procedents de l'est d'Europa tinguin un altre perfil).

Alguns municipis intenten incidir en la **contractació i regularització** dels immigrants per part dels empresaris en aquells sectors on es dona més contractació irregular (agricultura, restauració, servei domèstic, etc.). Es tracta de donar-los informació, conscienciar-los i donar-los incentius per a la correcta contractació d'aquests treballadors (facilitar que s'integrin a la legalitat). Hi ha alguna experiència afortunada

amb la contractació de treballadors al camp, on els empresaris preveuen els treballadors que els faran falta i l'ajuntament cerca treballadors amb la seva situació regularitzada.

1.3. Habitatge

Aquest és un dels grans problemes amb que es troben els immigrants, sigui quina sigui la seva situació de regularització. Hi ha diferents elements a tenir en compte:

- les reticències dels propietaris dels pisos a llogar-los-hi
- l'escàs nombre d'habitatges a preus assequibles
- la tendència dels immigrants a viure a prop, pel suport que reben del seu col·lectiu i l'establiment de xarxes informals.

Tot això produeix una manca d'habitatges, el que provoca la concentració dels immigrants a les zones més degradades dels municipis i l'amuntegament de les persones dins els habitatges.

Per a evitar o mitigar aquesta situació, que provoca no pocs problemes de convivència, els ajuntaments han engegat una sèrie d'actuacions:

- **Coordinar-se amb les immobiliàries**, amb el compromís de l'ajuntament per al bon funcionament del programa: selecció de la població que accedirà a aquests habitatges, afrontar els possibles desperfectes, mediar si sorgeixen conflictes amb el veïnat...

Per a aquest fi, se signa un conveni amb la immobiliària, l'ajuntament i alguna entitat que col·labora en la selecció de les persones a les quals van dirigides aquestes actuacions.

També es treballa per a que les immobiliàries creïn una borsa d'habitatges al municipi, i així fomentar la desconcentració. Es firma un pre-contracte on l'immigrant es compromet a respectar un seguit de normes de convivència, i l'ajuntament realitza el seguiment d'aquesta experiència.

- **Rehabilitació de les zones urbanes degradades.** Un altre problema amb què es troben els immigrants és que els habitatges més barats també són les més degradats. Una de les demandes que alguns municipis fan a la Generalitat és que sigui més rigorosa en les inspeccions de les cèdules d'habitabilitat.

Aquí els ajuntaments actuen, principalment, de dues maneres:

- Compren els solars per a evitar l'especulació i construeixen habitatges a través d'una empresa municipal.
- Rehabiliten edificis de titularitat privada a canvi de que els propietaris cedeixin al ajuntament l'ús per una sèrie d'anys (entre 10 i 20, segons el municipi).

Si la degradació es dona en un barri d'habitatge públic, es demana la col·laboració d'Adigsa (empresa pública de la Generalitat) i del Departament de Benestar Social.

- **Programes de responsabilitat compartida.** Tenen per objecte els habitatges compartits per homes sols o per famílies extenses. Es tracta de crear una borsa d'habitatges on l'ajuntament fa d'avalador davant els propietaris, o signa una assegurança que cobreixi els possibles desperfectes de l'habitatge, la manca de pagament, etc. Seria un programa on les diferents entitats d'ajuda als immigrants també podrien involucrar-se i fer d'avaladors.
- **Accés a l'habitatge de protecció oficial,** ja sigui de compra o de lloguer. L'accés a l'habitatge públic està reglamentat i el paper de l'ajuntament és l'assessorament sobre l'aportació i tramitació de la documentació escaient.
- **Allotjament per als treballadors temporers al camp.** Aquí també es donen una sèrie d'actuacions, depenent del municipi i de les característiques dels empresaris:
 - Allotjament municipal: l'allotjament el proporciona l'ajuntament, i l'empresari es fa càrrec de les despeses diàries de menjar i roba dels seus treballadors.
 - Condicionament d'equipaments municipals (com les escoles) per allotjar als immigrants.
 - Allotjaments proporcionats per les cooperatives d'agricultors.
 - Allotjaments proporcionats pels empresaris: es tracta de donar incentius als empresaris per a què construeixin l'allotjament dels seus treballadors a la mateixa finca (excepció de la llicència d'obres, etc.).

Per al bon funcionament d'aquestes iniciatives, i el control de les condicions de l'allotjament, molts municipis compten amb la col·laboració de la Unió de Pagesos i d'alguns sindicats.

A Lleida han creat una **Oficina d'Informació i Assessorament de l'Habitatge per a Persones Estrangeres**. L'Oficina dona informació i orientació en la recerca d'habitatge; media entre ofertes i demandes; acompanya per a facilitar la comunicació entre l'usuari i l'agència immobiliària i/o el particular; assessora sobre lloguers, contractes, propietat, protecció oficial, arranjaments, etc.; atèn les consultes sobre habitatge; informa dels recursos municipals; i informa sobre les entitats i activitats del municipi. L'objectiu d'aquesta Oficina és conèixer la situació del col·lectiu immigrant quant a l'habitatge i contribuir a la millora i evolució de la seva qualitat de vida.

Una de les persones entrevistades fa esment del bon resultat que dona la intervenció de la **població autòctona** a l'acompanyar als immigrants en la recerca d'habitatge. Els propietaris recelen més si l'acompanyant és de serveis socials, ja que pressuposen que el llogater té dificultats. Aquest ciutadans solen pertànyer a alguna organització religiosa (gairebé de caràcter cristià o testimonis de Jehovà) i ajuden a immigrants que hi pertanyen, oferint-se, fins i tot, com a avaladors.

1.4. Educació d'adults i nens

1.4.1. Adults

Respecte l'**educació dels adults**, aquesta té lloc a les escoles d'adults d'alguns municipis i als locals de certes entitats. La major dificultat que es presenta dins l'educació d'adults és la manca de continuïtat dels alumnes, que solen deixar les classes quan ja han adquirit els rudiments de la llengua per a poder espavilar-se.

Les **escoles d'adults** requereixen l'alfabetització bàsica dels alumnes per a poder seguir les classes, i no tots els immigrants estan en condicions de fer-ho. Aquesta tasca primera la solen assumir les entitats, però com ja hem apuntat al paràgraf anterior, la manca de continuïtat dificulta l'aprenentatge i per tant l'accés a les escoles d'adults.

Les principals activitats que ofereixen les escoles d'adults són la alfabetització, la fluïdesa del llenguatge oral (a través de tallers de llengua) i, darrerament, classes de llengua encaminades a l'obtenció del permís de conduir, tot utilitzant el codi de circulació (el problema que tenen els conductors és que el seu permís no és vàlid i conduir sense ell està multat, el que el fa necessari i explica l'èxit d'aquesta iniciativa).

Les classes que ofereixen les **entitats** segueixen la mateixa línia esmentada anteriorment. Alguns entrevistats ens han referit que: als grans municipis es dona, moltes vegades, duplicitats respecte l'oferta educativa i això es podria resoldre amb una major coordinació entre les entitats que ofereixen aquest servei (aprofitament dels recursos); també es creen dependències entre els alumnes i les entitats, el que entorpeix la derivació d'aquests alumnes a les escoles d'adults normalitzades.

Una altra manera d'accedir a l'educació dels adults és a través de la **formació laboral**. Com ja hem exposat dins l'apartat de formació i inserció laboral, hi ha un gran nombre de cursos de formació laboral que contempnen el coneixement de la llengua com a eina essencial per al posterior desenvolupament de la tasca a realitzar.

Una altra activitat que ha sorgit als darrers temps és la creació de **tallers de conversa**. Aquests tallers poden ser individuals (l'immigrant conversa amb un voluntari) o en grup. Dins d'aquesta darrera modalitat, hi ha experiències valorades molt positivament amb dones joves, alfabetitzades i motivades, i amb grups on les dones poden posar en comú les seves experiències vitals i on es fan demandes específiques sobre els temes que els preocupa (planificació familiar, salut familiar, etc.). L'experiència és encara més enriquidora si s'afegeixen dones autòctones. Aquests tallers de conversa contribueixen molt positivament a l'augment de l'autoestima de les dones i repercuteix en la seva autonomia personal.

Algunes de les persones entrevistades han manifestat que el **Consorti de Normalització Lingüística** hauria de prendre un paper més actiu, ja que el català ajuda a la normalització (els immigrants que parlen català són millor acceptats pels seus veïns) i l'escolarització dels seus fills és en aquesta llengua.

1.4.2. Escolarització

Els municipis són propietaris i responsables de l'edifici on s'ubica l'escola, però tota la resta és responsabilitat del Departament d'Ensenyament.

Respecte al coneixement de la llengua i cultura pròpies, aquesta activitat és assumida per les escoles coràniques de les mesquites i algunes associacions d'immigrants.

Les entrevistes que hem realitzat ens permeten concretar en tres els problemes bàsics de l'escolarització d'aquests nens:

- **Concentració a les escoles públiques.** La concentració a les escoles públiques es dona, bàsicament, per dos motius: la concentració de l'habitatge a certes zones urbanes, i els problemes que sorgeixen amb les escoles concertades.

El problema de la concentració és que produeix, moltes vegades, la “fugida” dels alumnes autòctons, el que impedeix el coneixement mutu i la formació de vincles d'amistat entre els nens, la qual cosa afavoriria molt la seva integració dins la societat d'acollida. A Sant Boi de Llobregat han treballat per a mitigar aquest problema posant en marxa un projecte de convivència a una escola mitjançant l'elaboració de materials propis: han creat els “Contes de convivència”, i l'escola ha obtingut un premi. Un altre aspecte d'aquest problema és que els mestres es troben desbordats amb la concentració per la manca de recursos pedagògics per fer-hi front.

Les escoles concertades presenten una sèrie de característiques que provoquen les reticències de les famílies per a què els seus fills hi vagin. Per una banda, ofereixen una sèrie d'activitats extrascolars que suposen una despesa que moltes famílies no poden assumir. També hi ha tota una sèrie d'escoles concertades religioses que mostren una simbologia cristiana i certes actituds paternalistes que indueixen a la discriminació.

- **Incorporació a un curs ja iniciat.** Per a abordar aquest problema, a Olesa de Montserrat han optat per la creació d'una Aula d'acollida, on els nens assisteixen durant, aproximadament, un mes (el temps que requereix la formalització de la seva matriculació). Se'ls introdueix a la nova llengua, al nou entorn i a l'adquisició de nous hàbits d'estudi i comportament. Aquesta tasca finalitza amb el Dia d'acollida, on la direcció del centre i el tutor del nen presenten la nova escola a l'alumne i els seus pares. Amb aquesta acció es vol vincular, el més aviat possible i amb certes garanties, als pares dels alumnes amb l'escola.
- **Absentisme i fracàs escolar.** Algunes persones entrevistades consideren que aquest és un gran problema al que fer front, ja que impedeix la mobilitat social de les noves generacions i la seva incorporació a professions més valorades socialment, la qual cosa contribuiria molt favorablement a la seva integració i a la convivència multicultural a la nostra societat.

Des dels municipis es queixen de què el Departament d'Ensenyament no es fa càrrec de la recepció dels nous alumnes, no dota dels recursos necessaris, tant pedagògics com a materials, a les escoles, no facilita l'accés dels alumnes a les activitats extrascolars

(només assisteixen a aquelles que són gratuïtes, i a les que oferten, també gratuïtament, algunes entitats), i no pressiona a les escoles concertades per a que admetin a aquests nous alumnes i així afavorir la desconcentració de les escoles públiques (mesura que haurà d'estar complementada amb ajudes per al transport i per als menjadors).

I els municipis no es poden fer càrrec de les demandes que el Departament no assumeix, com el transport escolar per als nens que assisteixen a escoles allunyades del seu entorn, fer-se càrrec de les despeses de les activitats extrascolars que oferta la escola concertada per a que els nens no se sentin discriminats, etc.

El **Departament d'Ensenyament**, per la seva banda, va decretar per als Alumnes en Situació Social i Cultural Desfavorida l'assumpció del cost de la ubicació d'un nou alumne. Es subvenciona el material escaient de l'escola pública i també l'hora de més que oferta l'escola concertada. Es prima l'interès de l'escolar, encara que l'aula assignada estigui plena. Aquest decret s'aplica, en alguns llocs, amb més hores i dedicació a aquests alumnes.

El municipi de Banyoles ha intentat fer front a la concentració de les escoles i ha estipulat un *numerus clausus* per a cadascuna d'elles. Si es sobrepassa aquest nombre es deriva a altres escoles, tant públiques com a concertades. Això suposa la subvenció, per part del Departament, del transport escolar i del menjador. Els equips d'atenció primària s'ocupen de la pre-inscripció i del seguiment.

Altres actuacions fan referència a:

- Suport escolar per part dels mestres d'**educació compensatòria**, però no tots els municipis compten amb aquest suport i, de vegades, el mestre és compartit per tota una comarca.
- **Tallers d'Adaptació Escolar**, on accedeixen els alumnes amb necessitats d'adaptació. Aquests Tallers han de ser aprovats pel Departament d'Ensenyament i els alumnes adquireixen les noves llengües, hàbits d'estudi, ajuda amb els seus deures, etc.
- **Comissió Específica de Matriculacions**. Aquesta Comissió està formada per l'inspector escolar de la zona, els directors dels centres escolars, educadors de carrer, la Regidoria d'Ensenyament del municipi i l'Associació de Mares i Pares d'Alumnes. La seva funció és coordinar-se per a la millor ubicació dels nous alumnes.

Alguns municipis, com el de Cassà de la Selva, assumeixen el **reforç escolar** en conveni amb els consells comarcals, qui es fa càrrec de la contractació formal, mentre l'ajuntament organitza (cerca professors), gestiona i finança el projecte. A Cassà també tenen un programa orientat a convèncer als pares per a que portin als més petits (entre 0 i 3 anys) a les **llars infantils**, de cara a afavorir la seva posterior incorporació a l'escola i disminuir les necessitats educatives especials (se'ls beca fins a un 75%).

Un altre punt important és la **formació dels professors**. Existeix la queixa que el Departament d'Ensenyament no posa els mitjans necessaris per a dur-la a terme, i són

els propis professor (els qui estan motivats i amb voluntat) els que cerquen aquesta formació, que paguen de la seva pròpia butxaca. Però aquesta motivació no és compartida per la totalitat del professorat i, encara que alguns Consells Comarcals i municipis ofereixin cursos d'orientació per als agents socials, o algun Consell Comarcal compti amb un Centre de Recursos Pedagògics (com és el cas del Montsià), la manca d'eines fa que el descontent vagi creixent.

Hi ha escoles que es plantegen la figura del **mediador intercultural**. Aquesta persona facilitaria l'acollida dels nens i els seus pares a les escoles, assumiria certa formació dels professors i l'adaptació del material escolar. En certs municipis ha estat l'encarregat de dur a terme una campanya d'escolarització dels nens a partir dels 3 anys, i també la seva incorporació a les escoles bressol (mesura recolzada amb beques).

Però no tots els municipis veuen amb bons ulls aquesta figura i, concretament a l'àmbit escolar, veuen el perill de que el mediador faci de "noi dels encàrrecs" de l'escola i que aquesta es desentengui de la relació entre professor-alumne-família, essent el mediador qui assumeixi la resolució dels possibles conflictes.

1. 5. Sanitat

Les persones entrevistades manifesten que els ajuntaments no tenen competències directes en aquesta àrea (només en salut pública, encara que alguns municipis també intervenen en la planificació familiar), però una bona coordinació amb els centres de salut facilita que es creï un canal d'informació entre els professionals de la salut i les preocupacions o dèficits socio-sanitaris dels immigrants.

Els entrevistats apunten que l'assistència sanitària està garantida (es demana el passaport i l'empadronament), i això ha permès depurar molts historials mèdics (s'havia donat el cas de que més d'un immigrant utilitzava la mateixa cartilla). Així doncs, ara cada usuari té el seu propi historial, i com accedeixen a la xarxa sanitària normalitzada no fan un ús indegut del servei d'urgències.

La sanitat és assumida per la Generalitat, a través de l'Institut Català de la Salut i del Servei Català de la Salut. Però es detecten una sèrie de **dèficits**, com és la manca de traductors als centres de salut, la formació i certa manca de sensibilització del personal sanitari, la formació sanitària dels immigrants, etc.

Les actuacions que tenen lloc als **centres de salut** depenen molt de la sensibilitat de la direcció del centre (actituds personals), i aquestes van adreçades a la coordinació amb serveis socials i a la formació del personal sanitari. La manca de formació es detecta quan aquesta es dona, perquè és aprofitada pels professionals de tota la zona o comarca i va adreçada, principalment, a l'acostament cultural i la manera d'actuar amb les dones immigrades. Però no es pot ometre que en aquest àmbit, al igual que ja hem descrit amb el personal escolar, la implicació dels professionals no és la nota predominant.

Respecte a la **formació sanitària dels immigrants**, no només és impartida pels centres de salut, sinó que també l'assumeixen escoles d'adults, entitats i programes municipals. Les principals actuacions fan referència a la salut materno-infantil, ginecologia,

pediatria, planificació familiar, nutrició, malalties de transmissió sexual i el funcionament dels serveis de salut.

Aquells serveis que compten amb **mediadors o traductors** (ja sigui a nivell municipal o comarcal) veuen millorada la seva intervenció, sobre tot amb les dones. I és que les dones són considerades com agents difusors de salut.

1.6. Oci i cultura

Aquest aspecte de la immigració es planteja un cop l'immigrant ha assolit una primera fase d'incorporació al mercat laboral i creació del seu propi espai (ja sigui amb la família o amb altre tipus de vincles socials). És llavors quan es fan paleses les necessitats d'oci dels infants i de poder gaudir la població immigrada en general de les pròpies manifestacions culturals. No podem oblidar que la nostra societat està abocada a la pluriculturalitat, però s'han de poder tenir les eines per a poder gaudir-ne.

1.6.1. Oci

De les entrevistes que hem realitzat es desprèn que l'oferta d'activitats de lleure per als **nens i joves** en alguns municipis pateix serioses mancances. Les activitats de lleure normalitzades (casals i esplais privats) que ofereixen molts municipis com a única alternativa d'oci, representen una despesa que les famílies no poden assumir, per això no poden assistir-hi. Això dificulta la relació entre els nens immigrants i els autòctons. L'alternativa és l'oci al carrer, que produeix les reticències dels veïns per la utilització dels espais públics.

Per a pal·liar aquesta situació es va crear el programa **Calidoscopi** (en conveni entre la Secretaria General de Joventut y la Fundació Jaume Bofill), encaminat a: sensibilitzar les famílies immigrades sobre els beneficis de l'educació en el lleure; promoure la participació dels infants i els adolescents d'origen immigrant en els espais de lleure; promoure la formació dels educadors en la lògica de la interculturalitat; impulsar la coordinació entre els moviments d'educació en el lleure i els col·lectius d'immigrants. Aquest programa pretén que la realitat cada cop més multicultural de la societat catalana quedi reflectida en les entitats i associacions dedicades a l'educació en el lleure, atès que són uns bons espais de trobada, intercanvi i socialització i, alhora, impulsar un treball educatiu afavoridor de la convivència pluricultural.

Hi ha ajuntaments que compten amb **activitats de lleure municipals**: Casals infantils, Centres Oberts per a adolescents, colònies, ludoteques i educadors de carrer. Alguns d'aquests serveis s'ofereixen amb la col·laboració d'entitats amb les que es signen convenis (principalment, Caritas i Creu Roja). És, però, important que aquestes activitats siguin difoses de forma adient entre els immigrants per a que puguin gaudir-ne.

També hi ha ajuntaments que signen **convenis amb escoles** i associacions de pares d'alumnes, per tal de facilitar l'accés dels nens immigrants a les activitats extrascolars que ofereixen les escoles i gaudir de les sortides o excursions que organitza l'escola.

Es fan gestions per a què les **entitats i associacions de lleure** dels municipis afavoreixin l'entrada als infants i joves immigrants. A Cassà de la Selva, per exemple, hi ha entitats que els accepta sense que hagin de pagar les quotes.

Aquesta oferta es veu complementada per les **activitats esportives** que ofereixen algunes associacions d'immigrants, amb la creació, principalment, d'equips de futbol, que gaudeixen d'un gran èxit entre els nois.

Dins d'aquest panorama hem d'afegir algunes iniciatives interessants, com el programa "**Barri Jove**" que du a terme l'Ajuntament d'Olesa de Montserrat.

Als Centres Oberts (que solen dependre de l'àrea de Benestar Social) es treballen els hàbits dels adolescents, es dona reforç escolar i es fan activitats lúdico-esportives. Però l'accés als Centres Oberts està limitat a unes edats. A Olesa van veure la necessitat d'actuar amb els nois i noies d'entre 12-18 anys, tant immigrants com autòctons, amb la finalitat que s'integressin a les entitats d'oci i esport existents al municipi. D'una banda es treballa amb els joves, als qui s'ofereixen activitats de lleure i esport, i de l'altra amb les entitats, de cara a poder solucionar el problema econòmic que representa la realització d'aquestes activitats i, alhora, treballar certes actituds endogàmiques que es donen en algunes associacions. Aquesta experiència està tenint molt d'èxit, tant amb els nois com amb les entitats, i són particularment populars les activitats que es centren en el futbol i a fer excursions.

Una altra iniciativa interessant és la que es du a terme a Manresa. L'ajuntament, en conveni amb Caritas, ha posat en marxa el projecte "**Espai Jove**", amb nois i noies entre 12 i 18-20 anys que recentment han arribat al municipi. Dins d'aquest grup es troben els nois del carrer, nois que han fugit dels dos centres que depenen de la Direcció General d'Atenció a la Infància a la zona. Es realitzen activitats lúdiques i esportives normalitzades en centres municipals (s'estan fomentant convenis amb altres entitats del municipi) i compten amb el suport de dos educadors de carrer, que fan un seguiment individual i del grup.

Respecte a l'oci dels **adults**, es troba la mateixa manca d'assistència a les activitats de lleure normalitzades que ofereixen les entitats ubicades als municipis, centrant-se el seu oci a les reunions als bars i als espais públics.

1.6.2. Cultura

Molts ajuntaments han encetat **campanyes informatives** sobre les principals manifestacions culturals d'alguns col·lectius d'immigrants, ja sigui adreçades a grups específics (escoles, associacions de veïns, etc.) o a la població en general. L'organització de Jornades Interculturals està encaminada a l'àmplia difusió (locals i espais públics, publicitat) i coneixement de les especificitats culturals i així promoure la tolerància. Però els organitzadors es troben amb que la participació es circumscriu a la part de la població que ja està conscienciada, tant autòctona com immigrant.

Un altre tipus d'actuació són les convocatòries anuals que alguns ajuntaments presenten per a **subvencionar projectes** encaminats a fomentar el coneixement mutu i les relacions interculturals.

També es facilita l'**accés als locals i espais públics** (Centres Cívics, escoles, teatres, places...) per a que el col·lectiu immigrant pugui organitzar les seves reunions i festes culturals quan no comptin amb locals i espais propis.

1.7. Pràctica religiosa

La major part de les intervencions municipals sobre immigració a Catalunya es centren en els marroquins, i la seva religió és la islàmica. La seva pràctica religiosa en oratoris o mesquites no representa cap problema major a l'administració, tot i que pot despertar el recel de la població autòctona que hi viu a prop. No són gaires els temes que requereixin la intervenció municipal, encara que de vegades sorgeixen petits conflictes per alguna pràctica, com pot ser la festa del xai o la concentració en petits espais.

De mica en mica el col·lectiu musulmà va gaudint dels seus propis espais on desenvolupar les seves activitats: a molts **escorxadors** tenen un espai reservat per a sacrificar els animals seguint els seus preceptes; obren els seus propis **comerços** (principalment carnisseries Halal); assisteixen a les seves **mesquites** (autoritzades per la comunitat islàmica) i sales d'oració. La darrera reivindicació és la utilització, dins dels **cementiris**, d'un espai propi. Aquesta demanda, que és molt minoritària, ensopega amb les ordenances municipals, ja que els musulmans enterren als seus morts en contacte amb la terra.

Com a certs municipis hi ha una manca d'associacions d'immigrants que serveixin com a **intermediaris a l'administració**, molts cops els ajuntaments intenten establir contacte amb els Imans, ja que les mesquites no són només un lloc d'encontre per a l'oració, sinó un espai on es tracten i resolen acords i conflictes dins la comunitat.

Les persones entrevistades manifesten que aquests contactes poden comportar una sèrie de dificultats perquè:

- molts Imans desconeixen la llengua
- hi ha d'altres que per la seva ideologia no estan oberts al diàleg.

Així doncs, són pocs els Imans amb qui poder establir relacions i el contacte, ja sigui a nivell polític o tècnic, esdevé, moltes vegades, improductiu per la manca de participació. I són comptades les associacions que poden fer de pont entre les mesquites i l'administració.

Hi ha molts pares que porten als seus fills a les mesquites, a les **escoles coràniques**, on aprenen la llengua i cultura àrab.

Aquest és un altre dels aspectes que divideixen la comunitat musulmana, ja que no tots són àrabs i dins dels àrabs mateixos, **no tots tenen la mateixa visió** del món. Així doncs, quan es donen les condicions oportunes, cada grup nacional o ideològic crea el seu propi espai, perquè no es senten representats per segons quins líders religiosos.

1.8. Convivència ciutadana

Aquest és un aspecte capdal per a quasi tots els ajuntaments. No és necessari que sorgeixi un conflicte per a detectar que no hi ha bona convivència: a la majoria dels municipis es dona una segregació explícita entre el col·lectiu autòcton i l'immigrant.

La relació quotidiana entre els veïns acostuma ser de coexistència, no de convivència. Per una banda, la concentració a determinades zones provoca l'aïllament dels immigrants, que tracen les seves pròpies xarxes d'ajuda mútua. Això pot produir un cert recel vers la societat d'acollida i un rebuig que es tradueix en una afirmació de les seves arrels culturals i, en el cas dels musulmans, religioses.

D'altra banda, aquesta mateixa concentració provoca la desconfiança dels veïns autòctons, que tenen por d'una possible desqualificació dels seus habitatges i de la seva qualitat de vida, sent el punt més visible la conversió de comerços tradicionals per comerços propis dels immigrants (locutoris, perruqueries, alimentació, etc.) i la utilització dels espais públics.

I no podem obviar certes actituds reticents a l'assentament dels immigrants a prop seu: se'ls considera bons per a la feina, però no per a conviure amb ells, i recriminen els recursos que els ajuntaments els destina.

Tot això dificulta l'establiment de punts d'encontre, i els intents d'informar i sensibilitzar a la població troben reticències. En aquest sentit, els entrevistats veuen la necessitat de fer una tasca pedagògica i de sensibilització, i mostrar a la població autòctona que es tracta igual a tothom i que tots tenen els mateixos drets i obligacions.

Dins d'aquest panorama, les persones entrevistades precisen que les famílies (amb el reagrupament familiar) són millor acceptades per la població autòctona que els homes que viuen sols, amb qui les reticències, temors i racisme es dona amb més assiduitat. El fet de parlar una mateixa llengua també ajuda a mitigar les desconfiances.

Aquestes reticències no només les manifesten els autòctons, sinó que l'arribada de nous col·lectius d'immigrants (equatorians, d'Europa de l'est...) pot suscitar-les dins dels col·lectius ja assentats: **l'arribada de nous actors** fa trontollar tots els esquemes.

Els municipis amb un teixit associatiu estructurat i en comunicació amb l'ajuntament troben amb més facilitat mecanismes de canalització dels conflictes, de negociació amb i entre els veïns. Això afavoreix la creació d'una base social sòlida als barris, que resolen, a través de les seves entitats, els conflictes que puguin sorgir sense recórrer a la intervenció directa dels ajuntaments.

Però els immigrants no solen participar a la **vida associativa i cívica** dels municipis. Per una banda, perquè els col·lectius no s'hi aproximen. Això pot explicar-se per la manca de cultura associativa i democràtica que hi ha a la major part dels països d'origen, i també per la discreció i aïllament en què viuen. Només sorgeix un associacionisme espontani entre aquells immigrants amb major nivell formatiu.

Per altra banda, tampoc se'ls facilita l'aproximació. És aquesta una realitat que s'ha detectat i vers la qual es vol incidir, impulsant programes com el Calidoscopi, que actua sobre les associacions de lleure per a nens i joves.

Només amb una perspectiva de participació ciutadana dels immigrants dins del marc de la cultura democràtica es podrà deixar de veure la immigració com a un problema de difícil solució.

Amb tots aquest elements podem explicar l'esclat de possibles **conflictes**. Hi ha municipis, com el de Santa Coloma de Gramenet, que no volen negar el conflicte, sinó vertebrar-lo i resoldre'l.

Les queixes o conflictes que es presenten es reconverteixen en una demanda concreta, en un procés de mobilització i participació. És una feina que implica treballar directament amb els protagonistes del conflicte, crear espais d'encontre, modificar l'estructura de les entitats cíviques que hi ha al territori (per exemple, les associacions de veïns) i treballar amb la gent que viu quotidianament amb els immigrants. S'ha d'assumir que aquest procés comportarà tensions que s'hauran de superar i elaborar codis de comportament negociats i consensuats entre els veïns.

Per a que hi hagi una bona convivència de vegades es requereix la intervenció municipal, ja sigui directament, a través dels canals de participació per a la convivència (Taules o Fòrums ciutadans), o a través de mediadors.

1.8.1. Intervenció municipal

Campanyes de sensibilització

La convocatòria i organització de Jornades pluriculturals, amb la participació de les entitats, és una eina molt emprada. Compten amb tallers, exposicions, xerrades i concerts que donen a conèixer altres cultures als autòctons.

La crítica que es fa a aquesta modalitat és la poca participació dels propis immigrants, i la participació de la població autòctona ja sensibilitzada. Hi ha municipis que prefereixen actuacions integrals des de tots els àmbits (escola, sanitat, societat civil, festes municipals...) per a fomentar la tolerància i la sensibilització, i no aquestes actes concrets.

Una altra eina són les Caravanes Interculturals, que centren el seu àmbit d'actuació dins les escoles. Les Guies Didàctiques també contribueixen al coneixement multicultural dels escolars.

Hi ha municipis, com el de Santa Coloma, que impulsen noves iniciatives, com la creació, per part d'estudiants universitaris del Marroc, d'una revista de reflexió i actualitat amb aportacions dels intel·lectuals del seu país d'origen i de la resta del món.

Una altra iniciativa és la recuperació de la història migratòria dels propis veïns i veure els paral·lelismes que s'hi troben amb la immigració actual, tot compartint experiències.

Projectes per al coneixement mutu

Aquest coneixement s'ha de fer de forma progressiva, amb la incorporació, en la mesura del possible, de les noves arribades d'immigrants a la vida del municipi.

A Cambrils, per exemple, les dones autòctones (que formen part del programa "L'hora del cafè") i les dones immigrants (que formen part del programa "L'hora del te") es reuneixen cada quinze dies per a parlar dels temes que els preocupa i interessa.

I a Olesa de Montserrat hi ha un taller de llengua àrab obert a tota la població.

Projectes de desenvolupament comunitari

Es tracta de fomentar la participació dels immigrants en la vida comunitària amb un projecte integral que impliqui a tots els veïns. Una manera d'abordar aquest repte és enfortint una entitat (com pot ser el cas de les associacions de veïns) per a que canalitzi els problemes i les propostes de solució. Així es converteix en un motor del canvi social, tal i com s'ha fet a Banyoles o a Santa Coloma. Això comporta la incorporació dels immigrants a les estructures d'aquesta entitat, i, també, la integració d'aquesta entitat en la participació ciutadana, tot atenent les seves demandes (donar suport municipal per al seu enfortiment).

És necessària la intervenció dels professionals perquè aquest és un treball molt intensiu de canvis d'actituds personals a través del diàleg directe (de persona a persona, de replà a replà, d'escala a escala).

Les propostes de desenvolupament comunitari comporten la realització d'actuacions conjuntes entre autòctons i immigrants per a millorar el barri on viuen, la integració d'elements interculturals a la vida quotidiana (festes, cuina, música...) i projectes de socialització per als més joves (que poden ser, en un moment puntual, els iniciadors de possibles conflictes, ja siguin aquests autòctons o immigrants).

1.8.2. Intervenció de les plataformes de participació

Els municipis van prenent consciència de la importància d'establir canals de participació, on es potenciï el diàleg i el treball comú entre l'administració i les associacions i entitats. Aquestes plataformes poden desenvolupar un paper mediador quan sigui necessari, aconseguir el consens en les actuacions i denunciar aquelles pràctiques que poden ser clarament discriminatòries i racistes.

Aquest punt es desenvolupa en l'apartat dels Canals de Participació Ciutadana.

1.8.3. Intervenció dels mediadors

Els mediadors poden ser mediadors interculturals professionals, "líders naturals" dels col·lectius o tècnics municipals. El paper de la mediació és necessari, però la figura del

mediador presenta algunes dificultats. Respecte als mediadors professionals, algunes de les persones entrevistades valoren molt positivament la seva tasca, però hi ha d'altres que no:

- Hi ha municipis que prefereixen treballar les actituds tant dels professionals com de la població i, en moments puntuals, ajudar-se amb traductors.
- Hi ha mediadors que no estan suficientment preparats per a la tasca que han de realitzar i deixen de ser operatius al desconèixer el funcionament del servei per al qual treballen (escoles, centres de salut, etc.).
- Hi ha serveis on aquesta figura és utilitzada com a missatger entre el professional i l'immigrant, i no com a una eina per a establir una relació.
- Hi ha municipis on la figura del mediador no es acceptada pels immigrants, ni tampoc pels serveis que els veuen com una figura imposada.

Els "líders naturals", als quals se'ls ha de donar una formació específica per a que assumeixin el paper de mediador, poden presentar les mateixes objeccions que hem descrit abans.

Als **municipis petits** poden ser molt més fàcil el diàleg personal i les relacions quotidianes sense la intervenció d'associacions ni de mediadors. Així, el camí vers la convivència ciutadana es conforma amb la intervenció directe dels responsables municipals a través de les relacions personals i veïnals, tot seguint de prop els comportaments que poden resultar conflictius. A Roda de Barà, per exemple, els immigrants assentats al municipi participen activament en la integració de les persones nouvingudes del seu mateix col·lectiu.

No podem obviar el paper dels **mitjans de comunicació**, tant locals com generals, per a la bona marxa de la convivència. La seva tasca informativa pot ajudar molt al coneixement d'aquesta nova realitat que estem vivint, però també poden despertar les suspicàcies dels autòctons si descriuen de forma esbiaixada la discriminació positiva que alguns serveis contempen amb la població immigrant i si es fa un tractament exagerat i magnificat dels conflictes que poden sorgir.

1.9. Formació dels agents socials (polítics i treballadors municipals)

Aquest és un element a tenir present en quasi tots els municipis. El personal més sensibilitzat amb el tema és aquell que hi treballa directament, però no tots consideren la importància d'informar-se i formar-se sobre els aspectes relacionats amb la immigració.

La informació i formació dels professionals que treballen amb aquesta població és una peça fonamental de cara a produir canvis d'actitud i repercutir en el canvi de la resta dels ciutadans, sobre tot d'aquells que manifesten temor, desconeixement i clares actituds racistes i xenòfobes. Dins la formació del personal municipal no es pot oblidar la de la policia local, a la que es deuria formar especialment en aquest aspecte, ja que

ells, molts cops, són qui tenen una relació més continuada amb aquest col·lectiu, relació que de vegades resulta conflictiva i amb certs prejudicis.

També respecte aquest tema hi ha diferents formes d'apropar-se des dels municipis. Hi ha ajuntaments que contemplen aquesta formació de forma **continuada**. A Olesa, per exemple, les Jornades Interculturals que s'organitzen cada any contemplen un curs específic per als agents socials.

Hi ha d'altres ajuntaments, com el de Reus, que actuen **puntualment**. Han presentat al programa Equal de la Unió Europea un curs-taller per al seu personal, encaminat a l'atenció al públic per la diversitat. També veuen oportú presentar un altre per a la informació, formació i sensibilització dels polítics.

Hi ha ajuntaments, com el de Terrassa o Tàrraga, que han comptat amb la **participació de les Universitats** més properes per a la formació dels agents socials. Són cursos que compten amb un grau major en l'aprofundiment de la reflexió. Hi participen responsables de les diferents àrees implicades en el tema: ensenyament, sanitat, serveis socials, serveis comunitaris, forces de seguretat, entitats, etc. Es tracten temes diversos, des de qüestions jurídiques i demogràfiques a qüestions relatives a la integració social i cultural. Per als agents socials totes aquestes reflexions són interessants, però sovint troben a faltar l'aportació d'**eines pràctiques i d'organització** per a abordar el tractament institucional de la immigració.

A **nivell supramunicipal**, i dins del programa Icària de la Diputació de Barcelona, estaven inclosos uns seminaris encaminats a la formació dels agents socials en els elements bàsics de la cultura islàmica.

1.10. Canals de participació ciutadana

Per a actuar d'una forma coherent amb la població immigrant s'ha d'escoltar la seva veu, les aportacions que poden fer les persones que hi són més properes i aquelles que recelen de la seva presència. I ara per ara existeix la dificultat de que només participen les persones i entitats més conscienciades.

Els ajuntaments van prenent consciència de la importància d'establir canals de participació (en part impulsats per la força amb la que els immigrants formulen les seves demandes i posicions davant de les qüestions que els interessa conforme augmenta el seu nombre), i es doten de tota una sèrie d'estratègies per a dur-la a terme.

A molts Plans Integrals d'actuació municipal hi és recollida la participació del col·lectiu immigrant. A Manresa, per exemple, hi ha una **Taula de la Immigració** on es potencia el diàleg i el treball comú entre l'administració i les associacions i entitats. Aquest model participatiu persegueix resoldre els conflictes i malestars que hi pugin sorgir al municipi, donar respostes a les demandes que es plantegin, i tractar i evitar la rumorologia que tant de mal ocasiona.

Els **òrgans de coordinació externa** prenen noms i formes diferents però, bàsicament, compleixen la mateixa tasca:

- Convocar les diferents parts interessades (mensualment, trimestralment o semestralment), presentar i discutir les propostes de treball i avaluar la tasca feta, tot fent un seguiment i reflexió del Pla d'actuació municipal. La resta del temps es funciona en Comissions o Grups de treball per a abordar temes específics (treball, educació, sanitat, serveis socials, etc.) i elaborar propostes d'actuacions concretes.
- Reunir al major nombre d'actors implicats: forces polítiques, àrees d'actuació municipal, col·lectius d'immigrants (estiguin o no associats), societat civil organitzada, agents socials i educatius, empresaris, sindicats, associacions de veïns, administradors de finques, policia local, mitjans de comunicació...
- Implicar al major nombre possible d'administracions: ajuntament, Consell Comarcal, Diputació, Departaments de la Generalitat.

Els **Consells de Barri** de Santa Coloma de Gramenet reuneixen les entitats i persones del barri, la qual cosa ha permès l'aprofitament d'aquesta estructura de participació oberta per tal de donar-hi cabuda al tractament de qüestions relatives a la immigració en la zona. Això permet plantejar solucions que sorgeixen de la mateixa societat civil, sense la intervenció política de l'ajuntament (només l'assistència tècnica). Aquest model està obert a tothom, el que afavoreix la participació dels immigrants, ja estiguin organitzats en associacions o de forma particular.

A alguns **municipis petits**, els pactes d'actuacions són més directes i personals: es convoquen els immigrants i es recullen les seves demandes. Detecten les necessitats i formulen les actuacions més oportunes, i fan paleses les limitacions d'aquestes (no crear falses expectatives). Així s'estableix un vincle entre la població i l'administració i es doten d'unes normes bàsiques de participació i convivència.

Per a molts responsables municipals és important comptar amb interlocutors dins els col·lectius d'immigrants, per a detectar les necessitats i establir criteris d'actuació preferent. És per això que des dels ajuntaments estimulen i donen suport a la **creació d'associacions** (assessorant-los sobre les qüestions burocràtiques, redacció dels estatuts, subvencions, etc.) amb qui establir un canal de comunicació. Un altre aspecte relacionat amb l'associacionisme dels immigrants és que aquest permet fomentar les relacions amb d'altres tipus d'associacions i entitats, el que afavoreix la integració i socialització dels col·lectius d'immigrants a la comunitat.

Hi ha municipis on no existeixen associacions que facin d'interlocutores amb l'administració, i el diàleg amb el col·lectiu immigrant es realitza a través de les xarxes informals: locutoris, bars, comerços, mesquites, etc. Es tracta de potenciar els punts d'encontre on poder parlar sobre els problemes que es presenten i mediar puntualment en algun conflicte que sorgeixi, tot intentant que formin part directament dels òrgans participatius.

Hi ha ajuntaments que comencen a fomentar els **projectes de co-desenvolupament** al país d'origen dels immigrants. Aquests projectes són presentats per associacions d'immigrants i/o entitats cíviqes del municipi, i requereixen la participació o creació d'una altra associació al lloc mateix on es vol actuar. Això permet la dinamització de la

societat civil dels països d'origen i involucra l'immigrant en la millora de la seva regió d'origen i en el seu procés d'integració a la societat d'acollida.

2. Grups de població diana

Des de l'administració municipal s'intenta incidir sobre les necessitats detectades al col·lectiu immigrant, i actuar sobre aquells grups específics que han requerit l'atenció especial dels responsables municipals.

Abordar els temes que més preocupen i interessant als immigrants és la forma més adequada d'aproximar-s'hi i iniciar un procés que, poc a poc, influirà en la seva integració ciutadana.

2.1. Marroquins

Hem observat que la major part de les actuacions dissenyades pels responsables municipals tenen com a principal destinatari les persones d'origen marroquí, siguin aquests homes, dones, joves o infants.

La seva **formació** té com a objectiu dotar-los de les eines necessàries per al seu desenvolupament tant personal com social, i l'**adquisició dels hàbits** propis de la nostra societat va encaminada a facilitar la integració d'aquest col·lectiu.

És en aquest context que es prima l'**establiment de relacions socials** amb la resta de la població, tant amb altres persones immigrants (mitjançant l'associacionisme) com, i sobre tot, amb la població autòctona. D'ací la voluntat d'integrar-los als recursos normalitzats que s'ofereixen a tota la població.

2.2. Dones

Les dones immigrants són un grup sobre qui quasi tots els ajuntaments actuen, i la seva formació (lingüística, laboral i socio-sanitària) és la principal activitat, amb la finalitat d'integrar-les al gruix social. Els responsables municipals consideren les dones com a via d'accés a tot el nucli familiar, i valoren molt el seu paper com a vehicle d'integració.

Actuar sobre la **formació lingüística** de les dones influeix en el desenvolupament dels seus processos personals i les introdueix a altres aspectes formatius (laboral, sanitari...) de la vida social. Això les permet **relacionar-se amb el medi** que les envolta i entrar en contacte amb altres recursos, professionals i persones, ja siguin aquestes autòctones o immigrants del seu mateix col·lectiu o d'altre.

Si es compte amb la seva **participació**, les eines que vagin prenent tindran un efecte difusor sobre la resta de les dones del seu col·lectiu (a través de les xarxes informals). És per això que alguns projectes dirigits a les dones defineixen prèviament el perfil que han de tenir aquestes per a que l'activitat aconseguixi els objectius marcats: l'èxit de la proposta i el seu efecte difusor. Aquest perfil correspon a dones joves, alfabetitzades en

la seva llengua (i si és possible en la de la societat d'acollida) i motivades per a participar en l'activitat.

I dins d'aquests objectius també s'emmarquen els intents que des d'alguns municipis es fan per a què s'associïn: això les permetrà fer-se visibles al municipi, i la seva participació dins la vida comunitària repercutirà en el seu col·lectiu (són agents difusors i conscienciadors).

2.3. Nens i joves

La "segona generació" és la gran oblidada en les actuacions municipals, i són la **gran aposta per al futur** de la integració i promoció social dels immigrants a casa nostra. És per això que alguns ajuntaments comencen a donar a la joventut d'origen immigrant eines per a la seva integració.

El paper de les **escoles** és capdal, i dotar-les dels recursos necessaris és una preocupació que tenen els responsables municipals. La desconcentració escolar afavoreix la desconcentració de les relacions (les fa més obertes), però xoca amb el dret dels pares a escollir l'escola que volen, que acostuma a ser la que tenen més a prop. Les actuacions encaminades a potenciar l'accés a les llars d'infants afavoreixen la integració escolar posterior i redueixen les necessitats educatives especials.

Les **activitats de lleure** poden afermar els llaços de la convivència pluricultural, i és per això que els ajuntaments impulsen la participació d'aquesta població en els recursos normalitzats.

2.4. Persones sense regularitzar

Aquest és el gran escull amb que es troben les administracions municipals, ja que no tenen cap competència a l'hora de poder regularitzar els seus ciutadans. Tanmateix, es troben amb els problemes que es deriven d'aquesta situació i que aboquen a la marginació.

Per a intentar evitar els processos de marginació, hi ha ajuntaments que **ofereixen els seus serveis** i recursos sense tenir en compte la situació legal dels individus, i municipis que intenten que els **empresaris regularitzin** la situació dels seus treballadors.

Hi ha casos, com és a l'ajuntament de Cambrils, on s'ha ofert una borsa de treball en economia submergida (sobre tot al servei domèstic i a l'atenció de les persones amb problemes) amb la intenció de **controlar aquest sector**, en la mesura del possible.

El **gran repte** que tenen molts municipis és què fer amb les persones que no aconsegueixen la seva regularització o un lloc de treball, sobre tot en aquells municipis on el treball és temporal i compten amb nombroses arribades quan la campanya laboral (ja sigui al camp o al sector turístic) comença.

2.5. Entitats

L'**associacionisme** dels immigrants permet que aquests tinguin un paper més actiu, i que participin en la presa de decisions i en la coordinació de les actuacions municipals. És per això que els responsables municipals afavoreixen la seva creació, ja que contribueix a la normalització de les relacions entre l'administració i els immigrants.

La seva organització permet que siguin els immigrants els que plantegin a l'ajuntament les seves demandes i no a l'inrevés. Així l'ajuntament no ha de fer una estimació de les necessitats d'aquesta població i donar-hi resposta amb unes actuacions específiques, que poden no ser les més adients.

Hi ha actuacions municipals encaminades a fomentar les **relacions de col·laboració i cooperació entre les associacions** d'autòctons i immigrants, el que afavoreix el seu coneixement mutu i la integració i socialització dels immigrants dins la comunitat.

L'objectiu últim de molts responsables municipals és aconseguir la **normalitat de la vida cívica i associativa** dels seus municipis, i per això impulsen les actuacions encaminades a afavorir la participació dels immigrants dins de qualsevol entitat ciutadana. Tanmateix, això no s'aconsegueix sense les eines que fomentin la cultura associativa i democràtica de tota la seva població.

2.6. L'esfera comunitària

L'èxit de les polítiques municipals d'integració dels immigrants s'aconseguirà amb la **normalització de les relacions de veïnatge**. I no es podrà gaudir d'aquesta normalització sense que hi hagi un treball previ i ben dissenyat de totes les actuacions per a implicar a tota la població en aquest objectiu.

Un primer pas és **fomentar la convivència i el coneixement mutu** per a aconseguir l'eliminació de les reticències, tant pel que fa a la convivència diària quotidiana com pel que fa al sentiment de competència pels recursos municipals.

Les **campanyes informatives** persegueixen la sensibilització sobre el fet migratori i trencar amb la desconfiança de la població autòctona i els rumors que s'escampen sobre els recursos que es destinen als immigrants.

Els projectes de **desenvolupament comunitari** actuen sobre els barris on hi ha major nombre d'immigrants. Les actuacions municipals van encaminades a millorar l'urbanisme, afavorir les accions socials i dinamitzar la vida comercial. El treball des dels barris, i amb tota la població que hi viu (no només amb els immigrants), permet conèixer els conflictes i actuar per a evitar-los.

Però l'èxit no serà complert sense **implicar a tota la societat en el procés d'integració** dels immigrants, des dels empresaris (tot impulsant actuacions encaminades a la regularització dels seus treballadors, donar-los allotjament, etc.) fins a les associacions de veïns (que poden fer l'acolliment dels nouvinguts).

CAPÍTOL 6. RECURSOS: D'ON SURTEN I COM ES GESTIONEN

1. Introducció

És vella la tesi segons la qual el grau de preocupació de les administracions respecte de determinades problemàtiques a resoldre es reflecteix en les quantitats pressupostàries, relatives i absolutes, que aquestes estan disposades a invertir-hi, evidentment, sempre en el marc de la divisió competencial i funcional existent.

El panorama acostuma a ser poc encoratjador: el pressupost municipal destinat al tracte d'aquestes qüestions ol ser força reduït (moltes de les regidories o àrees que es creen per donar cabuda a l'abordatge de les problemàtiques de la immigració neixen sense pressupost), mentre que les quantitats extretes de la Generalitat o de la UE són de marcat caràcter temporal (la UE obre programes cada cinc anys i la Generalitat anualment). Més enllà d'aquestes limitacions, en trobem d'altres relacionades amb els períodes de mandat polític.

Tot plegat afecta al nivell dels recursos humans. Fins i tot quan es constitueix un pla o una regidoria per a tractar aquests temes, aquests solen deixar-se en mans d'una o dues persones que es responsabilitzen de tot el procés.

Quan el municipi és de menys de 20.000 habitants s'afegeix el problema de l'absència d'una estructura de serveis socials pròpia. És el Consell Comarcal corresponent qui se'n fa càrrec, amb els problemes que això comporta: poc pressupost en mans del Consell, un sol treballador assignat per municipi, gestió conjunta d'ajuts externs per tots els municipis de la comarca (amb realitats diferents), etc.

Davant d'aquestes dificultats, molts municipis opten per estratègies que d'externalització del tracte amb la població estrangera: amb les entitats del municipi, amb empreses especialitzades, etc. En ocasions es dissenyen plans sectorials intermunicipals per tal de racionalitzar els recursos.

Tanmateix, val a dir que en relació a totes aquestes qüestions existeix una gran varietat de situacions a nivell municipal. Altrament dit, en un mateix marc de constriccions administratives i competencials, apareixen municipis més actius i eficaços en el terreny de la integració social de la immigració que d'altres. Aquesta diversitat ve explicada per una multiplicitat de factors, entre molts d'altres:

- Estructura social i trajectòria immigratòria de cada municipi
- Estructura econòmica i productiva del municipi.
- Característiques demogràfiques del municipi i de la població immigrada.
- Disposició urbanística i línies d'assentament residencial de la població immigrant
- Existència o no del manteniment de discursos, actituds i experiències de respecte i antiracisme per part de la població autòctona del municipi
- Nivell de sensibilitat política sobre el tema en el sí del consistori

Tot seguit donem un cop d'ull a la situació i problemàtiques generals que en el camp del finançament presenten els municipis que conformen la nostra mostra. En el decurs d'aquesta tasca anirem introduint algunes il·lustracions de tall més particular.

2. Principals fonts públiques de finançament

Les fonts públiques dels recursos pressupostaris per a serveis o programes per a població immigrada són diversos i generalment són utilitzades de forma complementària: pressupost municipal, Diputacions provincials, Generalitat de Catalunya, Fons Social Europeu, Consells Comarcals, Diputacions, etc.

Tot seguit, i en base als eixos de treball i actuacions específiques descrites amb anterioritat, enumerem un llistat de recursos i/o serveis elaborats o implementats des dels municipis segons la font del seu finançament:

Oficines d'Atenció i Assessorament a l'Immigrant

L'origen del pressupost dedicat a aquestes oficines sol ser municipal. En ocasions, quan l'Ajuntament participa d'algun Projecte Europeu de caràcter més general, la font per al seu finançament és el Fons Social Europeu. És, per exemple, el cas del Programa URBAN. Aquestes fonts de finançament són igualment recorregudes quan del que es tracta és d'oficines d'informació al nouvingut sobre qüestions concretes: temes jurídics, temes laborals, temes d'habitatge, etc.

Cursos formatius

Existeixen Programes i Ajuts de la UE als quals es pot sol·licitar suport econòmic per a la realització de cursos i/o tallers de formació: Equal, Integra o Interreg. En ocasions aquests cursos s'ofereixen a nivell municipal gràcies al finançament europeu en el marc d'aquests projectes. En d'altres ocasions, i de manera més ordinària (anualment), és el Departament de Treball de la Generalitat qui els subvenciona.

Allotjament temporal

Aquest tipus de recurs esdevé de primera necessitat sobretot en aquells municipis agraris caracteritzats per la intensitat i l'estacionalitat de la necessitat de mà d'obra (bàsicament per a la recollida de la fruita en mesos d'estiu). Alguns ajuts per a la construcció o acondicionament d'habitatges per als treballadors temporers han estat atorgats pel Ministeri d'Afers Socials, la Secretaria d'Immigració de la Generalitat o pel mateix Ajuntament.

L'educació dels adults

Com s'ha assenyalat anteriorment, l'educació dels adults és principalment assumida per les Escoles d'Adults dels municipis. Les principals activitats que ofereixen aquestes escoles tenen a veure amb l'alfabetització, la fluïdesa del llenguatge oral i, darrerament, l'aprenentatge de la llengua adreçat a l'obtenció del permís de conduir. Tant l'organització com el finançament d'aquestes actuacions corre a càrrec dels Ajuntaments, si bé, en ocasions, pot disposar-se d'alguna línia específica d'ajut en el marc d'algun programa europeu.

L'educació de nens i joves

Fonamentalment són dues les línies d'intervenció pel que fa a l'educació formal de nens i joves: l'Educació Compensatòria i els Tallers d'Adaptació Escolar (TAE). Tots dos són recursos del Departament d'Ensenyament de la Generalitat, articulats a sol·licitud dels centres educatius dels propis municipis.

Formació sanitària dels immigrants

En la mesura en què la xarxa sanitària pública és en mans de les competències de la Generalitat (a través de l'Institut Català de la Salut i el Servei Català de la Salut), les actuacions realitzades en aquest terreny (salut materno-filial, ginecologia, pediatria, planificació familiar, nutrició, malalties de transmissió sexual, funcionament dels serveis de salut) sovint són part del pressupost autonòmic. En ocasions, aquestes intervencions són també realitzades des de les escoles d'adults municipals i/o en el marc de certs programes municipals.

Oci i cultura

Els espais, casals, centres oberts i d'altres espais d'oci són serveis bàsicament municipals. Per aquest motiu, el finançament de les actuacions i esforços destinades a promoure processos d'oci intercultural corresponent principalment als ajuntaments. Per a actuacions més específiques o extraordinàries també es recorre als ajuts de la Secretaria General de Joventut de la Generalitat, a les oficines de joventut de les diputacions provincials o a projectes de la UE.

Promoció de la convivència ciutadana

El suport econòmic per a la organització d'actes a favor de la diversitat (festes de la diversitat, jornades sobre interculturalitat, etc.) sol anar a càrrec dels ajuntaments. Així mateix, bona part dels projectes de solidaritat i cooperació amb les zones d'origen de la immigració es finança amb la proporció del pressupost municipal destinat a l'ajut al desenvolupament (el reclamat mínim del 0,7%) i mitjançant el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament. Alguns d'aquests projectes reben complements de finançament a través de l'Àmbit d'Integració Europea i Solidaritat de les Diputacions provincials.

Algunes línies de treball intern

- *Estudi-diagnòstic del perfil i les necessitats de la immigració al municipi*
Si aquest eix de treball, normalment primera fase del disseny d'un pla d'actuació, no forma part de la implementació d'algun programa europeu, aquest sol ser subvencionat pel propi pressupost municipal, per les diputacions provincials i, en el cas de trametre's des dels consells comarcals, amb ajuts de la Generalitat (6 milions de pessetes en concepte d'estudi inicial).
- *Formació del treballadors municipals*
Malgrat segons dèiem anteriorment aquesta continua essent una assignatura pendent en molts municipis (solen participar d'aquesta formació les persones i treballadors prèviament sensibilitzats sobre la matèria), quan es realitzen cursos o jornades de formació per a treballadors municipals, aquests solen ser finançats pel propi ajuntament o per les diputacions provincials.

3. El paper dels Consells Comarcals

Quant a nivell municipal existeixen *plans d'immigració integrals i transversals* les fonts i vies del finançament no varien substancialment. A la pràctica aquests plans estableixen un marc de principis, criteris, metodologies i actuacions concretes referents a diversos àmbits de treball per als quals cal cercar les fonts de finançament oportunes. Altra cosa és que el disseny d'aquests plans transversals contribueixi a evitar disfuncions o duplicitats, directes o indirectes, d'inversió pressupostària. Al capdavant, les actuacions sectorials que es planegen requereixen de les mateixes línies de finançament anteriorment descrites.

Caldria realitzar alguns aclariments al respecte del paper que juguen els **consells comarcals** en relació al suport de les actuacions en el terreny de la immigració. És abastament compartida la queixa per la reduïda capacitat pressupostària d'aquest nivell administratiu. En efecte, els consells comarcals no disposen estrictament d'un pressupost propi, la qual cosa fa dependre les seves possibilitats d'intervenció dels convenis signats amb la Generalitat, dels ajuts rebuts del Fons Social Europeu i de la part del pressupost municipal rebuda. Tanmateix, la "ubicació administrativa" dels consells comarcals els permet (o els hauria de permetre) acomplir amb una triple missió:

- Aportar una visió i una manera de treballar més global, atenent a les necessitats detectades a nivell del conjunt de la comarca. Alhora, el consell comarcal permet situar un fòrum per a compartir experiències municipals relatives al tracte amb la immigració.
- Optimitzar i racionalitzar recursos, evitant duplicitats i ineficiències. En aquest punt col·labora en l'organització de sol·licituds d'ajuts i projectes d'implementació intermunicipal a administracions superiors: Generalitat, Govern Central i UE.
- Estimular i pressionar els Ajuntaments per a l'assumpció de compromisos i actuacions respecte de les problemàtiques que pot plantejar la immigració.

Puntualment i de manera eventual, els consells comarcals sí aporten directament recursos econòmics per a l'elaboració i implementació d'actuacions concretes. És, per exemple, el cas de la Finestra Oberta a Tarragona (punt d'atenció a la població immigrada), el pagament del lloguer del local de la qual el realitza el Consell Comarcal del Tarragonès.

Especialment rellevant és el rol que juguen els consells comarcals en relació als municipis de menys de 20.000 habitants. Segons recordàvem anteriorment, els consistoris d'aquests municipis no disposen d'una estructura de serveis socials pròpia, sinó que és el consell comarcal corresponent qui n'assumeix les funcions i competències en aquest camp. Caldria igualment recordar el pes en general han jugat i encara juguen els Serveis Socials dels municipis en la promoció, elaboració i implementació de mesures relatives a l'atenció de la població immigrada, àdhuc en aquells municipis que s'han acabat dotant d'una regidoria més o menys específica sobre el tema i/o de plans integrals d'actuació interdepartamentals. En aquest sentit, la transferència dels Serveis Socials dels municipis de menys de 20.000 habitants als consells comarcals sovint deixa els seus ajuntaments en una situació de cert desamparament respecte de les possibilitats de tracte de les necessitats derivades de la immigració. D'aquesta manera s'hi fan especialment evidents els principals límits de les línies d'actuació dels consells comarcals:

- Poc personal assignat per municipi. Aquesta situació provoca estats de desbordament dels professionals encarregats i una oferta d'atenció poc sòlida i regular. Per exemple, algunes oficines o delegacions dels serveis socials comarcals a aquests municipis obren un cop per setmana.
- Gestió conjunta d'ajuts externs destinats a unes realitats, trajectòries i sensibilitats municipals diferents.

4. Els recursos humans

Aquesta situació quant a les dotacions pressupostàries i a les fonts de finançament òbviament afecta a la disponibilitat de recursos humans. Efectivament, la queixa per la manca de recursos humans ha estat sempre present en les entrevistes realitzades (veure capítol 3, apartat 5.1.2).

No obstant, com en relació al punt anterior, també en el que respecta a la dotació municipal de recursos humans existeix una àmplia diversitat de situacions. Aquesta varietat no tan sols fa referència a les fonts amb les quals es finança el treball dels professionals que treballen en l'àmbit municipal en qüestions relatives a la immigració, sinó també a la procedència i titularitat dels mateixos treballadors: personal de l'ajuntament, de les diputacions provincials, dels consells comarcals, de la Generalitat, representants del teixit associatiu, de la iniciativa privada, etc. Alhora, genèricament aquesta diversitat s'estructura i es fa visible en funció de la implicació del consistori respecte de l'atenció a la immigració. Novament a tall fonamentalment analític, podem

pensar en l'articulació de tres "models" de capacitació municipal en recursos humans, segons aquest grau d'implicació:

4.1. Capacitació inexistent en recursos humans

Una primera categoria la configurarien aquells municipis sense ni una trajectòria ni una estructura administrativa sòlides d'atenció a la qüestió immigratòria. En aquests casos, és el personal tècnic i polític normalment encarregat dels sectors administratius que atenen la població autòctona qui es fa càrrec del tractament de les necessitats i demandes plantejades per la població immigrada nouvinguda. No sol preveure's cap fons pressupostari a destinar a la contractació de personal especialitzat, ni l'elaboració de mesures de pressió per optar a rebre treballadors experts d'altres nivells administratius o de la societat civil. En alguns casos, les dificultats derivades de l'arribada a l'administració de nous reptes i exigències es tracta de solventar amb cursos o jornades de formació adreçades al personal tècnic i administratiu. Segons referíem anteriorment, no es que s'estigui apostant per la normalització; més aviat ens trobem davant de consistoris que no han fet emergir la preocupació per la immigració a l'agenda política.

4.2. Capacitació puntual en personal especialitzat

Un segon tipus d'aplicació de recursos humans en l'àmbit municipal el representarien aquells municipis que, davant l'emergència de problemàtiques puntuals suscitades per la presència de creixent immigració en el municipi, desenvolupen reactivament estratègies per a dotar-se de personal especialitzat en el tractament de les mancances detectades. Bé se sol·licita treballadors experts a d'altres institucions públiques (el cas dels mediadors interculturals és paradigmàtic), bé es realitzen contractacions o convenis temporals a individus, col·lectius o entitats coneixedors i amb experiència en els sectors corresponents (posteriorment ens referim més detingudament a aquest aspecte). En tot cas, aquests mecanismes de capacitació en recursos humans responen més a criteris reactius i parcials que no pas plantejaments proactius en el marc d'unes línies planificades d'organització de les persones i equips de treball.

4.3. Cap a una política de recursos humans

Finalment, un tercera categoria caracteritzaria la situació d'aquells municipis que han fet una evident aposta per la transversalitat i la integralitat pel que fa al tractament de la població immigrada. Deixant de banda que solen ser municipis amb una més dilatada experiència en el terreny de la recepció d'immigrants i presumiblement governats per un consistori políticament sensibilitzat respecte dels reptes i les necessitats que plantegen els processos migratoris, és l'existència d'un pla transversal d'acció municipal que abordi la temàtica de la immigració (plans transversals de "nova ciutadania", de "convivència", d'"igualtat multicultural", etc.) la que pot fer efectiva l'articulació d'una autèntica *política de recursos humans*. En tot cas, dins de la categoria de municipis que s'han arribat a dotar d'una regidoria i/o d'un pla d'immigració transversal, també caldria distingir situacions i realitats político-institucionals diferents. Igualment en el pla analític, trobaríem els següents extrems:

- D'una banda ens trobem amb regidories, àmbits i plans d'acció transversal el naixement dels quals es produeix amb un pressupost molt reduït o, en ocasions, sense pressupost assignat. Aquesta situació sol acompanyar-se de la delegació en mans d'un o dos tècnics de la seva preparació, el disseny i la constitució. Aquests professionals veuen fàcilment sobredimensionades les funcions laborals: cerca de consens polític, entrevistes d'informació i recolzament per part de la resta d'àmbits i regidories, cerca d'assessorament i línies de col·laboració amb les associacions i entitats del municipi, documentació jurídica i bibliogràfica inicial, cerca de fonts de finançament, elaboració de les línies-marc d'actuació, presentació de projectes, etc. En aquest context es presenten aquelles conegudes situacions caracteritzades pel fet de fer dependre l'èxit dels projectes de regidories, àmbits o plans d'actuació exclusivament de la bona voluntat i capacitat resolutiva del professional o professionals que en són encarregats.
- D'altra banda se situen els municipis que opten de manera clara i decidida per la constitució de dispositius administratius i plans d'acció transversals respecte del tema de la immigració. La claredat d'aquesta aposta no tan sols es reflecteix amb l'assignació d'una partida pressupostària pròpia sinó també, en el nivell dels recursos humans, amb l'articulació d'un tram efectiu de funcions i representacions laborals. Aquesta articulació parteix, normalment, de la voluntat de "despolititzar" la preocupació i implicació respecte de la qüestió immigratòria; es tracta d'evitar fer d'aquesta causa un recurs de lluita electoral i al mateix temps de generar unes formes de treballar suficientment sòlides com per no quedar subjectes a les fluctuacions dels períodes del mandat polític.

5. Punts de complement: el paper de la iniciativa civil o privada

Com hem anat veient i segons detallarem posteriorment, l'acció municipal en el terreny de la immigració sovint reclama i requereix de la participació de les entitats i associacions que d'una manera o altra s'hi veuen implicades. La iniciativa civil o privada, en el cas que ens ocupa, pot representar-se sota formes diverses: associacions d'immigrants, associacions locals d'ordre divers (associacions escolars, de veïns, de comerciants, de lleure, etc.), entitats supralocals amb presència al municipi (Caritas, Creu Roja, Sindicats –CITE, AMIC, Unió de Pagesos-, ONGs d'ajut al desenvolupament,...), fundacions, empreses i iniciatives d'obra social, etc.

Entenem que aquesta participació de la iniciativa civil o privada respon a una quàdruple funció:

- Fer partícep el teixit associatiu de l'elaboració i implementació d'unes mesures que, més o menys directament, els afecten. Es tracta d'afavorir línies d'intervenció abastament compartides i evitar un tractament polític-institucional de "dalt a baix".

- Evitar deixar desatesos certs àmbits d'atenció als que, en tractar-se de l'administració pública, no poden accedir les persones en situació irregular.
- Resoldre algunes de les dificultats d'ordre pressupostari i de recursos humans que caracteritzen la situació dels municipis particularment en l'àmbit del tracte amb la immigració. El propòsit, en aquest sentit, és el d'economitzar recursos delegant en la iniciativa civil o privada (generalment per la via de les subvencions) determinats sectors d'atenció de la població immigrada.
- Contribuir a la legitimació de l'acció municipal. Efectivament, en la mesura en què s'assoleix un grau important d'implicació de la societat civil respecte de l'acció municipal (en termes, principalment, de "representativitat"), en la mesura en què aquesta implicació permet parlar de "consens ciutadà" o de "pacte de ciutadania", els principis i criteris d'intervenció del govern municipal esdevenen legítimament avalats.

També en aquest cas, les maneres com s'articula i organitza la implicació de la iniciativa civil o privada varien substancialment segons les diferents realitats socials i polítiques dels municipis. Podríem fer correspondre aquesta diversitat amb els tres tres "models" de capacitació municipal en recursos humans als que ens referíem en el punt anterior:

1. Municipis sense un teixit amb experiència i preparat per a atendre qüestions específiques relatives a la immigració. En aquest casos, l'arribada, més o menys sobtada i eventual, de població immigrada sol posar al descobert la inexistència de xarxes societat civil-administració municipal suficientment informades i dotades de personal especialitzat.
2. Municipis que, davant l'aparició puntual de problemàtiques derivades de la presència creixent d'immigració en el municipi, desenvolupen reactivament estratègies de col·laboració i contractació de persones, equips o associacions especialitzades en el tractament de les mancances detectades. Aquestes estratègies solen traduir-se en la signatura de convenis temporals amb determinades entitats per a la realització de determinades funcions.
3. Una tercera categoria vindria representada per aquells municipis que, disposant d'un pla o regidoria d'atenció transversal sobre la matèria, inclouen la implicació d'aquestes línies d'acció civil i comunitària en el marc d'una política de coordinació del recursos humans i de relació entre l'administració i la ciutadania. (veure punt 4.3 d'aquest capítol). Podem exemplificar algunes de les atribucions habituals d'aquestes línies de treball:

Línies de treball	Tipus d'iniciativa civil o privada
Estudi-diagnòstic de la realitat de la immigració al municipi	Fundacions, empreses d'estudi, grups d'investigació o personal especialitzat. (locals o supralocals)
Atenció jurídica	Caritas, CITE, AMIC
Formació laboral	Empreses locals, CITE, AMIC
Atenció sanitària	Creu Roja
Promoció d'activitats de lleure	Associacions locals, fundacions locals o supralocals
Promoció convivència ciutadana	Associacions locals (AA.VV., Associacions de Comerciants, culturals,...), ONGs

6. Punts generals d'inseguretat

Ens agradaria concloure aquest apartat destacant alguns dels principals punts d'inseguretat i dificultat que genera la situació general de provisió i gestió municipal dels recursos econòmics i humans disponibles per a l'atenció a la immigració.

- **Pressupost municipal reduït.** En la mesura en què el tractament específic de les problemàtiques i demandes que planteja la immigració en moltes ocasions continua essent atès en termes de despesa afegida o no ordinària per a programes específics de regidories o àmbits específics o per a la constitució d'una nova regidoria transversal, difícilment s'estructura una dotació sòlida en pressupost i recursos humans.
- **El recurs a d'altres nivells administratius.** Davant de les constriccions pressupostàries i competencials dels municipis, aquests usualment recorren a les convocatòries d'ajuts periòdicament obertes per la Generalitat (sobretot Departament de Benestar Social, de Treball, d'Ensenyament) o la Unió Europea (programes com l'Equal, l'Integra, l'Interreg, l'Horizon) i susceptibles de ser adreçades a la disposició de l'atenció (en els àmbits corresponents) a la immigració. Aquest recurs val a dir que sovint ve acompanyat de punts problemàtics. A grans trets, alguns podrien resumir-se a l'entorn d'aquests dos aspectes:
 1. Problemes derivats de la incertesa sobre la resolució de la concessió per part de l'administració a qui se sol·licita l'ajut. No tan sols s'exigeix a les persones encarregades dins l'àmbit municipal a restar sempre al corrent dels plaços i períodes d'obertura i tancament de les convocatòries oportunes i a elaborar els corresponents projectes de sol·licitud; per cert que aquesta exigència resulta especialment en aquells casos en què es delega en un sol professional el tractament dels temes que afecten la immigració al municipi (com hem assenyalat, és el cas freqüent de la presència d'un sol responsable d'un Pla, Regidoria o Àrea específica). També s'obliga als organismes sol·licitants a la incertesa respecte de quines seran les possibilitats reals d'acció, en funció de la resolució final: aprovació completa, aprovació retallada o denegació.

Per exemple, el Departament de Treball sovint no aprova el finançament de tots els tallers o cursos d'ocupació que sol·liciten els municipis i, quan ho fa, generalment en retalla el nombre d'alumnes. Similarment succeeix en el cas dels ajuts que provenen del Fons Social Europeu. Dificilment es pot planificar un marc d'actuació coordinat i proactiu quan es manté aquesta incertesa.

2. Altres problemes de planificació són atribuïbles a la temporalitat de la concessió dels ajuts. La majoria de les línies de finançament procedents del Departament de Treball i de Benestar Social de la Generalitat són de caràcter anual, mentre que els programes comunitaris entren en el marc de paquets quinquenals i l'ajut rarament arriba en encetar-se el quinqueni. Sobretot en el cas dels ajuts de la UE acostuma a justificar-se la conveniència de generar metodologies i formes de treballar, així com xarxes i dispositius institucionals que perdurin després de la finalització del període de l'ajut. A la pràctica resulta complicat mantenir aquestes formes, xarxes i dispositius quan deixa de percebre's l'ajut corresponent, provocant-se novament un tipus dinàmiques d'actuació força fragmentàries, impossibilitant-se processos proactius de planificació a mig i llarg termini.
- **Els cicles del compromís i el mandat polític.** Dèiem anteriorment que alguns en alguns municipis el consistori ha tractat de despolititzar la preocupació i implicació respecte de la qüestió immigratòria, evitant que es pugui fer un ús electoralista d'aquesta causa i al mateix temps tractant de solidificar uns principis i criteris de treball no subjectes a les fluctuacions dels períodes del mandat polític. A la pràctica, cal recordar com, tant a nivell local com estatal (i, en general, internacional), la immigració procedent dels països empobrits s'ha anat conformant com un "tema calent", susceptible d'estructurar solidaritats i antagonismes tant polítics com socials. Dificilment el joc govern-oposició-societat civil pot mantenir-se al marge d'aquest procés; i de fet són conegudes les dificultats d'alguns ajuntaments a l'hora de justificar intervencions en el camp de la immigració qualificables "de discriminació positiva".

En relació a aquests respecte no estaria de més recordar les reivindicacions d'alguns col·lectius del dret al vot dels estrangers extra-comunitaris en eleccions municipals. Convindria considerar que si bé és cert que l'exercici d'aquest dret no garanteix per si sol la plena integració social, és igualment veritat que hauria de suposar un pas endavant en aquest procés. Estem d'acord les raons que aporta Eliseo Aja: "en primer lugar, muy pragmáticamente, porque los partidos políticos, que son el motor de todas las decisiones institucionales, prescinden de los colectivos inmigrantes porque no les proporcionan votos. (...) En segundo lugar, porque teóricamente carece de justificación una democracia que impide el voto de personas que viven desde hace años en el país, trabajando, formando familias y pagando sus impuestos (E. Aja, "Drets i deures fonamentals dels immigrants", ponència presentada a les *Jornades sobre polítiques d'immigració i polítiques d'integració*, Girona, del 5 al 7 novembre de 1997, p. 23).