PART 3

ANÀLISI DELS INFORMES DIAGNOSI COMARCALS: NECESSITATS I ESTRUCTURES

0. INTRODUCCIÓ

L'objectiu d'aquesta tercera part és analitzar el contingut dels Informes Diagnosi realitzats a cadascuna de les comarques. Lligat amb el marc teòric que presentàvem en la part segona, aquest capítol respon a la dimensió de les *Necessitats* (necessitats identificades en els Informes Diagnosi per a integrar els immigrants) i també a la de les *Estructures* (Planificació i Gestió administrativa per desenvolupar a terme els plans comarcals)

El *primer capítol* presenta els resultats de l'anàlisi de les *Necessitats* que s'infereixen dels Informes. Aquest s'estructura en tres apartats. El primer respon a l'enfocament sectorial (específicament: habitatge, educació, sanitat i treball); a continuació s'aplica l'enfocament territorial; al tercer apartat i d'acord amb els resultats dels dos enfocaments anteriors, elaborem l'enfocament comarcal per a dissenyar polítiques d'integració institucional dels immigrants.

El *segon capítol* fa referència a les *Estructures* i s'analitza la planificació institucional i la gestió administrativa proposada als Informes Diagnosi. D'acord amb el marc teòric (especialment les tipologies dels Escenaris de planificació i gestió) les dues preguntes bàsiques que s'articulen en els quatre apartats del capítol són, en primer lloc, en quina mesura els Informes són un instrument facilitador de la planificació, i quin disseny institucional es preveu per la futura posada en marxa del Pla.[8]

[8] Dins del Balanç Final hem exposat de forma resumida totes les conclusions i resultats que es desprenen d'aquesta part de l'Informe.

I. ANÀLISI DE LES NECESSITATS: ENFOCAMENT SECTORIALI TERRITORIAL

0. Introducció

La unitat d'anàlisi d'aquesta primera anàlisi dels Informes comarcals són les *Necessitats* per a aconseguir la integració institucional. L'objectiu bàsic es realitzar una anàlisi de contingut vinculant els diferents sectors amb les comarques. D'acord amb el marc teòric, ens hem centrat en com cada Informe identifica *les Necessitats* i les hem categoritzat seguint la tipologia de *Tipus de conflicte* (Recursos Administratius i Legals, Socioeconòmics, Culturals) i *Tipus de sectors*. D'acord amb els enfocaments bàsics, hem seguit un triple procediment:

Secció 1: Enfocament sectorial (Sectors/Necessitat): Destaquem els criteris bàsics utilitzats per a identificar les *necessitats* existents en cada un dels sectors. Seguirem la tipologia de conflictes descrits en el marc teòric: els que estan relacionats amb els Recursos Administratius i Legals (RAL), els relacionats amb temes socioeconòmics (SOCECO), i, per últim, els conflictes relacionats amb temes culturals (CUL). Per cada tipus de necessitat hem identificat també *criteris bàsics*. El número de cada casella indica les vegades que apareix com a criteri aquesta categoria bàsica (el màxim de vegades és 11, corresponent als 11 Informes Diagnosi comarcals).

Secció 2: Enfocament territorial (Territori/Sector/Necessitat): Destaquem com cada comarca identifica les necessitats. Suposem que cada comarca presenta necessitats diferents i, per tant, s'ha de fer, d'acord amb l'enfocament territorial, polítiques diferents segons el context territorial.

Secció 3: Enfocament comarcal per a dissenyar polítiques d'integració: D'acord amb els resultats anteriors destaquem els objectius bàsics i el marc estratègic per a dissenyar polítiques per sectors i en general. En aquesta secció utilitzarem també, per completar la informació, dades corresponents a les percepcions expressades per els diferents responsables comarcals, d'acord amb un Guió de Treball transcrit a l'Annex.

1. Enfocament sectorial

Taula III: Enfocament sectorial: Sectors / Necessitat /conflicte

Tipus Conflicte	Criteris (necessitats)	SECTORS			
		Habitatge	Educació	Treball	Sanitat
Recursos administratius i legals	Avaladors	1			
	Recursos humans		4		1
	Recursos materials	1	4		
	Recursos informatius		5	1	1
	Recolzament institucional	1	3	3	
	Homologació permís de conduir			4	
	Indefensa legal			3	
	Manca servei atenció (informació i assessorament)			3	
	Distorsió notícies			1	
	Cooperació actors			1	
	Coordinació entre administracions		1	3	3
	Mediadors				3
	Manca dades sobre entorn immigrants				2
	Lentitud administrativa en obtenció documentació			4	2
	Tractament paternalista				1
	Manca previsió en distribució del bé			4	
	Desconeixement del sistema (xarxa administrativa)	1	3	1	6
	Desconeixement dels drets i deures	2	2	4	3
Socioeconòmic	Temps arribada (nouvinguts)	1	6	1	1
	Absentisme		3		
	Gènere		2	3	6
	Edat	1	1	1	2
	Nens carrer		1		
	Participació en activitats extra ofertes		4		
	Participació en programes específics		2	4	
	Inestabilitat econòmica	5	2	1	1
	Formació professional			10	
	Mobilitat			2	
	Precarietat	10		3	
	Preus	10			
	Escassetat	1			
	Control privat en distribució	4	1	2	
	Rebuig social	4	1		
	Concentració urbana	9			
	Concentració comarcal	1			
Cultural	Origen nacional	9	3	8	3
	Cultura	2	3	4	1
	Color de la pell	2		1	
	Desconeixement mutu	3	3	2	6
	Presencia diversitat cultural		9	1	3
	Llengua		8	3	8
	Interrelació immigrants i professionals		6		7
	Interrelació entre immigrants i autòctons	1	3		
	Precaució en discriminació positiva		2		
	Concentració comunitària	1	4	1	
	Formació de grups basats en origen		2		

Una primera observació a destacar és que hi ha pocs conflictes estrictament transversals, és a dir, que apareixen en tots els sectors. *Aquesta observació pot servir de contra-argument a la idea rebuda dels discursos entorn a la immigració: a saber, aquells que emfatitzen que una de les característiques de la gestió de la integració és que és un tema transversal.* Aquesta taula ens permet precisar que la gestió de la immigració és un tema transversal perquè afecta a tots els sectors públics, però ***l'enfocament sectorial ens diu que no afecta de la mateixa manera a tots els sectors.*** L'anàlisi qualitativa següent ens permetrà concretar millor el contingut d'aquest enfocament sectorial.

1. *Cada tipus de conflicte té un tema transversal important.*

Tipus de conflicte	Identificació necessitat transversal
Recursos administratius i legals	Desconeixement del sistema Desconeixement de drets i deures
Socioeconòmic	Temps arribada (nouvinguts) Inestabilitat econòmica Edat
Cultural	Origen nacional Cultura Desconeixement mutu

Això implica que els pilars bàsics d'un enfocament comarcal han de seguir aquests tres objectius.

2. *Hi ha conflictes que són específics d'un sector, ja que no apareixen en altres.*

Tipus de conflicte	Habitatge	Educació	Treball	Sanitat
Recursos administratius i legals	Avaladors	[No tractat]	Permís de conduir Indefensa legal Manca servei atenció Distorsió notícies Cooperació actors Coordinació administracions Manca previsió	Mediadors Manca dades entorn Tractament paternalista
Socioeconòmic	Preus Escassetat Concentració urbana Concentració comarcal	Absentisme Participació en activitats extra ofertes Nens carrer	Formació professional Mobilitat en distribució	[No tractat]
Cultural	[No tractat]	Presencia diversitat cultural Precaució en discriminació positiva Formació grups basats en origen	[No tractat]	[No tractat]

3. Quantitativament, podem considerar el *Grau de Conflictivitat* que té cada sector segons el tipus de conflicte. La fórmula seria: *Número de criteris per sectors / Número total de criteris (necessitats) segons tipus de conflicte x 100 = Grau de*

conflictivitat. Per fer el total, considerem el número total de criteris (46) com a referència. Els resultats obtinguts són:

Tipus de conflicte	Habitatge	Educació	Treball	Sanitat
Recursos administratius i legals	27,8 %	38,9%	66,7%	50%
Socioeconòmic	58,8%	58,8%	52,9%	23,5%
Cultural	54,5%	90,9%	63,6%	54,5%
Total	45,7%	58,7%	60,9%	41,3%

- Per sectors:
  - *Habitatge* casi no presenta conflictes de tipus recursos administratius i legals, la majoria de conflictes són socioeconòmics i culturals.
  - *Educació* destaca el número de conflictes relacionats amb cultura.
  - *Treball* destaca la seva fragmentació en tipus de conflicte, encara que despunta els relacionats amb recursos administratius i legals
  - *Sanitat* destaca que el conflictes no són socioeconòmics, sinó culturals i de recursos.
- Si considerem el percentatge més elevat en cada tipus de conflicte per sector observem el tipus de conflicte característic de cada sector:

Sector	Tipus de conflicte prioritari
Habitatge	Socioeconòmic
Educació	Cultural
Treball	Recursos administratius i legals
Sanitat	Cultural

- Per últim, si ens fixem en els totals, podem establir una relació de prioritat per sectors per a orientar un enfocament comarcal: Treball, Educació, Habitatge, Sanitat.

1. Enfocament territorial

Per il·lustrar l'anàlisi de contingut anterior desglossem a continuació la presència dels *criteris bàsics* (les necessitats) en cada territori i sector.

Conf.	Sect.	Alt Empordà	Bages	Baix Ebre	Baix Empordà	Garraf	Garrotxa	La Selva	Montsia	Pla de L'Estany	Segarra	Vallès Oriental
Recursos administratius i legals	Habitatge		Avaladors			Recolzament institucional		Desc. sistema Desc. drts / dres		Desc. drts / dres		R. material
	Educació	Desc. sistema R. humans R. informatius	R. humans R. materials Desc. drts / dres R. informatius	R. materials R. humans R. informatius Desc. sistema	Recolzament institucional	Recolzament institucional	Desc. drts / dres	Desc. sistema Recolzament institucional	Coordinació administracions R. informatius	R. humans R. materials	R. materials R. informatius	
	Treball		Lentitud adm. Indefensa legal Desc. sistema Recolzament institucional R. Informatiu	Desc. drts / dres Lentitud adm. Permís conduir	Indefesa legal Manca previsió Lentitud adm.	Indefesa legal Recolzament institucional Coordinació administració Permís conduir Manca servei atenció	Manca previsió	Permís conduir Lentitud adm. Desc. de drts / dres	Manca servei atenció Desc. drts / dres Permís conduir Manca previsió Coordinació administracions Cooperació actors Distorsió notícies		Desc. de drts / dres Coordinació administracions	Recolzament institucional Manca previsió Manca servei atenció
	Sanitat	Mediadors R. informatius Desc. sistema		Desc. sistema Coordinació administracions Manca dades	Desc. sistema	Coordinació administracions	Mediadors, Desc. sistema Lentitud adm.	Desc. sistema Manca dades Lentitud adm. R. humans Tractament paternalista Desc. drts / dres	Desc. sistema Desc. drts / dres Mediadors	Desc. drts / dres Coordinació administracions		

Conf.	Sect.	Alt Empordà	Bages	Baix Ebre	Baix Empordà	Garraf	Garrotxa	La Selva	Montsia	Pla de L'Estany	Segarra	Vallès Oriental
Socioeconòmic	Habitatge	Preus Control privat Conc. urbana	Preus Escassetat Conc. urbana Precarietat Rebuig social Control privat	Preus Precarietat Conc. urbana Conc. comarcal Rebuig social Control privat	Control privat Precarietat Preus Conc. urbana Conc. comarcal Rebuig social Inestabilitat econòmica	Preus Edat Conc. urbana Precarietat	Precarietat Preus Conc. urbana	Inestabilitat econòmica Precarietat Preus	Preus Precarietat	Preus Conc. urbana Inestabilitat econòmica Precarietat Rebuig social	Inestabilitat econòmica Preus Precarietat Temps arribada Conc. urbana	Conc. urbana Precarietat Inestabilitat econòmica
	Educació	Participació activitats	Temps arribada Absentisme	Temps arribada Rebuig social Inestabilitat econòmica Participació activitats	Absentisme Inestabilitat econòmica Participació activitats Gènere Edat Nens carrer	Partic. Progrs. Control privat	Temps arribada Partic. Progrs.	Participació activitats Temps arribada Gènere	Absentisme		Temps arribada	Temps arribada
	Treball	Formació professional	Formació professional Control privat	Formació professional	Precarietat Inestabilitat econòmica Mobilitat Formació professional	Formació professional Partic. Progrs.	Formació professional Gènere Partic. Progrs.	Formació professional Control privat Mobilitat Precarietat Gènere Partic. Progrs.	Formació professional	Precarietat Gènere Edat	Temps arribada Formació professional	Formació professional Partic. Progrs.
	Sanitat			Gènere	Gènere, Edat Inestabilitat econòmica Temps arribada	Gènere		Gènere		Edat	Gènere	Gènere

Conf.	Sect.	Alt Empordà	Bages	Baix Ebre	Baix Empordà	Garraf	Garrotxa	La Selva	Montsia	Pla de L'Estany	Segarra	Vallès Oriental
Cultural	Habitatge		Origen nacional Cultura	Origen nacional Cultura Color de pell	Origen nacional	Origen nacional	Origen nacional	Desc. mutu Origen nacional	Desc. mutu Origen nacional	Desc. mutu, Conc. comunitària Origen nacional	Origen nacional Color de la pell, Interrelació immigrants i autòctons	Color de la pell
	Educació	Presència diversitat cultural Interrelació immigrants i professionals Conc. Comunitària	Llengua Cultura Presencia diversitat cultural	Llengua Conc. Comunitària Interrelació immigrants i professionals	Desc. mutu Pres. diversitat cultural Llengua Conc. Comunitària Interrelació immigrants i professionals Interrelació immigrants i autòctons Formació grups basats origen	Llengua Presència diversitat	Llengua Desc. mutu Interrelació immigrants professionals Presència diversitat cultural	Cultura Llengua Desc. mutu Presencia diversitat cultural Interrelació immigrants i professionals	Inter. Immigs. i professionals Inter. immigs. i autòctons Formació grups basats orígen Origen nacional Precaució en discriminació positiva Pres. diversitat cultural Llengua	Precaució en discriminació positiva Origen nacional Conc. Comunitària	Presencia diversitat cultural Origen nacional Cultura Interrelació immigrants i autòctons	Llengua Presencia diversitat cultural
	Treball		Presencia diversitat cultural	Origen nacional Desc. mutu	Conc. comunitària Origen nacional Color de la pell	Llengua Origen nacional Cultura	Origen nacional Cultural	Origen nacional Cultura	Llengua Desc. mutu Origen nacional Cultura	Origen nacional	Origen nacional Llengua	
	Sanitat		Interrelació immigrants i professionals Llengua Desc. mutu	Llengua Desc. mutu Interrelació immigrants i professsionals	Origen nacional, Llengua Desc. mutu Interrelació immigrants i professionals Presencia diversitat cultural	Desc. mutu Interrelació immigrants i professionals	Llengua Interrelación immigrants i professionals, Desc. mutu	Llengua	Llengua Interrelació immigrant i professionals Presencia diversitat cultural	Llengua Origen nacional Cultura Interrelació immigrants i professionals	Llengua Presencia diversitat cultural Desc. mutu Origen nacional	

3. Enfocament comarcal per a dissenyar polítiques d'integració

D'acord amb les anàlisis anteriors podem establir les bases de l'enfocament comarcal per a dissenyar polítiques d'integració. Seguirem per sectors els objectius bàsics que s'infereixen de l'anàlisi qualitativa i el marc estratègic que ha de limitar les polítiques d'acord amb els conflictes més rellevants. Considerarem també els resultats de l'anàlisi efectuada la pregunta 1 (Taula 16. Objectius Bàsics) del Guió de Treball (Vegeu Annex) que vam entregar als responsables dels Plans.

3.1 Identificació del conflicte a resoldre

Per identificar el conflicte a resoldre tornem a la Taula C i ens fixem en els números de les caselles, que indiquen la freqüència d'aparició del criteri (no poden superar l'11, d'acord amb el número d'Informes comarcals que analitzem).

Podem fer dues Lectures:

- **Lectura 1:** Ens fixem per sector i tipus de conflicte, la freqüència que supera a 5. El fet que un criteri aparegui igual o més de 5 vegades és símptoma de la seva importància, i per tant, indicador vàlid per a considerar-ho com a criteri rellevant que ha de forma part dels objectius generals d'un enfocament comarcal. Si hi ha més d'un criteri per sector que iguala o supera a cinc, posem els criteris per ordre decreixent. Els resultats són els següents:

Tipus de conflicte	Habitatge	Educació	Treball	Sanitat
Recursos administratius i legals	[No tractat]	Recursos informatius	[No tractat]	Desconeixement del sistema
Socioeconòmic	Precarietat Preus Concentració urbana Inestabilitat econòmica	Tems arribada (nouvinguts)	Formació professional	Gènere
Cultural	Origen nacional	Presencia diversitat cultural Llengua Interrelació immigrants i professionals	Origen nacional	Llengua Interrelació immigrants i professionals Desconeixement mutu

- **Lectura 2:** Independentment dels sectors, comptem el número total de vegades que apareix el criteri. Considerem els que apareguin amb un coeficient superior a 11 (sumant el número de vegades possible per cada sector, donaria 44. Essent el quart 11). Amb aquesta lectura destaquem les necessitats més rellevants que han de constituir les prioritats d'un enfocament

comarcal. Els criteris que apareixen igual o més de 11 vegades són (posem entre parèntesis la freqüència)

Tipus de conflicte	Necessitats prioritàries
Recursos administratius i legals	Desconeixement del sistema (11) Desconeixement dels drets i deures (11)
Socioeconòmic	Precarietat (13) Gènere (11)
Cultural	Origen nacional (23) Llengua (19) Desconeixement mutu (14) Presencia diversitat cultural (13) Interrelació immigrants i professionals (13)

Podem observar que *en contra de l'argument que es dona per pressuposat, l'anàlisi de la freqüència ens indica clarament que el tipus de conflictes prioritaris són de caràcter cultural, essent els temes de discriminació (origen nacional) els més rellevants. La política contra la discriminació ha de ser una de les prioritats.* La immigració és un tema que presenta més conflictes de tipus culturals que socioeconòmics.

Vinculant aquesta dimensió de les *Necessitats* amb les *Percepcions*, aquest primer resultat contrasta directament amb els resultats de la pregunta que vam plantejar als responsables dels Plans sobre quins eren els objectius bàsics per a aconseguir la plena integració dels immigrants. L'anàlisi de la Taula 16 del Annex III (Taula 16: Objectius Bàsics) ens mostra que la majoria dels objectius que es marquen són de tipus de Recursos Administratius i Legals (RAL). La taula següent (obtinguda a partir de la Taula 16 del Annex) resumeix l'enfocament comarcal des del punt de vista dels objectius prioritaris.

Taula II. Objectius bàsics

	%
Cultural	27%
Socioeconòmic	27%
Recursos Administratius i Legals	46%

Del total d'objectius prioritaris assenyalats, casi el 50% són de tipus RAL, quedant els de tipus Cultural i Socioeconòmic en un mateix percentatge (27%).

Aquesta diferència pot tenir al menys *dues possibles interpretacions* que en lloc de veure'ls com a enfrontades, es millor considerar-les com a complementàries. *D'una banda*, destaca la fase tant preliminar en la que ens trobem, amb falta de recursos per a portar a terme accions. Encara que s'identifiquin necessitats de tipus cultural i socioeconòmiques des del punt de vista dels

immigrants, les necessitats dels que han de portar a terme accions i polítiques d'immigració són bàsicament de recursos. Aquests recursos no s'han de considerar com a simplement monetaris, humans i materials, encara que també, sinó també informatius, legals, així com tenir un marc de relacions transversals i canals de participació (vegeu els detalls en la Taula 16 del Annex). *D'una altra banda*, el fet que la percepció que predomina per els gestors i administradors dels Plans es bàsicament una visió on prevalen més els temes instrumentals per a aconseguir la integració. Aquest fet no necessàriament es conflictiu amb la realitat diferent que mostra l'anàlisi qualitatiu de les necessitats que hem fet, però podria ser-ho si aquest fet domina els criteris per a fer polítiques concretes.

La taula 16 del Annex que comentem també destaca una informació que es tornarà a reproduir en l'anàlisi de les accions. El fet que la majoria dels objectius prioritaris que es contemplen no són estrictament sectorials, sobretot els sectors que estem considerant (Habitatge, Educació, Treball, Sanitat). La Taula següent recull la totalitat dels objectius assenyalats en percentatge per sectors.

Taula III. % per sectors

	%
Habitatge	16.2%
Educació	5.4%
Treball	10.8%
Sanitat	-
Altres (Cultura)	13.5%
No sector	54.1%

Constatem clarament que la majoria dels objectius prioritaris no corresponen a un sector determinat (54,1%), i dins dels sectors, Habitatge (16,2%) i Treball (10,8%), són els únics que sobrepassen el 10% (juntament amb un sector no considerat, Cultura, amb un 13,5%). Sanitat es l'únic sector que no ha estat considerat cap objectiu prioritàri.

Combinant l'anàlisi de les necessitats dels Informes i les percepcions dels responsables del plans, podem establir els **objectius bàsics** i **el marc estratègic** que es segueix per a conformar un enfocament comarcal. Donarem els resultats per sectors i tipologia de conflictes.

- ***Objectius Bàsics***: indica els principals criteris que han d'orientar les polítiques d'integració.
- ***Marc estratègic comú*:** indiquem les principals línies d'acció estratègiques a seguir

Sector	Tipus de conflicte	Objectius Bàsics	Marc Estratègic
Habitatge	RAL	[Cap conflicte rellevant]	[Cap política rellevant]
	SOCECO	Precarietat Preus Concentració urbana Inestabilitat econòmica	• Polítiques contra la precarietat dels habitatges i els preus • Polítiques d'igualtat de tractament per evitar concentracions urbanes • Polítiques que afavoreixen la estabilitat econòmica dels immigrants
	CUL	Origen nacional	• Polítiques contra la discriminació per raons d'origen nacional
Educació	RAL	Recursos informatius	• Polítiques d'informació destinades als professionals sectorials
	SOCECO	Tems arribada (nouvinguts)	• Polítiques d'acolliment per als nouvinguts
	CUL	Presencia diversitat cultural Llengua Interrelació immigrants i professionals	• Polítiques d'ensenyament de la llengua • Polítiques de inclusió de la diversitat cultural en la forma d'organitzar i de distribuir els bens sectorials • Polítiques que afavoreixin interrelació immigrants i professionals sectorials
Treball	RAL	[No tractat]	[Cap política rellevant]
	SOCECO	Formació professional	• Polítiques de formació per els treballadors immigrants
	CUL	Origen nacional	• Polítiques contra la discriminació per raons d'origen
Sanitat	RAL	Desconeixement del sistema	• Polítiques d'informació sobre funcionament de les xarxes sanitàris
	SOCECO.	Gènere	• Polítiques destinades a les dones i als professionals sanitàries sobre pràctiques culturals per raons de gènere
	CUL	Llengua Interrelació immigrants i professionals Desconeixement mutu	• Polítiques d'ensenyament de la llengua • Polítiques que afavoreixin interrelació d'immigrants i professionals sanitaris. • Polítiques de divulgació sobre realitats culturals mútues

II. ANÀLISI DE LES ESTRUCTURES: PLANIFICACIÓ INSTITUCIONAL I GESTIÓ ADMINISTRATIVA

0. Introducció

A continuació s'analitzen els elements bàsics de les propostes de Planificació Institucional i Gestió Administrativa que es desenvolupen en els Informes Diagnosi comarcals estudiats. Concretament es valoren els següents aspectes:

- *Els Informes com elements facilitadors de la Planificació (la sistematització de propostes d'actuació, així com la definició de la responsabilitat operativa dels diferents actors implicats)*

- *El disseny institucional (la previsió del disseny institucional encarregat de coordinar la implementació de les futures actuacions, així com la temporalització de la seva posada en marxa)*

Els Informes com elements facilitadors de la Planificació estratègica

Tots els Informes comarcals recullen en major o menor mesura un acurat estudi de detecció de necessitats d'actuació pública sectorial. L'anàlisi de demandes i necessitats és un pas previ, ineludible per a fonamentar tant la presa de decisions sobre la política pública, com la posterior implementació de les alternatives d'actuació. Podem observar a més que tots els Informes han comptat amb participació externa a l'hora de la configuració de l'anàlisi de les necessitats d'acord amb la metodologia investigació-acció-participació. Això mostra la voluntat de propiciar que l'avaluació de la situació de cada comarca sigui permeable a les sensibilitats existents en el context social. Es tracta d'incorporar visions externes més enllà de l'anàlisi intern de l'equip de gestió de cada comarca. Un segon ítem informatiu que trobem a tots els Informes és una avaluació general sobre l'adequació dels recursos existents respecte a la cobertura de les necessitats que es detecten. En aquest sentit s'analitzen els principals equipaments, programes d'actuació vigents i en menor mesura els recursos humans destinats a aquestes tasques. Aquesta informació es complementa amb una introducció a l'estudi del volum de serveis que actualment es presten dirigits al col·lectiu immigrant.

A partir de la detecció de demandes i necessitats d'actuació pública en els Informes es plantegen tot un seguit de propostes d'actuació. La possibilitat d'articular les propostes d'actuació a través d'un procés de planificació estratègica es un element clau per considerar la plausibilitat o les

possibilitats d'èxit de la futura implementació dels programes concrets d'actuació. La integració de les iniciatives d'acció pública en un procés de planificació incentiva la generació de consens per part de les institucions Públiques vinculades, així com per part dels actors socials. Aquest es un factor d'èxit clau, ja que es a través del consens i de la implicació de tots els actors de la xarxa local com es pot aconseguir la superació dels problemes i limitacions tècniques, polítiques i materials que es donen en tot procés de gestió pública. Per això creiem important intentar avaluar si els Informes Diagnosi, tal com han estat elaborats, poden afavorir la generació d'un procés d'acció planificat estratègicament. Com més endavant apuntem, ens trobarem en alguns Informes Diagnosi amb propostes d'actuació que són en sí mateixes un recull de mesures disperses, no articulades, lo que dificulta un futur procés de planificació. Per d'altra banda, en d'altres casos, els Informes Diagnosi incorporen una aposta per incentivar la acció coordinada i planificada entre els responsables de la intervenció pública. En aquest sentit, creiem que una planificació estratègica de les mesures d'actuació en front els problemes que planteja el fenomen de la immigració pot facilitar l'èxit pràctic de l'acció administrativa, ja que d'aquesta forma es promouen sinergies positives en la gestió que d'altra manera serien inexistents. La definició de propostes d'actuació puntuals, sense ser integrades en un projecte d'acció conjunta, d'acció planificada estratègicament, pot motivar l'aparició de problemes de solapament competencial i de descoordinació administrativa, el que dificulta en el futur la viabilitat de les actuacions promogudes públicament.

El disseny institucional d'implementació de les propostes d'actuació

Un segon element d'anàlisis que intentarem avaluar en aquest apartat es refereix al disseny institucional d'implementació al que apunten els Informes Diagnosi. En aquest tema, ens trobem amb casos en que aquest disseny és inexistent, és a dir, Informes en els que no s'apunten quines poden ser les característiques del sistema de gestió de les propostes d'actuació que es plantegen. En canvi, en altres casos es defineix el model institucional (estretament vinculat en el que es dissenya en el document de presentació de l'Òrgan Tècnic d'Immigració) i també s'incorporen l'abast de les responsabilitats que tenen associades cadascun dels òrgans. Es important anticipar l'estructura institucional d'implementació de les propostes de gestió, ja que això suposa un factor de previsió institucional necessari per afavorir l'èxit de l'acció administrativa.

Per altre costat, la identificació institucional, quan apareix en els Informes, en cap cas es vincula a aspectes econòmics i financers, és a dir, la formulació d'alternatives d'actuació i l'articulació organitzativa no es acompanyada d'una reflexió sobre els recursos econòmics necessaris per desenvolupar les propostes d'actuació, ni de les fonts de finançament d'aquestes. Aquest factor es un punt feble del procés d'articulació de la futura acció administrativa, dons limita la seva

plausibilitat i no promou l'articulació d'una xarxa de responsabilització financera dels agents socials i institucionals vinculats en cada un dels programes d'actuació.

A continuació analitzem aquests dos elements, planificació i disseny institucional, en cada un dels Informes Diagnosi.

1. Les propostes d'actuació i el disseny institucional en cada comarca

En la següent taula podem visualitzar per cada un dels Informes comarcals la situació relativa a com s'articulen les propostes d'actuació i com es configura el disseny institucional d'implementació. La classificació s'organitza en funció de quatre indicadors:

Articulació de les propostes d'actuació en vers a facilitat una planificació estratègica.

> Aquesta relació pot ser ***Alta***, en el cas de que els Informes plantegin les iniciatives d'actuació de forma articulada, apuntant cap un futur Pla d'acció conjunta. Contràriament, considerem que la relació es ***Baixa***, si els Informes presenten un seguit de propostes d'acció que difícilment poden sistematitzar-se en un pla d'acció.

Assignació de responsabilitats d'implementació

> En aquest indicador avaluem si en els Informes hi ha assignació de funcions, competències o responsabilitats en la implementació de les propostes d'actuació, ja sigui una assignació vinculada a una o més organitzacions, i aquestes puguin ser Administracions Públiques o entitats de caire associatiu. En aquest cas l'assignació de responsabilitats pot ser ***Alta*** o ***Baixa.***

Previsió d'Òrgans de Gestió i Coordinació

> Aquest indicador es refereix a si els Informes incorporen o no la previsió d'una estructura institucional encarregada de la coordinació de les futures actuacions, i en especial, la definició dels components d'aquesta estructura. En aquest cas indiquem ***Prevista*** o ***No prevista***.

Temporalització de les primeres accions

> Aquest indicador ens indica l'existència o no de previsions sobre la constitució i posada en marxa dels òrgans de coordinació i de les primeres accions proposades. En aquest cas indiquem ***Prevista*** o ***No prevista***.

Indicadors de Planificació institucional i Gestió Administrativa											
Indicadors	**Alt Empordà**	**Bages**	**Baix Ebre**	**Baix Empordà**	**Garraf**	**Garrotxa**	**La Selva**	**Montsia**	**Pla de L'Estany**	**Segarra**	**Vallès Oriental**
Articulació d'un futur Pla	**alta**	**baixa**	**alta**	**baixa**	**alta**	**baixa**	**alta**	**alta**	**baixa**	**alta**	**baixa**
Assignació de responsabilitats d'implementació	**baixa**	**baixa**	**alta**	**baixa**	**alta**	**alta**	**baixa**	**alta**	**alta**	**alta**	**alta**
Previsió d'Òrgans de Gestió i Coordinació	**prevista**	**no prevista**	**no prevista**	**prevista**	**no prevista**	**prevista**	**no prevista**	**no prevista**	**prevista**	**prevista**	**no prevista**
Temporalitzacio primeres actuacions	**no prevista**	**no prevista**	**no prevista**	**prevista**	**no prevista**	**prevista**	**no prevista**	**no prevista**	**prevista**	**prevista**	**no prevista**

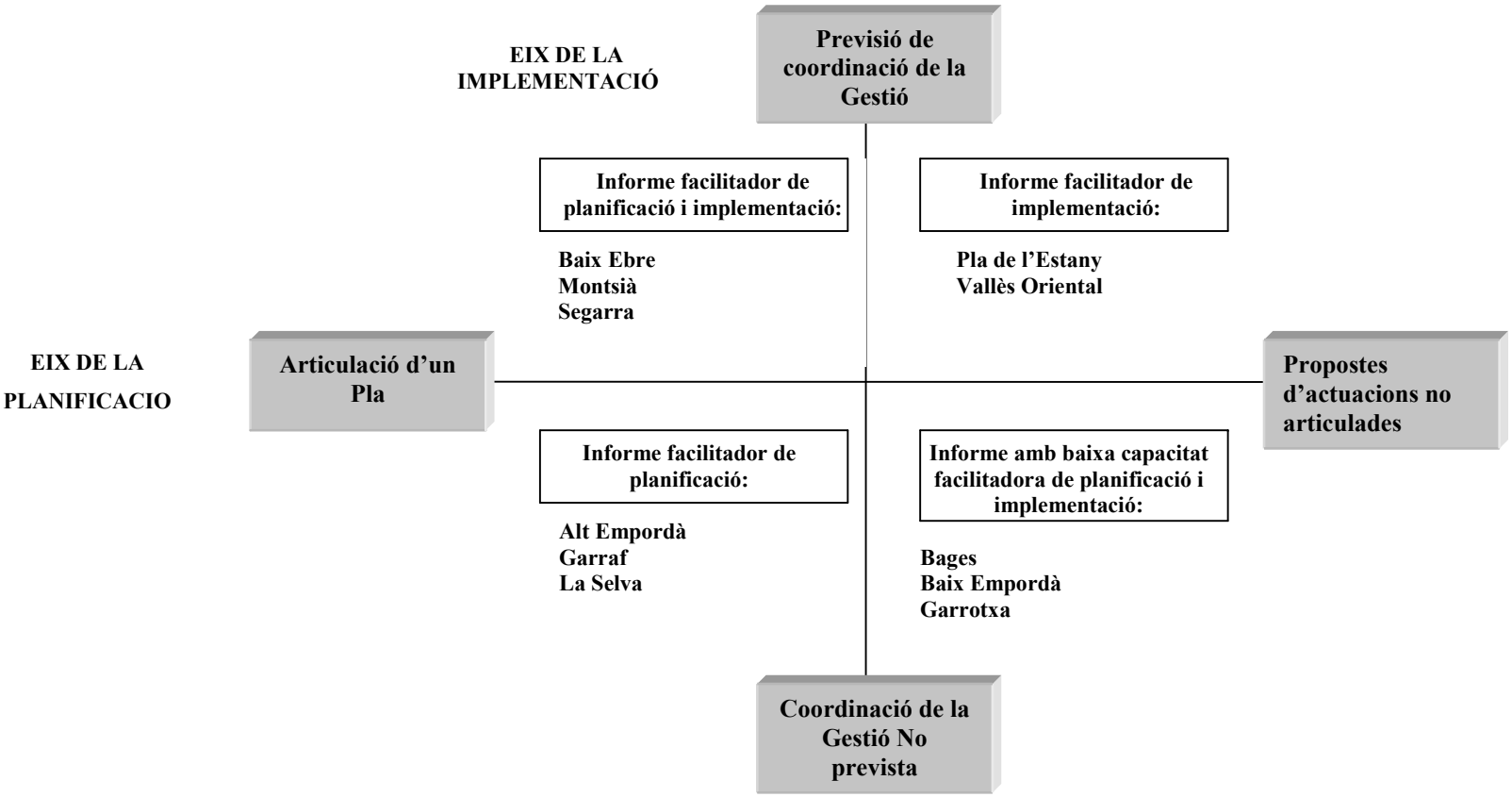
Podem intentar sintetitzar la informació del quadre anterior en la propera figura (Figura 1) on es recullen les posicions dels diferents Informes Diagnosi en les dos dimensions bàsiques de la nostre anàlisi: si l'Informe és un element facilitador de la configuració d'una planificació i actuació estratègica comarcal, i si l'Informe és un bon instrument vertebrador de la futura implementació de les iniciatives d'acció considerades. La síntesi d'aquests dilemes en dos eixos permet d'identificar **quatre escenaris** de desenvolupament, a partir dels quals podem aproximar-nos a la relació existent entre els Informes Diagnosi i la seva utilitat per els responsables de les polítiques d'integració.

Els dos eixos dicotòmics que recullen les dimensions considerades són:

L'eix referit a la Planificació, es a dir, articulació de les propostes d'actuació contingudes en els Informes Diagnosi en base o no a una visió coordinada, que faciliti una futura planificació de l'acció administrativa, en base a línies estratègiques i programes operatius d'actuació, així com en la previsió o no de la responsabilitat d'una o més organitzacions en la gestió operativa dels projectes. Aquest eix distingeix aquells Informes que faciliten la configuració posterior d'una acció estratègica, d'aquells que presenten les iniciatives d'acció proposades de forma desarticulada, cosa que pot dificultar el posterior desenvolupament d'un procés de planificació estratègica on es prevegi l'assignació de responsabilitats institucionals en portar a terme les diferents propostes d'actuació plantejades.

L'eix referit a la Implementació ens informa sobre les previsions d'estructuració del sistema institucional encarregat de portar endavant l'actuació pública en matèria d'immigració. En aquest cas, l'eix separa aquells Informes Diagnosi que han desenvolupat la previsió de l'estructura orgànica de direcció i coordinació operativa, així com la seva posada en marxa, a diferència d'aquells Informes en els que no es preveuen aquest conceptes.

Figura 1: del creuament d'ambdós eixos se'n desprenen quatre models de configuració, tal i com queda reflectit en el següent gràfic.



D'acord amb el marc teòric seguim quatre tipus d'escenaris. A la figura anterior podem veure que en el quadrant superior esquerra (**Informe facilitador de planificació i implementació**) situem als Informes de les comarques *Baix Ebre, Montsià i Segarra*. En aquests, la forma d'articulació de les propostes d'actuació, en base a una visió coordinada y global, facilita la configuració en el futur de les línies estratègiques d'un Pla d'actuació. A més, hi trobem una proposta de definició de les organitzacions que han de ser les responsables de portar endavant els diferents programes. Això es complementa amb la previsió de l'estructura institucional dels òrgans encarregats de coordinar la futura implementació de les actuacions. Aquesta estructura està basada, en tots els casos, en les propostes de l'Òrgan tècnic d'immigració del Departament de Benestar Social: un Consell Rector, una Comissió Tècnica, una Comissió de Participació i un conjunt de Grups de Treball sectorials (vegeu Part 1 Cap. 2 de l'estudi). Per últim, es fan referències a la temporalització de la posada en marxa d'aquesta estructura institucional, això és un indicador de la voluntat política i compromís en el funcionament del sistema.

En el quadrant inferior dret (**Informe amb baixa capacitat facilitadora de planificació i implementació**) trobem els Informes de les comarques del *Bages, Baix Empordà i Garrotxa*. En aquests treballs, no s'articulen les propostes d'actuació de forma que facilitin una futura configuració d'un Pla d'actuació estratègica comarcal, el que implica la necessitat d'un treball posterior de coordinació conjunta de les diferents categories i iniciatives d'actuació pública. Tampoc es defineix de forma clara la responsabilització operativa d'una o unes organitzacions concretes. Això és indicador d'un menor grau d'elaboració de les previsions sobre necessitats d'implicació de la xarxa d'actors vinculats en la política d'immigració comarcal. Per altra banda, no es preveu la configuració de l'estructura institucional de coordinació de les futures actuacions, ni dels actors que han d'integrar aquests òrgans, en especial els referits als grups de treball operatius.

Per últim, tenim dos situacions intermèdies: la primera (**Informe facilitador de implementació**) és la que engloba els Informes de les comarques del Pla de l'Estany i el Vallés Oriental (quadrant superior dret) en el quals, s'articula la previsió de l'estructura orgànica que ha de coordinar l'actuació operativa de les propostes plantejades en els Informes, però a la vegada, aquestes es presenten de forma desarticulada, el que implica la necessitat de la seva reconfiguració posterior de forma més elaborada, per a que pugui propiciar una veritable acció estratègica comarcal. La segona situació intermèdia (**Informe facilitador de la planificació**), representada en el quadrant inferior esquerra, engloba els Informes de l'Alt Empordà, el Garraf i la Selva, en el quals, contràriament al cas anterior, es presenten les propostes d'actuació d'una forma articulada, però no es fan previsions sobre l'estructura institucional d'implementació

2. Els escenaris de gestió als que apunten els Informes Diagnosi comarcals

A partir d'aquesta primera definició dels quatre escenaris vinculats als Informes comarcals sobre immigració, i per tal d'orientar la reflexió sobre la seva orientació, podem intentar caracteritzar el seu hipotètic impacte sobre la configuració de la futura estratègia d'acció comarcal sobre immigració. Els elements configuradors de cada un dels escenaris són un seguit de caràcters que ens permeten definir i tipificar els trets substantius d'orientació de la futura planificació que es desprenen del escenaris. Finalment comparem aquests escenaris amb la percepció expressada pels responsables comarcals com a eines per facilitar el desenvolupament d'una política comarcal en matèria d'immigració.

Els elements configuradors dels escenaris que considerem són:

1. ***Estratègia*:** fa referència a la orientació de canvi que suposa l'escenari de gestió al que apunta l'Informe Diagnosi.
2. ***Estil*:** fa referència a les característiques concretes de la modalitat de desenvolupament de la planificació.
3. ***Xarxa d'actors**:* en referència a les relacions interadministratives que es poden establir i a les relacions entre poder públic i els agents externs a l'administració.
4. ***Procediment*:** en relació als processos i dinàmiques de treball que suposaria l'escenari.

A continuació es desenvolupen els elements característics de cada un dels quatre escenaris.

Elements Configuradors	1. Escenari amb l'Informe facilitador de planificació i implementació	2. Escenari amb l'Informe facilitador de la implementació	3. Escenari amb l'Informe facilitador de la planificació	4. Escenari amb l'Informe poc facilitador de planificació i implementació
Estratègia	La planificació estratègica suposa una evolució natural del programa de propostes plantejat en l'Informe, ja que aquest preveu una prèvia articulació coordinada de les iniciatives d'actuació.	L'articulació de la planificació estratègica ha de partir de la reconsideració del conjunt d'accions proposades, analitzant problemes d'incompatibilitats entre iniciatives i descoordinació entre institucions.	La planificació estratègica esdevé una evolució natural del programa de propostes plantejat en l'Informe, ja que aquest preveu una prèvia articulació coordinada de les iniciatives d'actuació.	L'articulació de la planificació estratègica ha de partir de la reconsideració del conjunt d'accions proposades, analitzant problemes d'incompatibilitats entre iniciatives i descoordinació entre institucions.
Estil	Proactiu en la Diagnosi de necessitats. Socialització, implicació i generació de consens entre els agents vinculats al Pla d'actuació.	Cerca del procés d'articulació de la planificació estratègica. Necessitat de generar processos de negociació per la recerca de consens entre els agents vinculats al Pla d'actuació.	Proactiu en la Diagnosi de necessitats. Socialització, implicació i generació de consens entre els agents vinculats al Pla d'actuació.	Reactiu en la Diagnosi de necessitats, a l'espera de la consolidació del sistema institucional. Necessitat de generar processos de negociació per la recerca de consens entre els agents vinculats al Pla d'actuació.
Xarxa d'actors	Les responsabilitats són ben definides i assumides pels actors. Consens en les actuacions.	Les responsabilitats s'han de definir, encara que hi ha bona predisposició pels actors. Cerca de consens en les actuacions.	Les responsabilitats no estan definides i assumides pels actors. Cal articular l'estructura organitzativa i de gestió	Les responsabilitats s'ha de definir i ser assumides pels actors. Negociació en vers la priorització d'actuacions.
Procediment	Gestió fàcilment articulable en funció de l'estructura institucional creada.	Gestió articulable en funció de l'estructura institucional creada.	Gestió no definida	Gestió no definida.

Com es pot apreciar en la taula anterior, els quatre escenaris als que ens condueixen els diferents grups d'Informe Diagnosi són força diferents. L'escenari amb els Informes **facilitadors de la planificació i implementació**, es clarament positiu. Considerem especialment la seva capacitat de mostrar-se com a entorn propiciador de l'acció conjunta entre Consell Comarcal i ens locals. Per d'altra banda, en aquest entorn es promou la transversalitat del treball dels professionals implicats en tots els àmbits d'actuació, al proveir informació qualitativa i quantitativa de la realitat de la problemàtica comarcal. Els escenaris amb els Informes **facilitadors de la planificació,** i amb els Informes **facilitadors de la implementació**, suposen una situació intermitja. Es mostren com a punt de partida per a la reflexió sobre la immigració i sobre la configuració d'una estructura d'acció pública coordinada. Però per un altre costat, mostren les seves mancances per a fonamentar una autèntica generació de consens institucional que faciliti en endegà una estratègia d'acció pública plenament coordinada. Per últim, en l'escenari amb els Informes **poc facilitadors de la planificació i la implementació**, es fa palesa la seva poca capacitat per incentivar la generació d'implicació social, la qual cosa pot comportar problemes de "burocratització" de l'acció pública, ja que aquesta centra les seves percepcions primordialment en la pròpia dinàmica organitzativa. Això pot comportar la generació d'expectatives que no es tradueixen en resultats. En la Part 4 de l'estudi, en el moment d'avaluar el desenvolupament dels plans d'actuació comarcal, veurem com les situacions a les que apunten aquests escenaris s'apropen a la realitat.