

PART 2

MARC TEÒRIC: ELEMENTS BÀSICS D'UN ENFOCAMENT COMARCAL DE LA IMMIGRACIÓ

0. Introducció

L'objectiu d'aquest capítol és presentar els principals elements (indicadors, tipologies, dimensions) que ens serviran de marc de referència per a articular un *enfocament comarcal de la immigració*. Seguirem quatre passes. En un *primer moment*, presentem les metodologies i dimensions que ens permetran realitzar diferents tipus d'anàlisi. En un *segon moment*, ens ocupem de les premisses que s'han de tenir en compte en dissenyar polítiques d'integració. En un *tercer moment*, desenvoluparem els tres enfocaments bàsics que seguirem: a saber, un enfocament territorial, sectorial, i social. En un *quart moment* ens endinsarem en les tipologies bàsiques que ens servirà d'orientació per a l'anàlisi quantitativa i qualitativa que farem dels Informes comarcals, les accions portades a terme fins avui i les percepcions dels principals responsables comarcals. Finalment, en un *cinquè moment* examinem el model d'anàlisi de la planificació institucional i la gestió administrativa, així com de l'avaluació del desenvolupament de la implementació dels plans comarcals, resultant quatre categories analítiques.

1. Metodologies i Dimensions	<ul style="list-style-type: none">▪ Necessitats per a integrar als immigrants▪ Accions portades a terme per a desenvolupar polítiques d'integració▪ Planificació institucional i gestió administrativa▪ Percepcions dels responsables comarcals sobre les necessitats i les accions
2. Premisses	<ul style="list-style-type: none">▪ En parlar d'integració suposem que els immigrants es queden▪ La integració és un assumpte d'informació i coneixement.▪ Concepció finalista (quines finalitats?) i procedimental (quins recursos?) de la integració▪ La integració suposa satisfacció de necessitats inicials per a la inclusió
3. Enfocaments bàsics	<ul style="list-style-type: none">▪ Enfocament territorial▪ Enfocament sectorial▪ Enfocament social
4. Tipologies bàsiques	<ul style="list-style-type: none">▪ Tipologia de conflicte a resoldre▪ Tipologia d'accions per a desenvolupar polítiques d'integració▪ Tipologia de sectors públics
5. Escenaris de Planificació i gestió	<ul style="list-style-type: none">▪ Escenari 1. Facilitació de la planificació i la implementació▪ Escenari 2. Facilitació de la planificació▪ Escenari 3. Facilitació de la implementació▪ Escenari 4. Poca facilitació de la planificació i la implementació

1. Metodologies i Dimensions de l'estudi: Necessitats, Estructures, Accions i Percepcions

Aquest estudi combina diferents tipus de metodologies i aborda diferents dimensions. El que interessa per a l'anàlisi dels resultats es combinar aquests metodologies i vincular les diferents dimensions.

Des d'un punt de vista metodològic hem combinat diverses tècniques d'investigació qualitativa:

Tipus de tècnica d'anàlisi	Font d'informació
Anàlisi de contingut dels Informes Diagnosi: Anàlisi descriptiva. Enfocament qualitatiu i quantitatiu tenint com a unitat bàsica d'anàlisi la <i>identificació de Necessitats</i>	11 Informes Diagnosi comarcals. Parts corresponents a la identificació de les necessitats (d'acord amb els quatre sectors de l'estudi Habitatge, Educació, Treball i Sanitat)
Anàlisi <i>Estructural</i> de la planificació institucional i gestió administrativa per a desenvolupar els Plans comarcals	11 Informes Diagnosi comarcals. Parts corresponents a la definició de la Planificació de les propostes d'actuació, l'estructura organitzativa d'implementació i la temporalització operativa de les iniciatives. Guió de treball entregat als responsables comarcals i les valoracions plantejades per aquests en la Jornada del 27 de març
Anàlisi avaluativa de les <i>Accions</i> estratègiques portades a terme per a desenvolupar els Plans comarcals	Relació de les accions portades a terme segons els informes anuals de cada comarca Guió de treball lliurat als responsables comarcals (vegeu Annex II)
Grup de Treball	Jornada realitzada el dia 27 de març de 2003 amb els responsables comarcals per a desenvolupar els plans

Cada una d'aquestes metodologies i tècniques d'anàlisi ens permet cobrir les quatre dimensions de l'estudi.

Dimensió 1	Necessitats	Necessitats identificades en els Informes Diagnosi per a integrar als immigrants
Dimensió 2	Estructures	Planificació i Gestió administrativa per a desenvolupar els Plans comarcals
Dimensió 3	Accions	Accions estratègiques portades a terme per a desenvolupar polítiques d'integració
Dimensió 4	Percepcions	Percepció dels responsables comarcals sobre les necessitats, les estructures i les accions

Per a l'anàlisi dels resultats el que ens interessarà no seran solament els resultats de cada dimensió, sinó més bé els vincles entre les dimensions. D'aquesta manera podrem identificar millor les dificultats que existeixen per a definir un marc institucional per a elaborar polítiques

d'integració en l'àmbit comarcal. L'anàlisi de les relacions entre identificació de necessitats, estructures administratives creades, accions desenvolupades i percepcions dels responsables per desenvolupar-los, ens permetrà per exemple identificar coherències i incoherències amb l'objectiu bàsic de reduir distàncies entre cada dimensió. Lluny de ser un aspecte negatiu, aquestes incoherències denoten que estem en primeres fases del procés de construcció d'un marc institucional, i ens permetrà, per tant, formular els arguments que formen part de les Conclusions Generals de l'estudi per a definir *un enfocament comarcal per a la integració dels immigrants*.

2. Premisses bàsiques d'un enfocament comarcal: la *integració institucional*

La constatació bàsica sobre la que es basa l'enfocament comarcal és que un immigrant quan arriba a Catalunya, arriba a una Comarca. És en aquest marc territorial on es poden desenvolupar unes línies d'acció estratègiques per a contribuir a la seva plena integració dins de les principals institucions públiques. Aquest vincle és el que nomenarem com a *integració institucional*. A partir d'aquesta base s'han de tenir en compte quatre premisses bàsiques en el moment de dissenyar polítiques. Aquestes premisses no procedeixen de l'exterior, sinó que són el resultat de l'anàlisi de contingut efectuat al Document de Presentació elaborat per l'Òrgan Tècnic d'immigració, el qual, com ja l'hem dit, va servir de referència per a elaborar els Informes comarcals. Del que es tracta es de definir els eixos bàsics de la *integració institucional*.

Primera Premissa Bàsica

En parlar de integració institucional estem suposant que els immigrants es queden

Aquesta premissa no per evident manca d'importància. Solament quan la societat d'acollida en general, les institucions polítiques en particular, reconeixen que dins de les expectatives dels immigrants està el quedar-se per a un període de temps indefinit, que parlar d'integració cobra sentit. L'immigrant solament començarà a reivindicar igualtat i drets quan pensi quedar-se. Hi ha doncs un component temporal a tenir en compte en el moment de dissenyar polítiques. Algunes polítiques d'integració poden no tenir èxit perquè la població immigrant no té la intenció d'establir-se a la comarca, o bé és una població immigrant "nòmada" més que sedentària.

Segona Premissa Bàsica

La integració institucional és un assumpte d'informació i coneixement

A partir de l'anàlisi dels Informes es pot inferir una concepció determinada de la integració. El procés d'integració es percep com a un procés d'adquisició de coneixements sobre el funcionament de la societat i la relació que tenen les persones amb les institucions. Seguint el Document de presentació, l'enfocament comarcal defineix la integració en termes d'informació / desinformació. Els principals criteris de coneixement són la llengua, les costums i pràctiques de la societat, el sistema administratiu i la xarxa de serveis públics. Aquesta informació en cap cas suposa conflicte amb les pràctiques que tenen els immigrants, sinó solament un intercanvi d'informació per a que es produeixi l'*acomodació dels immigrants i dels ciutadans*.

Tercera Premissa Bàsica

Concepció finalista (quins objectius?) i procedimental (quins recursos?) de la integració institucional

Estem parlant sobretot d'**integració institucional**. És a dir, de posada en contacte dels immigrants amb les principals institucions. En aquest marc, és important la doble concepció de la integració que es desprèn del Document de presentació. Dues preguntes serveixen de base: quines finalitats per a la integració?, quins recursos per a aconseguir aquestes finalitats? Això implica una **concepció finalista** (quins objectius?) que es centra en els resultats finals, i una **concepció procedimental** (quins recursos?) centrada en els instruments per a aconseguir el resultat final. L'enfocament comarcal per a la integració ha d'expressar una coherència entre les dues concepcions. *Gestionar el vincle entre finalitats i recursos es una de les principals i constants preocupacions a resoldre.*

Des d'un punt de vista dels objectius, els pilars bàsics de l'integració institucional són: convivència, cohesió, lluita contra l'exclusió social, igualtat d'oportunitats, accés als recursos públics. El llenguatge que prima és el de la unió, el de generar confiança i evitar divisions i fractures socials i polítiques. Des d'aquesta perspectiva es pensa sempre en termes de límits per a la acció. La integració suposa trencar barreres: prevenció de l'exclusió social, evitar el risc social i l'aïllament cultural, impulsar la participació social dels immigrants, fomentar la convivència entre immigrants i societat acollida.

Des d'un punt de vista procedimental, la integració institucional significa accés als sectors públics i poder beneficiar-se dels bens que es distribueixen com qualsevol ciutadà. Això significa principalment connexió de l'immigrant al corrent principal de la societat en igualtat de condicions. Aquesta concepció és el que ocupa majoritàriament els Informes Diagnosi. S'expressa una forta concepció de que es tracta de nous vinguts i que l'objectiu prioritat és el de connectar-los amb les esferes institucionals. Invertint l'argument, *que el problema bàsic que cal evitar és la desconexió dels immigrants amb les principals institucions de la societat.*

Quarta Premissa Bàsica

La integració institucional suposa satisfacció de necessitats inicials

Seguin el Document de presentació, quan es parla d'identificar "necessitats", es pressuposa que es parla dels elements requerits per a que es produeixi la connexió de l'immigrant amb el corrent principal de la societat. L'enfocament comarcal dona, doncs, per implícita l'equació "*Integració = satisfacció de necessitats*", on 'necessitat' significa "*recursos per a connectar-se amb les principals institucions públiques*". La integració suposa, doncs, gestió dels diferents espais públics i polítiques d'inclusió. La *integració institucional* es pot definir com a *resultat d'un procés d'inclusió en totes les institucions públiques de la societat en igualtat de condicions*. En termes negatius, una política d'integració institucional és una *política desegregacionista*, en el sentit que el que *busca és evitar la separació de l'immigrant amb el corrent principal de la societat.*

3. Enfocaments bàsics: enfocament territorial, sectorial, i social

El marc de referència per a elaborar polítiques d'integració està basat en tres dimensions: territori, sectors públics i ciutadania. Cada una d'aquestes dimensions estan a la base d'un enfocament diferent per a la integració institucional: enfocament territorial, sectorial i social

Enfocament territorial Integració i Territori

L'*enfocament territorial* parteix de la premissa de que la integració depèn del context territorial on l'immigrant s'instal·la. En el marc d'aquest estudi aquest context és Catalunya, des del punt de vista de l'Estat Espanyol, i les comarques, des del punt de vista de Catalunya. *L'enfocament territorial emfatitza, doncs, que la integració dels immigrants depèn d'en quina comarca l'immigrant ha decidit instal·lar-se.* Per a l'enfocament comarcal, la perspectiva territorial de la integració és una de les condicions necessàries que s'ha de tenir en compte per a elaborar polítiques.

Enfocament sectorial Integració i Sectors Públics

L'*enfocament sectorial* parteix de la premissa que els immigrants, “quan arriben”, estan mancats dels béns públics que les institucions distribueixen als seus ciutadans. La intenció prioritària de l'enfocament comarcal és que els immigrants es beneficiïn també d'aquesta distribució. Es suposa doncs que tota política d'integració depèn de l'esfera pública on es vulgui implementar. Per exemple, no pot ser la mateixa política d'integració la que s'aplica a l'esfera de la educació que a l'esfera de la sanitat. Cada esfera pública presenta bens públics diferents (educació, salut, treball, habitatge, etc.) els quals poden originar necessitats diferents. Per tant no és possible defensar una política d'integració universal i transversal, aplicable a qualsevol esfera pública. Aquest enfocament també implica que en discutir sobre la integració estem establint una relació entre els immigrants i les institucions públiques. La *integració institucional* suposa la inclusió dels immigrants dins de les esferes públiques.⁵

Enfocament social Integració i ciutadania

L'*enfocament social* parteix de la premissa que la integració no és un assumpte que solament ha d'estar destinat als immigrants, sinó a la societat en general, a la ciutadania en particular. La ciutadania està acostumada a percebre les polítiques d'integració, com un tema que no els hi afecta directament. L'enfocament social insisteix en que tota política d'integració ha d'aconseguir implicar a la ciutadania, és a dir, que la ciutadania es senti “còmplice” de les polítiques que es fan i que no solament es preocupin per elles quan sentin que els hi afecta negativament.⁶

Segons el Document de presentació, la integració no és solament un assumpte de l'immigrant sinó també de la societat d'acollida. En aquest sentit, la identificació de les necessitats i dels problemes per a la integració té també com a referent els recursos que necessiten les institucions públiques, les quals també es veuen limitades per a integrar als immigrants. Aquest tema és important ja que sempre es parla d'identificar necessitats dels immigrants, però també estan les necessitats dels agents que actuen en la integració (institucions, associacions, ong, etc..)

En aquest sentit les institucions han de generar confiança i sensibilitat davant d'actes racistes o problemes que afecten directament als immigrants. L'immigrant tindrà predisposició a integrar-se si no té elements de rebuig i de sospita, d'inseguretat institucional. La capacitat de reacció de les institucions davant de fets imprevistos és també un signe de confiança per part de l'immigrant.

⁵ Una aplicació d'aquest enfocament sectorial tenint com a cas d'estudi la ciutat de Barcelona es pot trobar a R. Zapata *L'hora dels immigrants: esferes de justícia i polítiques d'acomodació* (Barcelona: Proa, 2002).

⁶ Aquesta és una de les principals dimensions de les polítiques d'acomodació defensades en R. Zapata, *L'hora dels immigrants*,

4. Tipologies bàsiques: conflictes, accions, sectors

Les següents tipologies tenen un doble ús: d'una banda, un ús metodològic, en tant que serveixen de categories bàsiques per a discriminar els diferents tipus d'informació analitzats; d'una altra banda, un ús pràctic, en tant que constitueixen les bases per a formar arguments, legitimar accions portades a terme i percepcions en torn a temes bàsics.

Tractarem tres tipologies bàsiques: (4.1) Tipus de conflicte a resoldre, (4.2) Tipus d'acció per a desenvolupar polítiques d'integració, (4.3) Sectors Públics considerats.

4.1. Tipologia de conflicte a resoldre

La *identificació del conflicte a resoldre* és important ja que la consciència d'haver identificat el conflicte conté la majoria de les vegades les claus de la seva solució. Partim de la base que la majoria de les vegades un mateix conflicte pràctic entre immigrants i institucions públiques dins d'un sector determinat no s'identifica en els mateixos termes. Sense identificació clara del conflicte, no hi haurà definició clara, i per tant, la política que es segueixi mancarà del marc necessari per a poder justificar-se.

En aquesta línia existeixen tres formes diferents d'identificar els conflictes. A saber, conflicte degut a Recursos administratius i legals (RAL), conflicte Socioeconòmic (SOCECO), i conflicte Cultural (CUL). Cada un d'aquests tipus de conflicte requereix polítiques diferents. Si considerem que en un mateix conflicte pràctic es poden donar més d'una tipologia, una política global (un enfocament comarcal) requereix també articular bé aquests tres tipus de conflictes i establir termes de prioritat entre ells.

La importància d'identificar un conflicte és fonamental, ja que les polítiques que es facin per a resoldre'l (o anticipar-se) són diferents. Solament quan s'identifica un conflicte com estrictament socioeconòmic, queda legitimada una *política genèrica*. En els altres dos casos, quan el conflicte a resoldre s'identifica com de recursos administratius i legals o cultural, queden legitimades les *polítiques d'acció específiques* o *estricteament específiques*, respectivament.

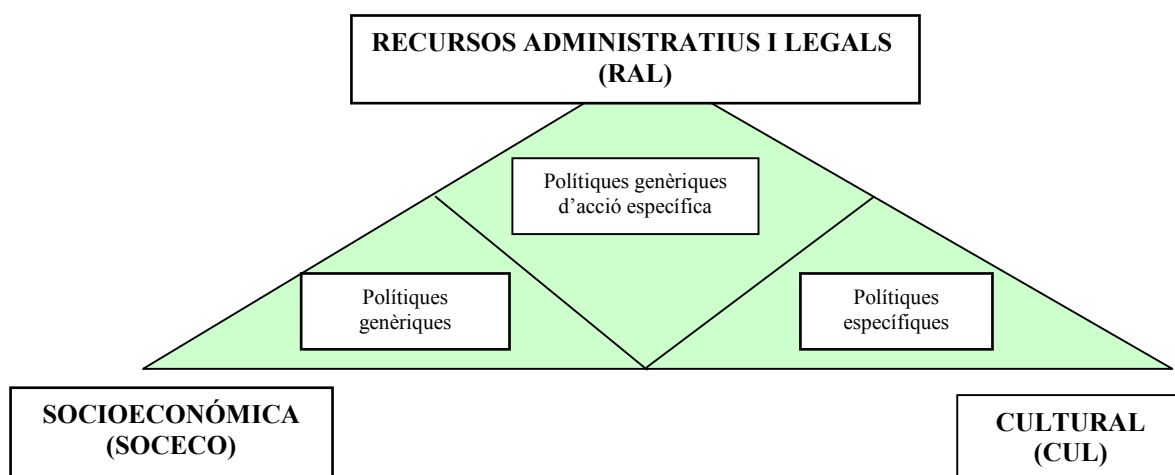
La diferència entre aquests tipus de polítiques són importants.⁷ Les *polítiques específiques* tindrien com a principals receptors únicament els immigrants en virtut dels seus problemes específics. Les *polítiques genèriques* tractarien els immigrants com la resta de la població

⁷ Vegeu R. Zapata, *L'hora dels immigrants*.

ciutadana, sense considerar com a criteris d'orientació problemes específics. Entre ambdós extrems existeixen el que nomenem *polítiques genèriques d'acció específica*. Aquest tipus de polítiques incorporaria dins d'una lògica genèrica l'especificitat dels immigrants, per a poder incloure'ls com a potencials receptors i evitar, així, els *efectes potencials d'exclusió* de les polítiques específiques. Es a dir, s'incorpora com a criteri per a destinar polítiques genèriques elements propis que afecten als immigrants.

Darrera cada forma de concebre un conflicte y les polítiques corresponents per a resoldre'ls hi ha una concepció determinada de la immigració. La *percepció cultural* del conflicte que està a la base de *polítiques específiques*, parteix de la premissa que la presència d'immigrants crea nous problemes que no afecten als ciutadans. La *percepció socioeconòmica* que està a la base de la defensa de *polítiques genèriques*, tot al contrari, assumeix que la immigració en tot cas agreuja o "des-tapa" problemes ja existents que afecten també als ciutadans. La *percepció de recursos administratius i legals* del conflicte a resoldre que està a la base per a legitimar *polítiques genèriques d'acció específica*, el que implica és que estem davant de conflictes nous estructurals: de recursos (econòmics, humans, materials, informatius, formatius), de competències, legals, de cultura transversal y de cooperació, etc., i que per tant, el millor és incorporar aquesta nova realitat dins de les polítiques genèriques ja existents, en lloc de crear unes de paral·leles (*polítiques específiques*) o simplement ignorar-les o considerar-les com a també afectant als ciutadans (*polítiques genèriques*).

Esquemàticament:



4.2. Tipologia d'accions per a desenvolupar polítiques

Per l'anàlisi de les accions portades a terme per a desenvolupar els Plans Comarcals podem fer una tipologia diferenciant bé quatre tipus d'acció possibles.

Tipus d'acció	
Tipus A	Creació de nous serveis (punts informatius, Oficina d'atenció, mediació, etc.)
Tipus B	Informes, estudis, protocols, documentació, elaboració de projectes, reunions de treball i coordinacions de <i>caràcter intern</i>
Tipus C	Cursos, jornades, taules rodones, tallers, participació mitjans comunicació i altres activitats de <i>caràcter divulgatiu, formatiu i informatiu</i>
Tipus D	Assessoraments, guies, suport a iniciatives socials, campanyes, programes i altres activitats de <i>caràcter extern</i>

4.3. Sectors Públics

Després d'una primera comparació dels sectors tractats en cada un dels Informes Diagnosi, hem considerat que hi han quatre bàsics: Habitatge, Educació, Treball i Sanitat. La taula següent mostra quins sectors han estat contemplats en cada comarca.

Taula II: Comarques i sectors considerats en els 11 Informes Diagnosi

Comarques / Sectors	Serveis Socials	Habitatge	Sanitat	Educació	Treball	Seguretat Ciutadana	Cultura	Altres temes ⁱ
Alt Empordà								
Bages								
Baix Ebre								
Baix Empordà								
Garraf								
Garrotxa								
La Selva								
Montsià								
Pla de l'Estany								
Segarra								
Vallès Oriental								

Per fer l'anàlisi de les *Necessitats* i de les *Accions* desenvolupades, ens interessa sobretot aquests quatre sectors. Es diferenciarà, doncs, aquests sectors d'altres sectors o bé a accions que no són estrictament sectorials. La tipologia que farem serà la següent:

Sector
Acció No orientada cap a un sector (No)
Habitatge
Educació
Treball
Sanitat
Altres: Seguretat (Guardia Urbana, Mossos de Esquadra, etc.) , Empadronament, Cultura, etc.

5. Models de planificació i gestió

Un dels objectius del present treball és avançar un anàlisi de la gestió dels Plans Comarcals, tant a partir dels Informes Diagnosi, com des de les valoracions dels propis responsables sobre el desenvolupament de la planificació, la implementació de les accions que s'han posat en marxa, així com del grau d'assoliment dels objectius d'actuació.

Per aprofundir en aquest estudi, proposem dos conjunts de criteris analítics, corresponents a l'estudi de la planificació institucional i la gestió administrativa. En primer lloc, els relatius a la valoració de la capacitat dels Informes de facilitar la planificació de l'actuació pública. En segon lloc, els vinculats amb el disseny institucional d'implementació dels programes sobre immigració. Resultat d'això, categoritzarem els diferents Informes en quatre grups, definidors cada un d'ells d'un conjunt de caràcters que influeixen de forma clara en la generació d'incentius institucionals per a la concreció dels processos de planificació i implementació de les actuacions públiques en matèria d'immigració. La síntesi d'aquests dos eixos permetrà identificar quatre escenaris de desenvolupament de la política comarcal sobre immigració, escenaris que veurem que es configuren en la realitat a partir de les valoracions que els responsables comarcals tenen sobre la utilitat dels Informes i sobre la tasca que s'ha desenvolupat en aquests darrers anys. En concret, els quatre escenaris als que ens referirem són els següents:

Tipus d'Escenari	
1. Escenari facilitador de la planificació i implementació.	Aquí situarem els casos on es produeix una autèntica articulació de les propostes d'actuació, en base a una visió global, cosa que facilitarà la configuració en el futur de les línies estratègiques d'un pla d'actuació. Per altra banda, en aquest escenari es promou la coordinació operativa de l'actuació pública, el que millora les possibilitats d'èxit de la implementació.
2. Escenari facilitador de la planificació,	Promou les propostes d'actuació d'una forma articulada estratègicament en vers una planificació global, però no es fan previsions sobre l'estructura institucional d'implementació.
3. Escenari facilitador de la implementació	Promou l'actuació operativa de les propostes plantejades en els Informes, però a la vegada, es presenten de forma desarticulada. Això implicarà la necessitat de la seva reconfiguració posterior per a propiciar una veritable acció estratègica comarcal.
4. Escenari poc facilitador de la planificació i la implementació	Es detecta la falta d'articulació de les propostes d'actuació de forma estructurada envers una futura configuració d'un pla d'actuació estratègica comarcal. Tampoc es defineix de forma clara la responsabilitat operativa d'una o unes organitzacions concretes.

Com veurem, les previsions referides a cada un d'aquest quatre escenaris es confirmaran en gran mesura a partir de les valoracions dels responsables de la planificació i la gestió de la política local sobre immigració. L'anàlisi d'aquestes valoracions l'estructurarem a partir de les següents Categories:

Categories Valoratives de les Estructures (planificació i implementació)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valoració sobre la utilitat dels Informes Diagnosi i sobre el seu grau de debat i discussió a partir de jornades específiques. ▪ Valoració sobre la utilitat de vertebrar Plans Comarcals sobre immigració. ▪ Valoració sobre el grau de coneixement i satisfacció de la població immigrant sobre les mesures d'actuació pública. ▪ Valoració sobre els elements clau per assegurar l'èxit de les accions desenvolupades. ▪ Valoració sobre la coordinació de l'acció pública amb els agents socials i institucionals. ▪ Valoració sobre els recursos i el suport necessari per a la implementació de les accions. ▪ Valoració dels punts forts i febles de la implementació.