

Continuidad y cambios en la gestión de la inmigración¹

Jordi Garreta Bochaca

Universitat de Lleida. Departament de Geografia i Sociologia
jgarreta@geosoc.udl.es

Resumen

La inmigración ha comportado la elaboración de numerosos documentos de definición de las políticas de integración que han dibujado el camino seguido y las etapas vividas. Cataluña ha pasado de la observación del fenómeno migratorio a centrarse en los últimos años en la intervención, evidentemente haciendo esfuerzos importantes en organización de las administraciones y las entidades que trabajan con y para los inmigrantes. Una vez presentada la evolución realizada, analizamos, a partir de un trabajo empírico, las limitaciones que los profesionales de las administraciones comarcales y locales observan para el desarrollo del modelo.

Palabras clave: inmigración, políticas de inmigración, políticas de integración, intervención social.

Abstract. *Continuity and change in immigration management*

The immigration has behaved the elaboration of numerous documents of definition of the integration politicians that there is drawing the followed road and the lived stages. Catalonia has passed from the observation of the migratory phenomenon to be centered the last years in the intervention, evidently making important efforts in organization of the administrations and entities that they work with and for the immigrants. Once presented the carried out evolution, we present starting from an empiric work the limitations that the professionals of the regional administrations and local observe for the development of the pattern.

Key words: immigration, political of immigration, political of integration, social intervention.

Sumario

- | | |
|---|---|
| 1. Las políticas respecto a la inmigración | 3. La inmigración y los técnicos de las administraciones comarcal y local |
| 2. El nivel comarcal y el local ante la inmigración: responsabilidades con escasas competencias | 4. Conclusiones |
| | Bibliografía |

1. Trabajo realizado con el apoyo del Institut d'Estudis Autònomic de la Generalitat de Catalunya (DOGC nº 4147 de 4 de junio de 2004).

1. Las políticas respecto a la inmigración

La gestión de flujos e intervención socioeducativa respecto a la inmigración son cuestiones que han preocupado a los gobiernos que han vivido o viven el fenómeno desde hace décadas. Si, cuanto a flujos, a menudo se ha contemplado la necesidad de controlar el volumen y, por tanto, tener la posibilidad y la forma de ejercer este control, los debates respecto a la intervención se centran en qué modelo a seguir y en definir la sociedad que se pretende construir. Evidentemente, España no escapa a estos debates y dudas, principalmente desde inicios de los noventa, como evidencia la extensa bibliografía. Pero también es cierto que, en ocasiones, se ha dedicado poca atención a la investigación más aplicada, es decir, a aquélla que puede ayudar a detectar necesidades y prioridades de intervención de los profesionales. Cataluña, como ejemplo del camino recorrido en España (aunque el ritmo no sea idéntico en todas las comunidades autónomas), ha realizado pasos importantes en la elaboración de planes respecto a la inmigración y la implementación de los mismos, pero aún es insuficiente si se pretende realizar una correcta gestión del fenómeno migratorio. Esta afirmación no desmerece los esfuerzos realizados, ya que es cierto que han topado con no pocas resistencias.

Cataluña inicia, a partir de 1993, una política global de inmigración que se consolidará, en el año 2000, con la creación de la Secretaría per a la Immigració (Solé Aubia, 2002). Este comienzo (también de debate sobre hacia dónde debe ir Cataluña en cuanto a la inmigración) fue acompañado por una creciente sensibilización de algunos sectores de población implicados en organizaciones no gubernamentales que ya veían las dificultades que tenían los inmigrantes² y por los propios inmigrantes que lentamente fueron consolidando su, aún no definida y establecida actualmente, estructura asociativa, que pretendía, entre otras cosas (Garreta, 1998 y 2003): la creación y potenciación de una red de relaciones entre los representantes que actúe como protección ante situaciones de necesidad; el asesoramiento administrativo y social, en especial sobre las condiciones laborales y de vivienda, situaciones de discriminación y racismo (reflexión sobre la integración en el barrio, espacios de ocio, etc.), y la conservación de costumbres y tradiciones, en definitiva, de la cultura propia.

2. El Grup de Recerca sobre Immigració i Innovació Política (2003, p. 33) afirma que el año 1985, en un momento de crisis económica y cuando el fenómeno de la inmigración todavía no había adquirido la importancia ni el eco que empezó a tener a partir de la década de 1990, el Gobierno español aprobó una ley de inmigración muy polémica y controvertida que fue duramente criticada en el seno de la sociedad. Aquel año, el mundo de las ONG y de las asociaciones aún no era suficientemente fuerte ni tenía capacidad suficiente para presionar la aprobación de esa nueva ley. Pero, a principios de los noventa y especialmente en Cataluña, este sector asociativo ya había comenzado a madurar y se encontraba en un momento idóneo para reivindicar la situación y el trato al que estaban sometidos los inmigrantes por parte de las diferentes administraciones. El documento más influyente de esta iniciativa fue el *Informe Girona: 50 propuestas sobre inmigración*. En este texto, publicado en julio de 1992, se recogían las reivindicaciones y las propuestas elaboradas por la Comisión de Asociaciones y ONG de las comarcas de Girona.

Para el Grup de Recerca sobre Immigració i Innovació Política (2003), la Generalitat de Catalunya fue quien tuvo más en cuenta el *Informe Girona*, al crear la Comissió Interdepartamental pel Seguiment i la Coordinació de les Actuacions en Matèria d'Immigració, comisión formada por ocho departamentos de la Generalitat. El trabajo que realizó esta comisión se concretó en un documento que, poco tiempo después, comportó la aparición del primer Plan Interdepartamental de Inmigración (28 de septiembre de 1993), que pretendía favorecer la consecución de las condiciones adecuadas para el desarrollo personal y social de las personas de origen inmigrante.

El segundo Plan (2001-2004; Secretaría para la Inmigración, 2001) tendría como principal rasgo distintivo del anterior la voluntad del Govern de articular una «vía catalana de integración», que se podría definir, tal como expuso en su presentación el conseller en cap de aquel momento, Artur Mas, como un modelo que consiga el máximo equilibrio entre el respeto a la diversidad y el sentimiento de pertenecer a una sola comunidad. Este modelo tiene como objetivo lograr que los inmigrantes asuman la importancia de respetar la convivencia democrática, la lengua y la cultura catalanas, que se han ido forjando con el transcurso de los siglos enriqueciéndose con las aportaciones foráneas, respetando y valorando, a su vez, el origen y la identidad de éstas. Partiendo de que Cataluña es el resultado de la integración de personas llegadas de lugares diferentes a lo largo del tiempo, se afirma que ha tenido la capacidad de incorporar estas personas y, aunque no haya sido fácil, preservando sus señas identitarias. Esta preservación se cree debida, entre otras cosas, a la comprensión de los inmigrantes y sus descendientes de que es necesario y justo asimilar los elementos propios de la cultura catalana, los que otorgan personalidad, como la lengua, sin olvidar, no obstante, sus propias raíces.

En el documento se garantizan los derechos de los inmigrantes, especialmente la sanidad, la enseñanza y los servicios sociales. Se considera el reagrupamiento familiar un derecho más y se insta a facilitararlo —evidentemente en la medida en que la legislación del Estado se lo permita a la Generalitat de Cataluña. Implícitamente, se reconoce que la inmigración ya no sólo es de paso, sino que puede instalarse e, incluso, se destaca lo positivo de que sea así (los discursos que destacan los beneficios económicos, demográficos y sociales de la inmigración no han dejado de crecer en los últimos años a nivel institucional, aunque también crecen los discursos reticentes a esta presencia foránea entre el conjunto de la población).

Otro punto interesante es la demanda de un mayor papel de las instituciones catalanas en las políticas de inmigración que permita desplegar todo el potencial de la Constitución y del Estatut d'Autonomia de 1979. El mantenimiento del sistema de separación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas puede comportar, en la práctica, una complicación en la ejecución de las políticas de integración social que son competencia de la Generalitat, dado que no se puede separar la política de inmigración de las políticas de integración y porque, además, la integración social es el objetivo que deberían perseguir el conjunto de las políticas, como la gestión de

flujos migratorios, las políticas de cooperación para el desarrollo, la lucha contra la inmigración irregular o las políticas sociales. En el documento, se expresa la necesidad de que el ordenamiento jurídico estatal garantice la participación activa de las comunidades autónomas en la gestión del conjunto de la política de inmigración, ya que, entre otras cosas, es insuficiente el papel que tienen en la determinación del contingente de trabajadores inmigrantes necesarios. Se dio un paso con la Ley 8/2000, en la que se determina que la Generalitat puede formular propuestas al Gobierno del Estado sobre las necesidades de mano de obra (es decir, sobre el número de permisos de trabajo necesarios en el territorio catalán), que se puedan constituir subcomisiones en el seno de las comisiones bilaterales de cooperación entre Estado y Generalitat para analizar cuestiones relacionadas con la residencia y el trabajo de extranjeros.

Otra cuestión, más allá de la necesidad de financiación específica para la integración y la cohesión social³, es aumentar el papel de la Administración autonómica en las oficinas consulares, con el fin de que personal cualificado explique la realidad de Cataluña y acoja a aquellas personas que tengan la intención de desplazarse allí, además de facilitar la contratación en origen. El Plan comporta el compromiso de la Generalitat para ofrecer instrumentos básicos que faciliten la integración en el ámbito sanitario, educativo, de los servicios sociales, en el mercado laboral, etc. Con este objetivo, se presentan un total de 133 programas de actuación que se dirigen a lograr los objetivos establecidos en el anterior Plan Interdepartamental, además de introducir otros.

Durante el periodo de desarrollo de este plan, se realizaron los *Debates para la Inmigración en Cataluña* (Secretaría para la Inmigración, 2003), que pretendían contribuir a definir el camino a seguir respecto a esta cuestión, partiendo de que es un reto que resulta necesario convertir en activo. La Generalitat y las instituciones locales son consideradas administraciones de referencia en el tema de las políticas de inmigración, ya que llevan, o deberán llevar, a cabo una acción facilitadora de la incorporación de los inmigrantes. La Cataluña del 2020 se plantea como un país cohesionado donde no se dan problemáticas colectivas de exclusión y segregación social y donde la pluralidad de orígenes no dificulta el sentimiento de pertenecer a esta sociedad.

3. Como dice el documento de la Secretaría para la Inmigración de 2001 (p. 12): «Desde Cataluña entendemos que sin la financiación correspondiente no se puede hacer una buena política de integración y facilitar la cohesión social, ya que es un hecho que no es posible atender a las demandas de servicios públicos que genera el hecho inmigratorio sin un correlativo incremento presupuestario. Sin embargo, hemos de destacar que uno de los acuerdos de la Subcomisión ha significado el reconocimiento del Gobierno del Estado de la necesidad que las comunidades autónomas sean financiadas para hacer frente a las políticas de integración de la inmigración» (subcomisión de las Cortes españolas, cuyos trabajos han supuesto la reforma parcial del Programa GRECO, cf. su Informe 154/5, de 28 de diciembre de 2000). Es decir, se ha reconocido la necesidad de una financiación creada *ex novo*, pero no se ha acordado todavía ninguna asignación presupuestaria.

De los debates convocados por la Secretaría para la Inmigración⁴, más allá de otras interesantes consideraciones teórico-prácticas, se desprende una serie de propuestas de actuación que se consideraron básicas, por decirlo así, para una buena gestión del fenómeno migratorio en Cataluña. Entre éstas, destacaríamos las siguientes necesidades: más competencias; una acción política consensuada; liderazgo político; políticas integrales; dar relevancia a la sociedad civil (especialmente a las redes asociativas que trabajan en el campo de la inmigración, y la necesidad de cohesionar las actuaciones, ya que la fragmentación no comporta más que ineficacia), y regulación del mundo laboral.

El cambio de gobierno de la Generalitat de Catalunya a inicios de 2004 y el acuerdo de gobernar a tres bandas (Partit Socialista de Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa-Verds) ha comportado, hasta la ruptura con Esquerra Republicana en mayo de 2006⁵, un leve viraje en la dirección tomada y el mantenimiento de muchas de las prioridades citadas en los documentos anteriores. Estos cambios no se han manifestado en un documento comparable a los anteriores hasta pasado más de un año de cambio en la Secretaría para la Inmigración. Posiblemente, las dinámicas anteriores, la necesidad de recomposición general de las relaciones intradepartamentales e interdepartamentales y en particular de la Secretaría y el interés por tomar en consideración diferentes perspectivas sobre el tema, han alargado la elaboración de un plan de futuro. No hace falta decir que los diferentes departamentos han ido tomando decisiones a lo largo de estos meses, ejemplo de ello es el importante cambio que se ha dado en el Departamento de Educación, que, más allá del nombre, ha modificado parte de la estructura y de los equipos que trabajaban la diversidad cultural (Departamento de Educación, 2004, 2004a y 2004b). El Plan de Lengua y Cohesión Social, que se inició en el curso 2004-2005, y la creación de los equipos LIC (formados por nuevos profesionales y otros que pertenecían al desaparecido Programa de Educación Compensatoria) serían los máximos representantes del cambio en el ámbito educativo (en cuanto al éxito de su aplicación, habrá que esperar un tiempo).

El *Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008* (Secretaría para la Inmigración, 2005) parte de la valoración de los dos anteriores planes, con el fin de ver sus éxitos y sus limitaciones. En un primer momento, se analizó una de las cuestiones que hemos señalado como importantes, la interdepartamentalidad, valorando positivamente el enfoque tomado de implicación de todos los departamentos de la Generalitat y la voluntad de llevarlo a la práctica. Eso sí, se cree necesario aplicar más esfuerzos. En segundo lugar, se valora también positivamente el contenido de los objetivos políticos y, por tanto, en líneas generales, se siguen considerando válidos, ya que se inscriben dentro de una perspectiva integradora y que pretende mantener la cohesión social y la incor-

4. Uno con representantes del ámbito académico, otro con asociaciones de inmigrantes, un tercero con asociaciones y entidades del país, otro con representantes del ámbito municipalista y un quinto con representantes del ámbito laboral.
5. Especialmente, ya que es ERC la responsable de la Secretaría para la Inmigración.

poración de la población de origen inmigrante en los mecanismos de participación ciudadana. No obstante, se cree que todavía faltan mecanismos intrínsecos e instrumentos internos (variables e indicadores) para la evaluación de estos objetivos políticos. En tercer lugar, se pone en evidencia la desconexión anterior existente entre los programas de actuación, que quedaban aislados sin correlación con los objetivos políticos, lo que comportará la voluntad de buscar coherencia entre principios generales e implementación (nosotros la describimos como poco articulada: Garreta, 2004a). En cuarto lugar, el documento se refiere a la no-priorización (nosotros la denominamos «jerarquización») de los ejes temáticos y de los programas, hecho que supone tener que hacer un esfuerzo importante para definir prioridades generales, sectoriales y programas de actuación. Respecto a la territorialización y la temporalización, que se considera no suficientemente definida en el anterior plan, se propone trabajar por la necesaria coordinación (real) en el campo de actuaciones realizadas. En quinto lugar, se enfatiza en la necesidad de una visión integral, que, a pesar de que era la voluntad anterior, se convirtió en una suma de acciones (no siempre previstas en el Plan). En último lugar, y básico para llevarlo a cabo, se refiere a las carencias evidentes de dotación presupuestaria para poder implementar el anterior plan interdepartamental y que no deberían ser un freno en esta ocasión.

Eso sí, el marco jurídico actual hace que Cataluña siga sin poder decidir sobre la entrada de los extranjeros que quieren residir en su territorio y, por tanto, la Generalitat considera que le queda poco margen para la implementación efectiva del nuevo enfoque de ciudadanía, sobre todo a corto plazo. Como el propio documento afirma, ésa es la razón de que el Parlament de Catalunya haya impulsado una nueva distribución competencial para crear un marco de relaciones más realista, flexible y eficiente. En este sentido, es primordial entender que el enfoque de ciudadanía no sólo queda asumido por el Plan, sino que también lo asume la propuesta de nuevo *estatut*. En este contexto, las premisas básicas de la acción de gobierno para este cuatrienio serían: reconocimiento de la diversidad cultural, que se ve como un hecho histórico inevitable y que obliga a tomar decisiones; derechos humanos y respeto a la dignidad de la persona; universalidad de las políticas públicas y respeto a los derechos individuales; asegurar la estabilidad y la cohesión de la sociedad catalana; defensa de la lengua y de la identidad catalanas como las de la ciudadanía residente; coordinación, cooperación y corresponsabilidad, y política de integración con base europea.

Para concretar, las políticas prioritarias de la Secretaría para la Inmigración son de acogida, de igualdad y de acomodación y, teniendo en cuenta el margen competencial, los instrumentos de aplicación territorial serían el Programa Integral de Acogida (PIA) y los planes locales de ciudadanía e inmigración.

Como podemos ver, el documento es una toma de posición sobre la dirección de trabajo del Gobierno de la Generalitat y supone una mayor definición, estableciendo la jerarquía y la priorización necesarias, en cuanto a las acciones que se quieren llevar a cabo. Para nosotros, es un paso hacia delante,

en una dirección parecida a la de los anteriores planes, como el propio documento afirma, en la definición del enfoque que toma la Generalitat respecto a las políticas de inmigración (referente a las cuales ahora mismo poco hay que decir a pesar del interés en hacerlo, como presentaremos) y de integración de los inmigrantes. Este paso lo creemos claramente condicionado por la acción decidida por parte de la Secretaría para llevarlo a la práctica, por la dotación presupuestaria y por las resistencias que puedan surgir desde diferentes sectores políticos, de la Administración, sociales, culturales, etc., que pueden dificultar (o no) su concreción y, especialmente, una de las cuestiones que consideramos básica y que el documento ha sabido recoger: la coordinación entre los diferentes agentes implicados, coordinación interdepartamental e intradepartamental de la Generalitat y con diferentes niveles de la Administración y entidades implicadas que no ha sido la habitual. De esta forma, poniendo el énfasis en esta cuestión (y en el resto de objetivos), este plan se podría ir materializando poco a poco y sin demasiados desequilibrios (territoriales, por ejemplo).

Sintetizando, los planes existentes y los debates de 2003 han abierto un camino, pero es un camino aún con poco recorrido, como indica, más allá de los planteamientos, la diversidad de actuaciones que se presentan de manera poco articulada y jerarquizada. Si la *etapa* previa, hasta la creación de la Secretaría para la Inmigración (Decret 293/2000, de 31 de agosto), la calificaríamos *de observación* del fenómeno y de las actuaciones que desde diferentes instituciones y niveles de la Administración se venían realizando, a partir de aquel momento parecía del todo necesaria la definición, la acción más decidida y la mayor coordinación intradepartamental e interdepartamental y entre los diferentes niveles de la Administración de Cataluña, lo que caracterizaríamos como *etapa de observación y organización*. La última etapa, que acaba de empezar y que tendrá que verse cómo se desarrolla, sería la de observación, organización e intervención, es decir, a partir del *Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008*⁶, poniendo en evidencia la desconexión y el aislamiento existente entre programas y objetivos políticos y la necesidad de apostar mucho más por la intervención a través de planes y programas específicos, se apuesta por dotar económicamente (no sin evidentes limitaciones) el despliegue de estos objetivos. Sin desmerecer lo hecho hasta aquel momento, que, como presentaremos, creemos que ha permitido sentar las bases de la nueva situación, aparentemente se toma más conciencia de la necesidad de coordinar la intervención. Ejemplo de la dirección tomada son los fondos para la acogida y la integración de las personas inmigradas que a continuación comentaremos.

El artículo 138 del aún no refrendado Estatut d'Autonomia de 2006 se refiere concretamente a la inmigración, estableciendo que corresponde a la Generalitat: la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluye las actuaciones sociosanitarias y de orientación;

6. Que ya se observaba en el debate de inmigración en Cataluña del año 2003.

el desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias; el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social; el establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida y la integración de las personas inmigradas; la promoción y la integración de las personas retornadas y la ayuda a éstas, y el impulso de las políticas y las medidas pertinentes que faciliten el retorno a Cataluña.

También se establece que corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo a los extranjeros cuya relación laboral se cumpla en Cataluña, evidentemente en coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros. En último lugar, corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración que tengan una trascendencia especial para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros mediante los mecanismos que establece el título V (www.gencat.net/nouestatut/cat/index.htm, fecha de consulta: 31 de mayo de 2006). Como venimos observando, desde 1993 plana la idea de que es necesario intervenir directamente en la política de inmigración que afecta a Cataluña, no sólo en la política de integración de los inmigrantes que residen en Cataluña.

2. El nivel comarcal y el local ante la inmigración: responsabilidades con escasas competencias

La necesaria concreción en el territorio de la política de inmigración (más bien de integración) se refleja en la apuesta por los planes comarcales de integración de los inmigrantes⁷, puestos a prueba en 1997, que tienen como objetivo hacer partícipes a todos los agentes de un territorio (en este caso la comarca) para trabajar por la integración de los inmigrantes buscando la participación y el consenso a nivel político y técnico de las diferentes administraciones implicadas, pero también de los colectivos de inmigrantes y de aquellas entidades de la comarca que, directa o indirectamente, trabajan con inmigrantes. También se impulsa la coordinación de recursos ya existentes y la sensibilización de la población y de los profesionales sobre la necesidad de atender correctamente a las nuevas realidades.

Por otro lado, las administraciones locales han ido dando respuesta a las necesidades y a las demandas que surgieron de los colectivos de inmigrantes

7. Siendo el objetivo principal la integración de los inmigrantes en la vida social de Cataluña, potenciando la convivencia, la cohesión comunitaria, la lucha contra la exclusión social y la igualdad de oportunidades y de acceso a los recursos colectivos, se derivan seis objetivos más concretos: implicar a las administraciones públicas; favorecer la coordinación institucional; emprender acciones conjuntas que garanticen la eficacia y la eficiencia de los servicios y recursos; implicar a los agentes sociales locales en el trabajo comunitario; favorecer la implicación de los inmigrantes, y potenciar el contacto y la interacción entre las personas.

residentes en sus poblaciones, en ocasiones con el apoyo de las diputaciones, que cooperan y dan asistencia técnica y económica a los primeros (Maluquer, 1997; Solé Aubia, 2002; Nadal, Oliveres y Alegre, 2002). Las respuestas que se dan son diferentes según las demandas y el número de inmigrantes que tiene el municipio, así como según las posibilidades materiales y humanas de que se dispone. Siguiendo con Solé Aubia (2002), mientras unos apuestan por la atención especializada y por la práctica multicultural, otros prefieren las intervenciones de carácter comunitario en igualdad con los autóctonos. Pero también hay que decir que no consta casi ningún plan de integración como el existente en los *consells comarcals*, más bien se trata de programas o proyectos específicos para inmigrantes. En el ámbito municipal, las circunstancias son las que dictan lo que se debe hacer. Ante esta presencia de residentes con unas necesidades específicas, deben plantearse, teniendo o no competencias sobre la cuestión, intervenir para garantizar la calidad de vida y trabajar con el conjunto de la población la presencia de personas de origen inmigrante de diferentes orígenes. Los representantes de los ayuntamientos son bien conscientes de que lo que pueden hacer no es suficiente y no tienen competencias y recursos transferidos para llevar a cabo algunas de las intervenciones que creen necesarias. Para Ricard Zapata y su equipo (Grup de Recerca en Immigració i Innovació Política, 2003), las relaciones de los municipios y la Generalitat son intensas y tensas, a menudo por cuestiones de naturaleza competencial, institucional y/o de protagonismo político. La Generalitat delega competencias, del ámbito local, no del autonómico, en los *consells comarcals*, competencias de nueva creación o que ejercen los municipios y que se traspasan. Para Solé Aubia (2002), algunos ayuntamientos piden tener competencias más amplias en el tema de la inmigración, pero, más que competencias, se refieren a que se les dé recursos para atender a una parte de la ciudadanía que creen que está necesitada y respecto a la cual se debe actuar rápidamente. Eso sí, no se trata de hacer actuaciones que puedan comportar distancias con el resto de la población, al contrario, trabajar pensando siempre en el conjunto de la ciudadanía y pensar de una forma global, teniendo en cuenta a todos los que residen en el municipio.

De hecho, esta situación es conocida y reconocida por la Secretaría para la Inmigración y, por tanto, por la Generalitat de Catalunya, cuando, el 10 de febrero de 2006, se ha difundido el documento *Presentación del Fondo para la acogida y la integración de personas inmigradas: un nuevo panorama en las políticas de ciudadanía e inmigración en Cataluña. Año 2005*. Este documento pretende crear un nuevo marco de coordinación en el diseño y la realización de políticas de acogida e inmigración a Cataluña, asumiendo la Generalitat el compromiso de trabajar conjuntamente con las administraciones locales. Especialmente, se habla de darles apoyo y de diseñar conjuntamente las bases de un mapa de trabajo en red que ayude a definir las áreas propias (competencias) de cada administración y aquéllas que son de necesario trabajo conjunto. Para llevarlo a cabo, se realizó una convocatoria de subvenciones para que las administraciones locales y comarcales promuevan actividades para la integración y para que adapten sus servicios a la nueva realidad. Los proyec-

tos y las acciones subvencionadas (89 de ayuntamientos y 40 de *consells comarcals*) son los siguientes: programas de acogida de las personas extranjeras inmigradas; programas de promoción de la igualdad de oportunidades y de acomodación de la diversidad cultural; y las acciones específicas: gastos extraordinarios producidos por el proceso de normalización; situaciones excepcionales o de urgencia; refuerzo en áreas con especial incidencia de atención a personas extranjeras inmigradas, acciones de acogida y de integración de personas que disfruten de la condición de retornadas; etc. Como el mismo documento afirma, una de las principales consecuencias de la financiación a los entes locales ha sido la puesta en marcha de los planes locales o territoriales de ciudadanía e inmigración. Ciertamente, el incremento notable de recursos es bienvenido desde los entes locales y comarcales, que ponen de manifiesto el liderazgo creciente de la Secretaría para la Inmigración y el interés por la coordinación de las diferentes administraciones en la gestión del hecho migratorio, de ahí que creamos que se puede iniciar una nueva fase más centrada en la intervención, sin olvidar la observación y la organización.

3. La inmigración y los técnicos de las administraciones comarcal y local

La evolución que hemos constatado y el decalaje que observamos entre los discursos y las prácticas (Garreta, 2004a), nos motivó, en 2004, a realizar un estudio para analizar la evolución de las políticas respecto a la inmigración en Cataluña, los discursos dominantes referentes a la política de inmigración española y la transferencia de funciones a la Generalitat y los discursos dominantes en cuanto a la política de integración de los inmigrantes, entre otros objetivos (Garreta y Llevot, 2006). Este trabajo, basado en una metodología cualitativa, consistió en entrevistas en profundidad a representantes de los diferentes niveles de la Administración catalana, desde la autonómica hasta la local. Aquí presentamos una síntesis de las conclusiones obtenidas de las entrevistas del nivel más próximo al ciudadano, la de aquéllos que han tenido que trabajar e intervenir con los inmigrantes: los *consells comarcals* y los ayuntamientos. Concretamente, la muestra obtenida, distribuida por toda la geografía catalana, diferenciaba entre *consells comarcals* y ayuntamientos con diferente presencia de inmigración y momentos distintos de trabajo (es decir, pretendíamos representar a aquéllos que acababan de emprender el camino y los que ya llevaban años trabajando). Además, también se tuvo en cuenta, para profundizar en el tema de la coordinación, que, en la mayoría de las comarcas seleccionadas, estuviesen representados el *consell* y los ayuntamientos. La muestra incluyó a doce representantes de *consells comarcals* y diez representantes de ayuntamientos de diferente tamaño de población⁸. Una vez realizadas las entrevistas entre enero

8. Los acrónimos que se pueden encontrar en los fragmentos que utilizamos como ejemplo de los discursos de los entrevistados se han construido de la siguiente forma: Institución u organismo: Ayuntamiento (A), Consell Comarcal (CC). Población de realización de la

y junio de 2005, se procedió a su transcripción y análisis. A continuación, presentamos algunas de las cuestiones que nos han parecido más interesantes.

3.1. *Volumen e impacto de la inmigración*

Para los técnicos, la inmigración es un fenómeno que ha impactado de forma importante en España y Cataluña y que es difícil de gestionar, sea el flujo, sea la integración de los recién llegados. Como antes pasó en otros países, hay que hacer frente a retos y a situaciones que, a la vez que son diferentes, se asemejan. Es común pensar que hay una entrada exagerada de inmigrantes en estos momentos, «la avalancha» es una cuestión que preocupa por lo que supone de dificultad de asumir las intervenciones que se derivan. Esta no-regulación de la inmigración, responsabilidad del Gobierno central que no ha sabido encontrar una política adecuada para gestionar el flujo y regularizar los sin papeles que ya residían en España, ha repercutido en las administraciones más próximas a los ciudadanos.

En aquest moment, el tema de la política d'immigració no s'està portant de la manera més adequada. Penso que, des del Govern central, no es dona solució als temes de la regularització de papers, com he dit abans, ni al tema de les fronteres. Penso que cada vegada està entrant més gent, més indocumentats, que a l'estar indocumentats tenen dificultats d'accedir a qualsevol servei, a qualsevol recurs... que poden necessitar, i això fa que aquesta població nouvinguda s'acumuli en ciutats i en municipis en què... i en situacions infrahumanes. De vegades, això desencadena uns altres problemes com ara la delinqüència, afecta l'ensenyament, l'habitatge..., que porta que hi hagi reaccions en contra des de la població catalana [...] En els darrers temps, estan entrant en massa, abans entraven més a poc a poquet, però ara estan entrant en massa, i des del Govern central no es proposen polítiques adequades per atendre aquesta nova realitat, això provoca que es desbordi, es descontrola, i portarà al rebuig de la societat d'acollida [...] Crec que les institucions han d'estar contínuament evolucionant, ja que aquesta realitat canvia constantment. (CCTO05)

Eso sí, las políticas ya no son sólo españolas, son europeas y, en opinión de algunos, no siempre acertadas. De esta forma, unos se encuentran condicionados por los otros y no siempre toman decisiones libres. El debate existe, pero las limitaciones nacionales, autonómicas, comarcales, locales, son importantes.

Hi ha hagut un mal plantejament. El problema és Europa, ja no només Espanya, que està condicionada a Europa. No ha tingut mai polítiques d'immigració, ni ha contemplat mai la possibilitat d'acollir la immigració... això

entrevista: como resultaría fácil identificar en poblaciones pequeñas a nuestro interlocutor y para garantizar el prometido anonimato, obviaremos esta referencia. Año de realización de la entrevista: 2005 (05).

a la pràctica [...] A la teoria, legislativament, sí que hi ha política immigratòria, ja que la necessiten [...] Existeix una doble moral, la legislació és com és i genera esclavatge, situacions injustes... l'Estat ha generat tot això. Les institucions públiques de Catalunya no tenen res a dir en matèria d'immigració a nivell legislatiu, diuen el que els sembla, un discurs políticament correcte, amb por, sobre els drets humans, els drets de les persones..., hi pot haver una part de l'electorat que hi estigui d'acord, però, per altra banda, hi ha part de l'electorat que pensa que ens prenen el pa de la boca. Fins ara no hi havia guerra de partits sobre aquest tema, però, recentment, el PP ja ha obert el tema. Això fa que no es millori res, no s'inverteixi, no es faci res [...] Es poden fer moltíssimes coses a nivell macro, millorar la Llei d'Estrangeria, hi ha qui pensa que és millor papers per a tothom i altres que no! No ho tinc gaire clar! No sé què seria el millor. A mi em semblaria bé començar a parlar de ciutadania. Per tant, em semblaria bé que les institucions públiques disposessin de polítiques locals, autonòmiques, nacionals o estatals, en matèria de cobertura de drets i deures per a la ciutadania [...] Si parlem de ciutadania i la manera de gestionar aquesta ciutadania és utòpic, igual sí! però crec que és cap on cal anar. (AG05)

En España, se han realizado diferentes procesos de regularización y, entre ellos, el más reciente, de 2005, había generado expectativas importantes, pero al final el problema, la bolsa de irregulares, sigue existiendo y teniendo un volumen importante. Nuestros interlocutores a menudo piensan que se tendría que haber sido más flexible para poder regularizar a las personas que ya residían en España, ya que las expulsiones son una salida inviable económica y humanamente. Los costes de la aplicación de esta política de repatriaciones son tan altos que no se ha llevado a cabo ni se cree que se realice nunca.

Hi ha hagut un procés de regularització i encara es parla d'unes cent mil persones que no s'hi han pogut acollir. Es persegueix l'economia submergida, però no s'ha aconseguit. És llastimos veure com la gent està pagant molts, molts, calés per poder obtenir una feina. Hi ha gent que s'està enriquint amb això. És bo regularitzar molta gent, però segueixen havent-hi situacions dramàtiques. S'hauria d'haver fet d'una altra manera. Donar més temps per buscar-se una feina, acudir als empresaris, etc. [...] Ara es parla molt d'expulsar gent i tot això, es parla d'aquestes qüestions econòmicament, va dir el PP que ho faria i tal, jo ho veig molt costós, ja que entren de forma irregular i la bossa creix de forma important. Tot això es fa de cara a la galeria, treuen algú perquè es vegi que ho fan i ja està. Depèn de com es visqui a nivell social, hi haurà una resposta o una altra. Però la situació segueix existint [...]

Si els criteris [perquè la Generalitat assumeixi la política d'immigració] han de ser en base a polítiques que serveixin, està bé, però si només es pretén que arribin recursos, malament. No arreglarem res. (CCM05).

De hecho, lo que se haga para y con la inmigración resulta muy parecido mande quien mande. Aparece la idea de que, desde diferentes instancias polí-

ticas y académicas que tendrían que dar soluciones a la situación, no se hace gran cosa⁹, no se encuentra el camino adecuado a tomar, y el tiempo pasa de forma que hay una serie de profesionales que han de ir haciendo frente a la vida cotidiana de estas personas. A estos profesionales conocedores de la realidad se les tiene poco en cuenta para diseñar las medidas y las intervenciones más adecuadas.

Per molt que es digui, el que es fa és la continuïtat del que han fet els anteriors. No ens podem permetre tenir tanta gent per regularitzar i, a cop de regularitzacions extraordinàries, anar fent. Poques vegades aquestes polítiques restrictives donen els resultats que esperem. Cal facilitar al màxim, tant als països de sortida com aquí, els papers, els documents que els calen i evitar aquestes regularitzacions extraordinàries. Cada ics anys hi ha aquestes regularitzacions. En el període entre l'una o l'altra, s'acumulava la gent que no podia treballar, que vivia en condicions infrahumanes... No és una bona política. Per altra banda, s'hauria de parlar molt més amb els països d'origen i no ser tan hipòcrita, i estar per sobre dels interessos. Intentar acords amb tots aquests països, aprofitar aquesta gent que tenim aquí com a ambaixadors, mediadors, amb els seus països. Com més creixi el nivell de vida en aquests països, més bona situació tindran [...] Ser més conscients de l'arbitrarietat dels criteris, ens n'adonem quan treballem amb les persones [...] La gent hauria de tenir un paper, encara que sigui transitori, limitat, que els doni més possibilitats de fer. Això de papers o sense papers és tan arbitrari que vénen ganades de..., et trobes amb persones. Això evitaria situacions d'explotació i que determinades persones se n'aprofitessin. (CCBA05)

Lo que es evidente es que hay muchas cuestiones pendientes en este nivel: hace falta una política decidida de regularización y de control de entradas. Pero otros, una minoría, mencionan que se hace necesaria una política decidida de retornos de los sin papeles. Las situaciones creadas por desconocimiento de la realidad que se encontrarán los inmigrantes podrían, en su opinión, tener como solución la repatriación. Además, estos retornos forzados desincentivarían a otros a seguir el camino de la emigración.

Els sense papers és un tema complicat. Papers per a tothom, no! Crec que se n'haurien de retornar molts als seus llocs d'origen. Penso que vénen aquí enganxats, lluiten per sobreviure i això no és el que presenten al seu país. Si se'ls retorna al seu país, els d'allí veurien que això no és el que es pensen. (ASHS05)

9. «[...] aquí el que hi ha és que ningú sap el que fa. Aquest és el primer problema. Està ple d'experts, gent de la universitat i no de la universitat, cada dia surten més experts en aquest tema d'immigració i no ho són. Vull dir que no me'n refio d'aquests experts que ho són en qualsevol cosa i figuren com a experts en diversos llocs. Jo no en tinc ni idea de per on cal tirar, però aquests experts tampoc no en tenen cap. Això no vol dir que realment no hi hagi experts, que facin aportacions interessants i que en sàpiguen, però n'hi ha que volen viure del *cuento*. No donen solucions, no aporten solucions» (AG05).

Los ayuntamientos son los que han recibido un mayor impacto de esta falta de control, de regulación, de los flujos inmigratorios. Este nivel de la Administración ha sido el que, con más o menos acierto, ha ido buscando soluciones a las numerosas situaciones y necesidades creadas, aunque esta acción más local no siempre ha sido avalada por una reflexión, por una orientación de instancias superiores..., lo que ha comportado que los modelos y las actuaciones sean diversas e, incluso, diferentes. Ni los planes de los *consells comarcals*, por juventud, por falta de recursos o por las múltiples resistencias que aparecen, han sabido articular suficientemente bien las actuaciones y dar respuesta a las necesidades.

Cal pensar què estem fent nosaltres per provocar aquesta vinguda, reflexionar sobre el nostre paper és important [...] Jo diria que, de polítiques en conjunt, no n'han fet gaires. Diria que hi ha una política quan hi ha una acció al territori amb una dotació pressupostària al darrere. I fins ara la dotació pressupostària era força minsa. Que això està canviant, sí! Però les polítiques que els ajuntaments han anat fent una mica el que han pogut i no plantejar-nos on som i cap a on anem i quin model de societat volem, això encara no ens ho hem plantejat. I fins que no ens ho plantegem, com compaginem la nostra cultura i la seva sabent respectar l'altre..., no són polítiques d'immigració. (CCGRA05)

Como hemos mencionado, una cuestión coincidente entre los entrevistados es el considerar que el fenómeno de la inmigración ha tenido y está teniendo un crecimiento muy rápido, y éste es uno de los motivos de que sea complicado dar con la respuesta adecuada. Además, este crecimiento no es sólo numérico, sino que también comporta una diversificación de orígenes que convierte esta realidad en un caleidoscopio ante el que no se puede actuar de una única forma, por lo que se hace necesario tener en cuenta muchos factores y diferencias.

D'immigració, n'hi ha més a Catalunya que a la resta de l'Estat, i a Lleida, segons els informes que es van fer l'any passat, en teníem un 9% d'immigrants, al voltant de deu mil. I ara n'hi ha un augment fort, seguint el padró municipal, i creiem que arribarem fins a un 14%. La ciutat de Lleida té avantatges en aquest sentit, en principi, no hi ha conflictes i no s'han creat el que en podríem anomenar «guetos». Evidentment, quan hi arriben, se situen en el centre històric perquè és més barat, però una vegada tenen capacitat, es distribueixen sense concentrar-se en un barri de magrebins o un de subsaharians. Pensem que aquest és un avantatge. (ALL05)

A Espanya, en funció de la riquesa de les zones geogràfiques, n'hi ha més o menys i a Catalunya hi tenen una elevada presència, ja que és rica, en comparació, i té bones comunicacions. Es veu com un horitzó de riquesa i prosperitat. Està bé en un sistema que es reguli bé tot això, se'ls doni sortida, però no tant si no sabem fer-ho. A més, quan es pensa en immigrants, es pensa en àrabs, i ells només són una part dels immigrants. A Mollerussa, hi passa que,

com que l'economia que hi ha pot absorbir molt treball, fa que aquesta població sigui força estable. Com que tenen feina, no tenen necessitat de marxar. Tenim tants homes com dones, hi ha estabilitat, un procés més sedentari d'aquestes famílies amb tot el que suposa en el tema de llengua, integració, etc. Nosaltres, abans que arribessin, ja feiem coses, el problema seria que hi arribessin 500 homes i que es generessin guetos, però han arribat homes i dones i famílies i viuen en qualsevol barri. En qualsevol barri n'hi pot haver, d'immigrants. Ni tan sols es concentren les seves botigues, el seu comerç està integrat en la vida quotidiana de la gent. (AMO05)

El crecimiento de las procedencias comporta un incremento de la diversidad cultural. Es decir, la diversidad de culturas de estos inmigrantes hace que, por el desconocimiento que tienen los profesionales de las mismas, aún sea más difícil actuar, intervenir, de una forma eficiente, también por lo que supone al propio inmigrante de incompreensión de lo que le está sucediendo, de por sí ya bastante difícil (el duelo migratorio)¹⁰. Y no hace falta decir que cuando estas culturas sufren estigmatización, la complejidad es mayor. A esta diversidad, hay que añadirle la mayor complejidad en cuanto a género y edad, pues no se trata sólo de trabajar con hombres jóvenes; ahora, entre algunos orígenes, las mujeres dominan y la edad se ha diversificado completamente. Estos hechos comportan que no se puedan dar respuestas estándares y que el tiempo que se ha de dedicar y el conocimiento que se ha de tener de los otros sea mayor entre los profesionales. Ambas cosas escasean.

Col·lectiu força desconegut. Més que res, perquè fa uns quants anys teníem molt centralitzat el tema en els d'origen africà i d'alguna forma podies anar entre aquestes dues cultures, la del Magreb i la de la zona subsahariana, però, darrerament, s'ha desmarxat una mica el tema. Primer va ser el tema Amèrica Llatina i ara el tema Europa. En el moment que el teníem una mica controlat, la gran diversitat de cultures ho ha complicat força. Coneixent una mica la part subsahariana i la cultura del Marroc, ho teníem una mica solucionat, però ara cal mirar-s'ho des d'una altra perspectiva. (CCGRA05)

La sedentarización de estos inmigrantes y el reagrupamiento familiar ha supuesto la presencia de niños, adolescentes y jóvenes. Además, aquellas primeras inmigraciones ya tienen una edad. Algunos entrevistados ya nos hablan de que dentro de unos años habrá jubilados y tendrán también las necesidades espe-

10. «Normalment, es genera un xoc molt important entre els immigrants, el paradís no és el que esperaven que fos, les dificultats són molt més grans del que es pensaven, del que havien suposat, i és molt més difícil del que mai s'havien imaginat. I això els costa molt, el que havia de ser un procés de dol se'ls ha fet més difícil. I tampoc no es pensaven el rebuig que trobarien per part de la nostra societat, això no es pensaven mai que pogués ser d'aquesta manera. Ells estan més acostumats que nosaltres a viure amb un ventall de cultures diferents, cosa que per nosaltres no és tan normal, i aquesta superioritat a ells no els acaba de quadrar. I l'única cosa que tenen és la seva identitat i es repleguen sobre ella, és l'única cosa segura que tenen» (CCGRA05).

cíficas de una persona mayor que se combinarán con ser de origen inmigrante, de otra cultura. Pero estas demandas de servicios sociales y de salud todavía les parecen lejanas. La estabilización, por una parte, es considerada clave para favorecer los procesos de integración de los inmigrantes que viven en su comarca. «Hi ha d'haver una política d'estabilització, ha de ser així, si no, anem malament» (CCGA05a). Pero también son conscientes de que, generalmente, no se busca una inmigración de este tipo, más bien se tiende a querer una inmigración laboral que se esfume en cuanto acabe de trabajar, de manera que no plantee ningún tipo de conflicto social ni cultural. Una inmigración de paso y de jornada laboral. Es evidente que no se ha de intervenir igual con unos que con otros, lo que aún hace más complejo el caleidoscopio.

Es busca una immigració que no participi en la vida social, que treballi i que s'esfumi. Aquella persona que treballa aquí i tota la seva vida la vincula aquí a Catalunya, no és ben bé el que es busca, no els volem veure pel poble. Si volem que portin un altre tipus de vida, s'ha de pensar en un altre tipus d'intervenció [...] El futur passa per la interculturalitat aquí, no hi ha cap dubte, hem de pensar en un altre model de societat i pensar d'una altra manera sobre la immigració [...]. Hi ha una mena d'hipocresia, volem que tot sigui políticament correcte i després deixem entreveure que no tot és així. (CCBA05)

3.2. *La intervención con la inmigración*

Es común reconocer la dificultad para actuar con una alta garantía de éxito. Concretamente, la situación legal, laboral y residencial son las cuestiones clave para estos profesionales. La situación legal de los inmigrantes se presenta como un tema difícil y preocupante que, como hemos visto, se considera prioritario resolver. Esta cuestión se mezcla con lo que implica de control de flujos migratorios, que no deja de ser la solución aportada en muchos casos para poder hacer frente al fenómeno. También la posición en el mercado de trabajo de los propios inmigrantes, que es aprovechada por un sector del empresariado que ve en ellos mano de obra barata¹¹ y, por tanto, no tienen interés en que mejoren su situación legal y sus condiciones de vida es un tema que define la situación de los inmigrantes con los que estos profesionales trabajan en Cataluña. La situación legal y el trabajo son cuestiones sobre las que tienen pocas competencias —menos en la primera que en la segunda— para poder aportar soluciones importantes. Respecto a la documentación, dicen poder hacer poco más que asesorar o, más bien, informar y aconsejar. En cuanto a la situación laboral, les es difícil influir en el mercado de trabajo y han de hacerlo, especialmente, a través de la oferta de formación específica y de información

11. «Que els pagesos no contracten sense papers, això són quatre, però els altres sí que contracten. Els carreguen al cotxe, també d'altres pobles, i els deixen a la nit i llestos. Resulta que són aquí, però van a uns altres llocs a treballar. De pagesos, n'hi ha de tot, alguns diuen que els necessiten i uns altres, que això no pot ser. És el que és» (AAL05).

sobre las posibilidades laborales. Las fuerzas del mercado y de la explotación por la obtención de mayores beneficios, a menudo aparece como una de las cuestiones clave, pero respecto a las cuales se sienten impotentes.

Penso que, que el tema d'immigració costa molt pel treball submergit. Tot i que s'ha intentat fer aflorar l'economia submergida [...] realment el que continuo veient és que molts immigrants continuen estant en l'economia submergida, ja que a l'empresari li interessa. Hi hauria d'haver-hi una política real per millorar aquesta situació. És una mica incomplet com han arreglat el problema. Caldria fer-ho més *en serio*. Legalitzar tots aquells que treballen, donar més oportunitats d'integració real sobretot a través de l'empresariat, del treball. [...] Les institucions públiques en què treballo jo, com que no tenen competències, afecta que ens trobem amb la situació de vulnerabilitat dels immigrants. Tenim el fenomen molt més a prop, el que fem els municipis està indicat per competències, per llei, el que hem de fer. S'ha de donar més competències a les comunitats autònomes en matèria d'immigració, que són els que tenen el problema més a prop i a casa seva. (CCBLA05)

En tercer lugar, se menciona como otra cuestión básica a considerar la situación residencial. El barrio donde viven (recordemos las anteriores referencias a la guetización) y la vivienda que tienen serían también definidores de la situación y, por tanto, otro de los retos a los que los profesionales han de hacer frente y, como veremos, respecto a lo que también expresan limitaciones, ya que no siempre les es posible intervenir, al no poder modificar determinadas cuestiones desde su puesto de trabajo o desde la institución en que trabajan. Las fuerzas del mercado también actúan. Por otro lado, el uso que hacen estos inmigrantes del espacio público y de las viviendas es uno de los temas que unos pocos han de trabajar y que muchos perciben que lo tendrán que hacer, ante la sensación existente de invasión de los espacios públicos por parte del resto de la población.

Hi ha qüestions urbanístiques que són bàsiques, ja que els immigrants compren les cases on les compren, ja que són barates, hi ha qüestions urbanístiques, hi ha diferències culturals i religioses importants, especialment amb la comunitat musulmana, on la diferència entre *lo* públic i *lo* privat forma part de la religió. La gestió de l'espai públic és un repte ara mateix [...] Ells s'han d'amotllar a un ús correcte de l'espai públic i nosaltres haurem d'aprendre a respectar diferents valors i símbols. Jo, fins fa poc, tenia una idea i tinc molt clar ara que el gran repte és gestionar l'espai públic: protocols sobre qüestions religioses, protocols sobre l'ús de serveis sanitaris..., sempre consensuat, no serveix de res fer-ho des de l'Estat sense tenir en compte la comunitat musulmana. Aquí es necessita saber molt. (CCT05)

A nivell d'Estat espanyol [...] no hi tinc una experiència àmplia. Però d'aquí sí que te'n puc parlar, ja que ho conec més a fons [...] Quant a Catalunya, Girona i comarques de Girona, aquí hi ha llocs on ho tenim tot molt concentrat i aquí hi ha el problema, mentre que en altres llocs no passa això i se solucionen els problemes amb facilitat. Als municipis els passa que es concentren

en un pis o en una escala de veïns i això genera queixes entre la gent del barri i també problemes de convivència... (CCG05)

Como hemos manifestado anteriormente, la situación no es coincidente en el conjunto de comarcas y poblaciones de Cataluña. El impacto del flujo migratorio no ha sido ni es idéntico y, por lo tanto, mientras en unos lugares la gestión es más complicada, en otros dicen tenerlo más fácil. Un tema que aflora a menudo es la falta de referentes, la incertidumbre con que se mueven los técnicos y, creen ellos, las administraciones, que no acaban de encontrar la dirección adecuada y, por tanto, la definición que quieren dar a los términos «integración» y «acomodación». Esta situación, como se cronifica en el tiempo, se cree que está generando más cuestiones que resolver y un futuro incierto.

En general, no hi ha cap model concret a nivell espanyol i català per gestionar tot això. No tenim gaire clar cap on anem, no s'hi ha pensat, hi ha molts impediments, hi ha moltes actuacions per a la integració sense saber què és la integració. I si algú té idees sobre un pla d'integració, et posen moltes traves. No és un marc més o menys clar i no hi ha mesures per dur a la pràctica [...] No hi ha elements de cohesió, hi ha un caldo de cultiu aquí, hi ha tensió, hi ha problemes que es podrien mirar de resoldre. No s'arregla tot, però hi ha claus per solucionar algunes coses. (CCO05)

También es cierto que se han percibido cambios en el papel de la Administración catalana, puesto que insiste en la necesidad de mayor definición sobre qué hacer y las competencias de cada uno, y de actuaciones más contundentes y coordinadas desde diferentes niveles de la Administración. Esta opinión nos avalaría la idea de que se ha podido iniciar una etapa donde se enfatiza más en la intervención, una intervención coordinada. Lo hecho desde la Generalitat ha tenido su efecto en el ritmo y en las orientaciones tomadas por los *consells* y por los ayuntamientos. Entre los primeros, unos acaban de iniciar el camino, mientras que otros redefinen acciones que, desde hace años, han ido elaborando y aplicando (planes), pasando por aquéllos que han puesto en marcha su primera línea de trabajo y que se encuentran, como todo el resto, con dificultades.

Jo, d'experta, no en sóc, allà dalt al Pirineu és un tema que ha arribat més tard i és un tema que comença a preocupar, ja que hi ha arribat en els darrers anys i comencem a pensar en aquesta qüestió. El tema important és que aquestes persones tinguin feina i que puguin viure com algú d'aquí, amb els mateixos drets. (CCTRE05)

Coordino el Pla d'Integració dels Immigrants al Consell. Aquest any, hem fet un diagnòstic de la situació a la comarca i ara, amb diferents professionals, estem treballant com actuar en la comarca, a fer una sèrie de propostes en educació, serveis socials, sanitat, propostes que han de passar per un consell director, un pla de treball que es va elaborar a partir d'una metodologia de treball participativa. [...] I ara el meu paper és coordinar una mica els grups de tre-

ball que han sortit, el nivell de comunicació, els intèrprets i mediadors... Fa quatre anys que m'hi dedico. És satisfactori a nivell personal, però és difícil, ja que no sempre tens els recursos que calen per dur a terme el que caldria, hi ha moltes mancances. (CCCER05).

La meva funció és, encara no hi ha prou recursos econòmics per contractar, coordinar les accions que es fan en immigració a la comarca del Segrià i organitzar actuacions des del Consell que es vulguin fer en diferents municipis. Dinamització, recollir informació a nivell de comarca [...] La idea és que el Pla tiri endavant, valorar quins són els problemes reals, el desenvolupament comunitari... Hi ha molta cosa per fer, hi ha molta cosa per fer. Relació amb associacions, promoció. (CCLL05)

Entre los ayuntamientos, también hay diversidad de ritmos, ya que las situaciones son diferentes. Mientras unos hace años que trabajan, a pesar de no tener ningún plan de inmigración, otros lo tienen pero no disponen de la cobertura, de la cohesión territorial... Como nos ha dicho un entrevistado, «se han dormido en la paja y no se han enterado de la película». Es importante el trabajo comunitario, hacer políticas preventivas, no sólo reactivas, más planificación, buscar estrategias de futuro equilibrado..., pero no siempre se hace así y se elaboran planes porque se han de hacer y es la forma de obtener recursos.

Ara hi ha un pla integral d'acolliment, la intenció és bona, però ja ho veurem. Ja me'ls conec com són i els plans integrals no deuen ser tan integrals si n'hi ha tants: el de la dona, el de la vellesa, el del coix, el del cec, el del cristià... N'hi ha d'haver un que sigui el Pla Integral, no vuitanta mil. Qui mana, mana, i ja passarem comptes. Caldrà veure el que diu el ciutadà [...] Hi ha qui opina que on no hi ha plans d'immigració és per amagar el que no s'ha fet i conec diferents llocs que no en tenen i s'ha fet molt, però també hi ha molts llocs en què hi ha un pla local i no foten res [...] No neguem la conveniència, la idoneïtat, d'un pla. Estem a favor que cada municipi apliqui el que cal fer, tot és bo mentre es faci alguna cosa, es mogui alguna cosa. Nosaltres, aviat tindrem un pla, ja que, si no tens pla, no en rascaràs res dels diners que es posaran a disposició del tema immigració [...] Els haurem de fer un pla per obtenir una subvenció i tindrem més dificultats per anar fent el que s'està fent [...]. (AG05)

Por un motivo u otro, es frecuente seguir el modelo facilitado por la Generalitat de Cataluña al definir las intervenciones que se pretenden llevar a cabo. Especialmente es en la acogida de la inmigración donde se enfatiza, aunque paulatinamente se van ampliando los objetivos presionados por la situación vivida.

Aquí hem fet un pla municipal seguint el model que ha donat la Generalitat. Una mica ho definim en tres fases: la fase d'arribada, on hi ha un primer objectiu que és l'acollida dels immigrants, informacions bàsiques que pot necessitar una persona quan arriba aquí, seguim força unes guies que havia editat la Generalitat i que ara s'haurien d'editar de nou [...] Llavors potenciàvem els

convenis amb la Creu Roja i Càrites, que treballen més amb persones sense papers i que ens feien, fan, aquesta primera acollida. Per exemple, algun alberg temporal. Després, informació i formació a través d'un tríptic plànol dels recursos existents a Tortosa [...] Després, tot el que és formació lingüística, coneixement de l'entorn..., sobretot a les dones, que, per exemple, no saben ni comprar al súper i confonien el sabo per als nens amb suavitzant perquè hi havia un nen... Després, també l'accés a l'allotjament fent conèixer les immobiliàries que hi ha, però, tot i que no hem creat cap borsa d'habitatge, sí que volíem donar informació del que hi havia. També és important elaborar un programa de convivència ciutadana, tocant diferents aspectes de sensibilització, fent un tríptic i adhesius invitant a conèixer [...] La segona fase és d'assentament. Hi volem treballar la inserció socioeconòmica, l'habitatge, el carnet de conduir... I la tercera seria de territorialització, que seria quan ja volem afavorir l'associacionisme, la difusió de les cultures, el contacte entre les cultures, etc. Penso que el repte és la interrelació, si aconseguim que la gent s'interrelacioni en cinc anys, ho podem solucionar, si no... Aquest pla encara no està aprovat, és el que volem fer i volem treballar amb entitats i donant-los suport i, si no ho fan bé, un nou concurs i ja trobarem algú altre.

No s'ha aprovat encara, no s'ha aprovat per qüestions polítiques, per temes pressupostaris... El tema de l'administració és bastant tradicional i, quan es fan pressupostos, són intocables per partides... Ser agosarat costa molt, fer canvis costa molt. Si no és pressupost zero, és difícil introduir-ho, cal anar lentament. Caldria que fóssim més àgils i agosarats i podríem fer més coses. (ATO05)

Como se observa en la cita anterior y en otros fragmentos, existen resistencias internas para llevar a cabo determinadas actuaciones. En varias ocasiones, se ha comentado que las dudas y los miedos de los políticos, cuando no la disponibilidad presupuestaria, dejan en el cajón proyectos a los que han dedicado mucho tiempo. Son conscientes de que cualquier innovación o cambio es lento en la Administración y los ritmos de las necesidades surgidas y las respuestas dadas también son diferentes.

En último lugar, nos referiremos a una de las cuestiones prioritarias (como también se expresa en el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 de la Secretaría para la Inmigración, 2005): la coordinación entre las diferentes administraciones implicadas y en el ámbito interno de cada una. Eso sí, una vez se tenga claro por qué conviene coordinarse, hacia dónde se va y cuál es el modelo a seguir. A pesar de creer que es un buen momento político¹² y que se han

12. «Aquí, a l'ajuntament, està molt partit *lo* de la immigració, hi ha molts departaments que treballen en aquesta qüestió. El que fa l'Administració respecte a la immigració és molt tímid, jo crec que es va molt a remolc del que va passant, ens hi anticipem poc. Requereix molta valentia, és un tema complex, molt viu, poc lluit políticament de vegades i doncs..., però és un repte molt important i s'hi ha de fer molta intervenció. Ara és un bon moment també, penso que tota la línia d'un any cap aquí, penso, que s'obre una altra línia, tant perquè a nivell polític hi ha millor sintonia entre Madrid i Catalunya i Barcelona. Tot això està en línia i és un bon moment. Penso que és la primera vegada que hi ha un pressupost específic per a l'Administració local i que les autonomies reconeguin la importància d'invertir en temes d'immigració, en serveis. Això és important, és un bon moment polític» (AB05).

dado pasos para definir y concretar líneas de acción, es muy frecuente poner de manifiesto la fragmentación aún existente. Así, podemos detectar la necesidad de mejorar la coordinación entre los diferentes departamentos de un mismo ayuntamiento, de éste con otras entidades e instituciones de la comarca, la solicitada coordinación entre departamentos de la Generalitat de Cataluña, etc. Es decir, mejorar la coordinación vertical y horizontal. También es cierto que existen ejemplos de buena labor, instituciones que han definido un modelo y que hacen esfuerzos por aplicarlo en el territorio, como el caso de la Diputación de Barcelona, que no sólo es seguido desde sus comarcas de influencia, sino que es frecuente que, desde otros lugares de Cataluña, lo tomen como pauta. Esto es signo evidente de que, en el resto del territorio, todavía quedan más cosas por hacer y de la necesidad de tener un referente teórico y de intervención que algunos han encontrado en lo que era el CRID (Consortio de Recursos para la Integración de la Diversidad) y que ahora sería el Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona. Parece que la Secretaria tendría potencial, pero deberemos observar su desarrollo los próximos años.

Potser ja hi pensen en integració, taules, coordinacions territorials... Però de vegades caldria saber per què ens hem de coordinar. No sé si hi ha suficient coordinació, però el que no sabem és per què cal coordinar-nos. Necessitem un criteri clar de cap a on anem i llavors ens podrem coordinar en el camí que hem de prendre. Ens crea molta confusió entre els que ens dediquem a això no saber cap a on anar [...] S'hauria d'anar a donar més oportunitats de participació al col·lectiu immigrant, tenir més capacitat d'escoltar i que, a dues bandes, l'immigrant hi participi més. S'hauria de buscar una nova conjuntura social. El professional hauria de saber per què treballa, si se'n surt... [...] Les coses importants tenen a veure amb l'accés a l'habitatge i a la feina, i nosaltres hi podem fer poc. Ja hi ha coses, però encara són força limitades. (CCBLA05)

Seria necessari que les administracions supramunicipals es possessin d'acord per tenir clar quina direcció cal prendre i quin suport es donarà. Hi ha d'haver una coherència i una coherència que es reflecteixi en el territori. La Diputació té un model molt definit que no tenen tant altres institucions, i com es compaginarà això en el territori? Diferents municipis han de treballar de la mateixa manera, tot i les diferències, però cal que es concreti una direcció homogènia en el territori per no entrar en contradiccions [...] Hi ha moments en què la manca de diàleg entre les entitats i les institucions embolica força, existeix la necessitat d'una coordinació en l'àmbit municipal. (CCGRA05)

4. Conclusiones

Cataluña, como otras comunidades autónomas y sociedades, ha ido evolucionando desde la *observación* del fenómeno inmigratorio y de las actuaciones que desde diferentes instituciones y niveles de la Administración se venían realizando, a un interés por la definición, la acción más decidida y la mayor coor-

dinación intradepartamental e interdepartamental y entre los diferentes niveles de la Administración. Lo que hemos llamado *etapa de observación y organización*, que se habría iniciado con la creación de la Secretaria para la Inmigración de la Generalitat. Durante algunos años, los esfuerzos se concentraron en poner orden y seguir observando el fenómeno hasta que el año 2003, con los debates, se empezó a insistir en la necesidad de mejorar y coordinar el nivel de la intervención. Eso sí, los cambios políticos hicieron que lo que hemos llamado *la última etapa* no se iniciara hasta el 2005. El *Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008* evidencia la desconexión y el aislamiento existente entre programas y objetivos políticos y la necesidad de apostar mucho más por la intervención a través de planes y de programas específicos. A esta etapa la hemos llamado de *observación, organización e intervención*. Eso sí, su desarrollo no deja de estar exento de problemas, como hemos constatado, las competencias y la necesidad de mayor coordinación condicionan cualquier acción que se realice. De esta forma, el hallarse limitados en intervenir respecto a determinadas cuestiones (legales, laborales, residenciales), el calidoscopio con el que tienen que trabajar (diversidad de orígenes), su formación, las resistencias que se encuentran (de los políticos, de otros técnicos y de la población no inmigrante), etc. apuntan como los principales escollos a superar.

Esta evolución ha ido conviviendo con una continua reivindicación de que la Generalitat adquiera un papel más relevante en la política de inmigración, evidentemente en lo relativo a Cataluña. Desde los primeros documentos hasta el mismo Estatut d'Autonomia de 2006, se enfatiza en la necesidad de tener un mayor papel en su definición y aplicación, dado que no se cree posible separar las políticas de inmigración de las de integración. En numerosas ocasiones, se relaciona la imposibilidad de prever con la dificultad de intervenir.

Bibliografía

- DEPARTAMENT D'EDUCACIÓ (2004). *Pla per a la Llengua i Cohesió Social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya [no publicat].
- (2004a). *Pla per a la Llengua i Cohesió Social. Annex 1. Pla per a l'alumnat de la comunitat gitana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya [no publicat].
- (2004b). *Pla per a la Llengua i Cohesió Social. Annex 2. Protocol a seguir per a l'establiment de classes de les llengües i de les cultures d'origen de l'alumnat de nacionalitat estrangera en horari extraescolar*. Barcelona: Generalitat de Catalunya [no publicat].
- GARRETA, J. (1998). «Minories ètniques, associacionisme i integració sociocultural». *Papers. Revista de sociologia*, núm. 56, p. 197-230.
- (2003). *La integració sociocultural de las minorías étnicas (inmigrantes y gitanos)*. Barcelona: Anthropos.
- (2004). *Les famílies d'origen immigrant i l'escola a les comarques de Ponent*. Lleida: Universitat de Lleida-Fundació Caixa de Sabadell [no publicat].
- (2004a). *Societat multicultural i escola intercultural a Catalunya: realitat o ficció*. Barcelona: Fundació Enciclopèdia Catalana [no publicat].

- GARRETA, N.; LLEVOT, N. (2006). *Societat multicultural i integració dels immigrants a Catalunya: discursos i pràctiques*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic [no publicat].
- GRUP DE RECERCA EN IMMIGRACIÓ I INNOVACIÓ POLÍTICA (2003). *Estudi de les polítiques d'integració d'immigrants a partir del disseny de Plans Comarcals*. Consultat a: <www.upf.edu/dcpis/griip/estudis/generalitat.html>.
- MALUQUER, E. (1997). «Municipios e inmigración». A: DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *II Informe sobre inmigración y trabajo social*. Barcelona: Diputació de Barcelona, p. 279-319.
- NADAL, M.; OLIVERES, R.; ALEGRE, M. (2002). *Les actuacions municipals a Catalunya en l'àmbit de la immigració*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Col·lecció Finestra Oberta.
- SECRETARIA PER A LA IMMIGRACIÓ (2001). *Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004*. Vol. 1. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- (2001a). *Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004*. Vol. 2. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- (2003). *Debats d'immigració a Catalunya. Aportacions de la societat civil*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- (2005). *Pla de ciutadania i immigració 2005-2008*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- (2006). *Presentació del Fons per a l'acollida i la integració de persones immigrades: un nou panorama en les polítiques de ciutadania i immigració a Catalunya. Any 2005*. Barcelona: Secretaria per a la Immigració [no publicat].
- SOLÉ AUBIA, M. (2002). «Els immigrants estrangers a Catalunya: la il·lusió d'un viatge». A: *Revista Digital d'Informació i Investigació Social*. <cv.uoc.eduDBS/a/materials/portada/forum/articles/immigrants.html> [Consulta: 31 de mayo de 2006.]