

**LAS ACTUACIONES MUNICIPALES
EN CATALUÑA
EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN**

Informe elaborado por:

Mónica Nadal

Rosa Oliveres

Miquel Àngel Alegre

Revisión de textos:

Montserrat Solera

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals
Barcelona, julio 2002

Depósito legal n.º: B-26.316-2001

ISSN: 1139-0212

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS
Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs
08015 Barcelona
Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31
e-mail: fundacio@pisunyer.org
<http://www.pisunyer.org>

ÍNDICE

Presentación	7
Capítulo 1. Normalización frente a servicios específicos	13
1. Introducción	13
2. Los límites de la ciudadanía	13
3. Algunas aplicaciones generales	15
4. Tipologías generales de estrategias normalización-especificidad	16
4.1. Estrategias indefinidas	16
4.2. Estrategias de especificidad	16
4.3. Estrategias de normalización	17
5. Aplicaciones prácticas	17
6. Los límites de la normalización	18
7. Los límites de la especificidad	19
Capítulo 2. Transversalidad frente a sectorialidad	21
1. Introducción	21
2. Tipología general de municipios	21
2.1. La actuación indefinida	21
2.2. La actuación decidida	22
2.3. La actuación coordinada y transversal	23
3. La transversalidad como modelo de actuación	23
4. La coordinación de la transversalidad	24
4.1. Concejalías específicas	25
4.2. Departamentos	25
4.3. Comisiones interdepartamentales	26
4.4. Foros, mesas de inmigración y consejos municipales	27
5. Transversalidad y planes de actuación municipales y comarcales	29
Capítulo 3. Planes de actuación municipales y comarcales	31
A. Planes de actuación municipal	31
1. Orígenes de los planes municipales	31
2. Objetivos de los planes municipales	32
3. Elementos de que se dotan los planes municipales para su funcionamiento	32
4. Metodología de trabajo y funcionamiento de los planes municipales	34
4.1. Niveles de responsabilidad y actuación	34
4.2. Comisiones de trabajo	34
4.3. Ubicación de los planes municipales	35
5. Problemas y dificultades de los planes municipales	35
5.1. Internos a la administración	35
5.1.1. Competenciales	35
5.1.2. Falta de recursos	36

5.1.3. Resistencias a las nuevas formas de trabajo	37
5.1.4. Prejuicios y estereotipos sobre la inmigración	38
5.2. Externos	38
5.2.1. Los interlocutores	38
5.2.2. Resistencias de la población autóctona	39
5.2.3. El trabajo de las entidades y asociaciones	40
B. Planes comarcales de integración de los inmigrantes	40
1. Los planes comarcales y los municipios	40
2. Los planes comarcales	41
3. Elementos de los planes comarcales	43
3.1. Consenso y compromiso	43
3.2. Las entidades gestoras	44
3.3. Los mediadores	45
3.4. Los recursos	45
Capítulo 4. Relaciones entre la administración municipal y la sociedad civil	47
1. Agentes que participan	47
1.1. Concejalías implicadas	47
1.2. Personal municipal	47
1.3. Asociaciones de inmigrantes	47
1.4. Asociaciones de ayuda a la población inmigrada	48
1.5. Asociaciones autóctonas	49
2. Tipos de relaciones que se establecen	49
2.1. Formulación de demandas y diseño de actuaciones	49
2.1.1. Participación formal en el diseño de la política municipal	49
2.1.2. Otros canales de participación ciudadana	50
2.2. Realización de las actuaciones	50
2.2.1. Convenios	50
2.2.2. Colaboraciones puntuales	51
Capítulo 5. Ejes de trabajo de la actuación municipal	53
1. Principales áreas de trabajo	53
1.1. Información y asesoramiento	53
1.2. Formación e inserción laboral	54
1.3. Vivienda	56
1.4. Educación de adultos y niños	58
1.4.1. Adultos	58
1.4.2. Escolarización	58
1.5. Sanidad	60
1.6. Ocio y cultura	61
1.6.1. Ocio	61
1.6.2. Cultura	62
1.7. Práctica religiosa	63
1.8. Convivencia ciudadana	64
1.8.1. Intervención municipal	65
1.8.2. Intervención de plataformas de participación	66
1.8.3. Intervención de los mediadores	66

1.9. Formación de los agentes sociales	67
1.10. Canales de participación ciudadana.....	68
2. Grupos de población diana.....	69
2.1. Marroquíes	69
2.2. Mujeres	69
2.3. Niños y jóvenes	70
2.4. Personas sin regularizar	70
2.5. Entidades	71
2.6. La esfera comunitaria	71
Capítulo 6. Recursos: de dónde salen y cómo se gestionan	73
1. Introducción	73
2. Principales fuentes públicas de financiación	74
3. El papel de los consejos comarcales	75
4. Los recursos humanos	76
4.1. Capacitación inexistente en recursos humanos	77
4.2. Capacitación puntual en personal especializado	77
4.3. Hacia una política de recursos humanos	77
5. Puntos de complemento: el papel de la iniciativa civil o privada	78
6. Puntos generales de inseguridad	79

Presentación¹

Objeto y objetivos del estudio

Tal como indica el título del presente documento, en estas páginas presentamos un estudio sobre las actuaciones municipales en el ámbito de la inmigración en Cataluña. En efecto, este trabajo centra la atención en la forma y el sentido en que se aborda, desde la administración municipal catalana, el tratamiento de una de las cuestiones que cada vez tiene mayor presencia en las agendas políticas, así como en el resto de niveles administrativos: la cuestión de la inmigración.

¿Cómo se sitúa la atención de las necesidades y demandas de la población inmigrada en el ámbito municipal? ¿Cómo se estructuran los modelos de actuación al respecto? ¿Cuál es su origen? ¿Cómo se planifican y coordinan las acciones? ¿Cuáles son los principales ejes de trabajo que se configuran? ¿Qué iniciativas pueden ser cualificadas de innovadoras? ¿Cómo se organizan y gestionan los recursos? ¿Qué lugar ocupan, en este contexto, los restantes actores sociales (entidades, asociaciones, colectivos de inmigrantes y autóctonos) e institucionales (diputaciones provinciales, consejos comarcales, Generalitat,² Estado, Unión Europea)? Estos son algunos de los interrogantes básicos que guían la redacción del informe.

Antes de proseguir, se impone una aclaración. Sin perder de vista que es tan inmigrante un alemán jubilado que vive de renta en Mallorca o un japonés directivo de la filial española de una gran multinacional, como una filipina empleada informalmente en el sector doméstico o un marroquí que cuenta con un permiso inicial para trabajar en la construcción, el estudio que presentamos focaliza la atención en el tratamiento político que se da, en el ámbito municipal, a la población inmigrada de origen no comunitario y procedente de países empobrecidos.

Se trata de una focalización justificable no tanto desde el punto de vista estadístico (véase, por ejemplo, el apartado sociodemográfico del *Anuari de la immigració a Catalunya 2000*, elaborado por la Fundació Jaume Bofill y editado por Mediterrània) como desde la crítica a una política de extranjería tan “europeizante” como restrictiva de la inmigración procedente de países en vías de desarrollo. Actualmente, y ésta ha sido nuestra intención, hay que poner el énfasis en cómo se toma políticamente en consideración la inmigración extracomunitaria en Cataluña (en sus municipios), es decir, la única inmigración que centra el ámbito de aplicación de las tres leyes de extranjería que han existido hasta ahora en España (así como de toda la producción jurídica y política que se deriva de ellas): la casi inconstitucional Ley orgánica 7/1985; la más “generosa” y prácticamente inaplicada Ley orgánica 4/2000, de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración; y la nuevamente restrictiva Ley orgánica 8/2000, aprobada con los votos del Partido Popular (con mayoría absoluta), Convergència i Unió y Coalición Canaria.

Tal como se avanza en el capítulo 1, y con el fin de valorar en su justa medida el rol atribuible a los ayuntamientos respecto al tratamiento de la cuestión inmigratoria, conviene tener siempre presente la trascendencia del marco jurídico que plasma la política estatal en materia de extranjería, ya que ésta determina, en gran medida, las condiciones objetivas de la existencia de dichos colectivos: acceso al trabajo, a la vivienda, a los servicios y a las prestaciones públicas, participación política y ciudadana, etc.

¹ La realización del estudio que presenta este informe responde al correspondiente encargo efectuado por la Fundació Jaume Bofill y la Associació Consell de Cent (Barcelona). Las fases iniciales de la investigación (diseño de análisis y preparación del trabajo de campo) empezaron en marzo de 2001 y el trabajo de campo se prolongó hasta junio del mismo año. Finalmente, y dentro de los plazos acordados, la redacción del informe concluyó en septiembre de 2001.

² En este trabajo, todas las menciones a la Generalitat hacen referencia a la Generalitat de Cataluña.

Como se justificará en su momento, al situar el debate en las posibilidades funcionales a disposición de los municipios, hay que partir de la división de competencias existente entre los distintos niveles administrativos en juego, fundamentalmente Estado, Generalitat y ámbito local. Entonces se podrán comprobar las reiteradas quejas de los responsables municipales en relación con las constricciones de orden administrativo que afectan al nivel municipal, así como sus consecuencias sobre la reducción efectiva de la capacidad interventora de los ayuntamientos. Difícilmente se puede criticar la base del motivo de estas preocupaciones, particularmente si se mantiene la consideración del ámbito municipal como el contexto administrativo más próximo a –y potencialmente más incisivo sobre– la vida cotidiana de los ciudadanos.

Ahora bien, del mismo modo, sería preciso no pasar por alto las argumentaciones de algunos de los trabajadores municipales entrevistados en la línea de cuestionarse lo siguiente: ¿por qué, a pesar de disponer genéricamente de un mismo marco competencial y funcional, algunos ayuntamientos han apostado por la definición y aplicación de estrategias de actuación que tienden a la normalización decidida, al diseño operativo de planes transversales de inmigración, a la profundización en las relaciones con los actores políticos y sociales presentes en el municipio, a la búsqueda sistemática de distintas fuentes de financiación, a la estructuración de auténticas políticas de recursos humanos, etc., mientras que otros consistorios permanecen en una situación de absoluta inacción y pasividad ante las problemáticas y retos suscitados por la inmigración?

Este interrogante se convierte en un justificante de fondo de la elaboración de estudios como el que presentamos a continuación.

Metodología y muestra del estudio

Para comprender oportunamente la muestra de municipios con los que hemos trabajado, antes hay que echar un vistazo a tres de los principales rasgos característicos que, a nivel analítico y metodológico, estructuran el planteamiento del estudio:

- Se trata de un estudio principalmente descriptivo. Aunque tanto la organización de la información obtenida como el tratamiento de los diversos apartados considerados parten de la implicación de determinadas opciones interpretativas propias, la voluntad ha sido más bien plasmar en el informe las líneas básicas y los ejes de trabajo de los municipios en el ámbito de la inmigración.
- Se trata de una aproximación que toma como núcleo de referencia la actuación municipal. En otras palabras, el objeto básico del estudio no son tanto los consistorios en y desde sí mismos como las dinámicas y líneas de enfoque político local de la cuestión inmigratoria con plasmación municipal. En la práctica, este matiz nos ha llevado a procurar que la información obtenida de los responsables municipales fuera acompañada de referencias al papel de los consejos comarcales, las diputaciones y la Generalitat, así como al desempeñado por la sociedad civil.
- Se trata de una investigación planteada sobre los parámetros metodológicos de la intensividad (y no de la extensividad). Es decir, la estrategia no ha sido obtener datos cuantitativos de un gran número de municipios, sino reproducir la información surgida de una serie de “estudios de caso”, basándonos en determinados criterios de muestreo. En este sentido, la selección de los municipios informantes se justifica por su carácter de guía de posibles casos ejemplificadores, si bien no deja de responder a ciertos principios generales de representatividad tales como municipios grandes/pequeños; municipios urbanos/rurales; municipios con presencia importante de población inmigrada/con escasa presencia de población inmigrada; municipios costeros/de interior. Asimismo, se han tomado en consideración municipios de las cuatro provincias catalanas.

Desde este marco, se ha concretado la muestra de municipios enumerados y especificados —según el ámbito de responsabilidad administrativa de la persona de contacto (ubicación del entrevistado)— a continuación:³

MUNICIPIOS	Ubicación de las personas entrevistadas
Barcelona provincia Manlleu Manresa Mataró Olesa de Montserrat Santa Coloma de Gramenet Sant Boi de Llobregat Sant Celoni Sant Pere de Ribes Terrassa	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Bienestar Social - Programa Municipal de Inmigración - Concejalía de Igualdad y Solidaridad - Programa de Inmigración - - - Concejalía de la Mujer, Cooperación y Solidaridad - Ámbito de Cooperación y Solidaridad - Área de Servicios Personales - Concejalía de Acción Cívica - Patronato Municipal de Educación - Instituto Municipal de Salud y Calidad de Vida
Girona provincia Banyoles Cassà de la Selva Olot Palafrugell Salt Sant Pere Pescador	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Municipal de Inmigración - Área de Servicios Personales - Departamento de Bienestar Social - Oficina de Atención al Recién Llegado - Área de Servicios Sociales - Secretaría del Ayuntamiento
Lleida provincia Alcarràs Lleida Tàrrrega	<ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía - Área de Servicios Personales - Instituto Municipal del Trabajo - Departamento de Solidaridad, Inmigración y Derechos Civiles - Área de Servicios Sociales
Tarragona provincia Alcanar Cambrils Reus Roda de Berà Tortosa	<ul style="list-style-type: none"> - Área de Servicios Sociales - Departamento de Bienestar Social - Oficina de Atención al Inmigrante - Plan para la Igualdad Multicultural - Concejalía de Educación y Cultura -
CONSEJOS COMARCALES	
C.C. del Montsià C.C. de la Segarra C.C. del Tarragonès	<ul style="list-style-type: none"> - - Área de Servicios Sociales -

Total de municipios: 23

Total de entrevistas: 32

³ En este cuadro hay algunas casillas incompletas.

Entre los municipios que conforman esta muestra, se puede detectar una ausencia notable: la de la ciudad de Barcelona. La exclusión de este municipio responde fundamentalmente a tres motivos: a) en primer lugar, uno de orden material: la dificultad de abarcar con cierta garantía de exhaustividad el conjunto de necesidades, demandas y problemáticas que plantea la presencia de población inmigrada en la capital catalana, así como la globalidad de la organización municipal de los dispositivos, servicios, recursos, programas y niveles de responsabilidad (según distritos y secciones administrativas) que se articulan al respecto; b) en segundo lugar, cabría aducir la cantidad de documentos e informes de todo tipo ya existentes que tienen como objeto central la inmigración y las respuestas institucionales en Barcelona; c) finalmente, los propios rasgos característicos del planteamiento del informe sitúan una serie de casos probablemente ejemplificadores de la diversidad de líneas de actuación que aglutina la propia ciudad.

Fuentes y técnicas de información del estudio

Las fuentes de provisión de información para cada uno de los municipios o consejos comarcales considerados han sido dos: entrevistas a los responsables o trabajadores municipales correspondientes, por una parte, y materiales y documentos que nos han proporcionado gran parte de éstos, por otra. Por lo que respecta a la segunda de estas fuentes, nos han hecho llegar varios documentos: planes integrales de inmigración; líneas estratégicas para el diseño de actuaciones; estructura, composición y funciones de los órganos de coordinación de los planes comarcales; documentos específicos sobre determinadas actuaciones (información, vivienda, formación ocupacional, salud, alfabetización, etc.); memorias de actividades realizadas; informes sobre el estado de la inmigración en el municipio correspondiente, etc.

La técnica de investigación utilizada para la obtención de información ha sido la entrevista presencial semidirigida. Se han realizado un total de 32 entrevistas, realizadas a los cargos municipales, tanto técnicos como políticos, situados en áreas de responsabilidad privilegiadas por lo que respecta a la dilucidación del tratamiento de la cuestión migratoria (véase cuadro anterior). Todas ellas se desarrollaron en las propias dependencias del ayuntamiento (o consejo comarcal) correspondiente.

Ahora no es el momento de analizar los pros y contras del uso de esta técnica metodológica en el contexto del diseño y realización del presente estudio. No obstante, sí que sería preciso recordar que el guión de entrevista utilizado (y previamente acordado con los responsables de la Associació Consell de Cent y de la Fundació Jaume Bofill) contempla una gama bastante exhaustiva de temas: desde cuestiones relativas al inicio y la trayectoria de las actuaciones municipales en la materia a la especificación de actuaciones concretas para cada uno de los posibles ejes de trabajo (información y asesoramiento al inmigrante, formación e inserción laboral, vivienda, educación para adultos y niños, sanidad, ocio y cultura, práctica religiosa y convivencia ciudadana), pasando por la posible presencia de estrategias de gestión y coordinación transversal de las actuaciones y recursos.

Dejando a un lado la valoración de la persona por parte de los entrevistadores, el rendimiento de las entrevistas depende, en gran medida, de la ubicación laboral y de las características personales del entrevistado. En este sentido, vale la pena constatar la existencia de una importante heterogeneidad ante los resultados de las entrevistas realizadas: discurso crítico/discursio acomodaticio; dominio exhaustivo de las actuaciones municipales existentes/poco dominio del conjunto de actuaciones en marcha; implicación personal/falta de implicación, etc.

Sea como sea, cabe recordar que una de las potencialidades derivables de las situaciones de entrevista semirígida (como sucede en mayor medida en las de tipo abierto) consiste en derivar conocimiento no sólo del discurso explícito sino también, y fundamentalmente, de las ausencias y silencios discursivos.

En este punto, convendría señalar, sin embargo, una de las limitaciones básicas del procedimiento metodológico adoptado: la procedencia de la información. En la medida en que toda la información obtenida proviene de

responsables y trabajadores del ayuntamiento, se parte de un sesgo que obvia los discursos, opiniones y experiencias de la “parte opuesta”, es decir, la población a la que van dirigidas las actuaciones descritas. Este hecho obliga a tomar con cautela algunos de los resultados del estudio y a plantear la conveniencia de abordar en próximas ocasiones la esfera de la recepción y los impactos de la acción municipal. En cualquier caso, cuatro elementos contemplados en el desarrollo de la investigación ayudan a relativizar los posibles efectos de este sesgo: a) el propio discurso crítico mantenido por gran parte de los entrevistados; b) las ausencias y silencios detectados en el curso de las entrevistas; c) la posibilidad de contrastación de las actuaciones de los ayuntamientos a partir de otras experiencias municipales o comarcales; d) la documentación y conocimiento previos por parte del equipo de investigadores de las problemáticas tratadas.

Estructura del informe

Concluiremos esta presentación haciendo referencia al modo en que hemos estructurado el informe.

El primer capítulo centra la atención en el sentido en que los municipios y los programas estudiados sitúan genéricamente el tratamiento de la inmigración. Se trata de valorar la calidad de las estrategias de abordaje de los retos y necesidades que plantea la presencia de población inmigrada en el municipio en torno al continuo normalización-especificidad. Se reflexiona, en este punto, sobre las potencialidades y límites de cada uno de estos abordajes y se describen algunos casos y formas de proceder.

El segundo capítulo trata de las formas que existen de contemplar el diseño del conjunto de actuaciones realizables desde los municipios. Partiendo del predominio de “discursos municipales” que parecen optar por soluciones administrativas transversales, integrales o globales, se analizan algunas plasmaciones prácticas de estos principios, oponiéndolas a las tradicionales —y aún presentes— formas procedimentales caracterizables como parciales o sectoriales.

En la estela del segundo capítulo, el tercero amplía la descripción de las principales traducciones prácticas de la apuesta por la transversalidad: los planes de actuación municipales y comarcales. Concretamente, se analizan sus orígenes, objetivos y metodologías, los elementos de que se dota su funcionamiento y algunas de las dificultades básicas para su adecuada implementación (falta de competencias, de recursos, resistencias internas, etc.).

En el cuarto capítulo se intenta recuperar el papel que desempeña la iniciativa civil y privada en la dilucidación de la práctica política municipal en el ámbito de la inmigración. Con este objetivo se explican los principales canales, formas y plasmaciones de las relaciones que se estructuran entre la administración municipal y la diversidad de actores sociales y políticos (asociaciones de inmigrantes, asociaciones autóctonas, consejos y mesas de participación ciudadana, etc.) que conforman la sociedad civil.

El capítulo quinto resume y describe el conjunto de actuaciones municipales en esta materia en torno a lo que podría entenderse como sus principales áreas de trabajo: información y asesoramiento al inmigrante, formación e inserción laboral, vivienda, educación de adultos y niños, sanidad, ocio y cultura, práctica religiosa y convivencia ciudadana. Asimismo, se dedica un segundo apartado a valorar cómo se configura este conjunto de actividades, basándose (y, al mismo tiempo, reproduciendo) en unos grupos de población objeto de intervención: marroquíes, mujeres inmigradas, niños y jóvenes, personas sin regularizar, entidades civiles y comunitarias.

Finalmente, el último capítulo hace referencia a la delicada cuestión del origen y gestión de los recursos, humanos y económicos, necesarios para el desarrollo efectivo de las actuaciones diseñadas. Un punto básico de este sexto capítulo remite a una de las argumentaciones apuntadas más arriba: la capacidad municipal en recursos humanos y monetarios depende no sólo del marco existente de división competencial según

niveles administrativos sino también de aspectos relativos a la capacidad y la voluntad para movilizar políticamente la acción municipal. Sin olvidar la referencia a algunos puntos básicos de inseguridad en cuanto a la dotación presupuestaria de las intervenciones, también se describen varias formas y estrategias de solución del problema compartido de la falta de recursos.

Capítulo 1. Normalización frente a servicios específicos

1. Introducción

Junto con la de la transversalidad, la apuesta por la normalización de la atención a la población inmigrada suele impregnar el discurso de gran parte de los entrevistados. Se trata de evitar los efectos de estigmatización de esta población y, por el contrario, favorecer la concepción según la cual estas personas son tan ciudadanas como las autóctonas.

Por ejemplo, uno de los principios generales del Plan Integral de Inmigración de la ciudad de Manresa es el de “Universalidad, normalización y especificidad”, explicitado como sigue:

“Toda actuación en el campo de la inmigración debe permitir la interrelación entre la sociedad de acogida y el colectivo inmigrado, con el objeto de actuar sobre los elementos que pueden generar procesos de estigmatización, marginalidad, rechazo, etc., fruto del desconocimiento y de la no relación entre sí.

Como principio general, hay que orientar las actuaciones de tal modo que el inmigrante acceda en grado de igualdad a los recursos, prestaciones, participación, promoción... sin necesidad de una distinción específica por origen nacional, cultural, étnico. La integración en los programas y recursos normalizados y universales deberá tener lugar dentro del marco general. Cuando las necesidades específicas precisen de una atención diferenciada, deberán ofertarse estas respuestas del modo más adecuado posible, teniendo en cuenta las características propias de los recursos y medios ya existentes, el tiempo que puede ser necesario para el mantenimiento de recursos puente o trato diferenciado.

El objetivo final, pues, es el principio de nivelación con la media de la ciudadanía”.

2. Los límites de la ciudadanía

El debate en torno a la apuesta por la normalización frente a la especificidad tiene como trasfondo planteamientos generales sobre la cuestión de la extensión real y formal de los criterios de conceptualización de la ciudadanía. En la medida en que el municipal se presenta como el nivel administrativo más próximo a la vida cotidiana de las personas, la acción de los ayuntamientos en este terreno resulta determinante en cuanto a la localización del trato con la inmigración y su integración social en el contexto de la extensión y complejidad creciente de las formas de ciudadanía. Al mismo tiempo, se hacen evidentes las limitaciones funcionales y competenciales de la administración municipal a la hora de ocuparse de esta cuestión. A continuación se efectúa un repaso al papel que otorga a los municipios la división de competencias entre los distintos niveles administrativos.

La Constitución española, en su artículo 149.1.2, concede al Estado la competencia exclusiva en la determinación de los flujos de inmigración, en la concesión de asilo y refugio, nacionalidad, permisos de trabajo y residencia. Y aquí radica la enorme trascendencia del papel de la administración central, en su monopolio regulador respecto a la especificación y canalización efectiva de los distintos tipos de contingentes de inmigrantes “asumibles” por el mercado laboral español y, por lo tanto, en relación con el control exclusivo de los criterios de mercantilización de esa fuerza de trabajo extranjera.

Efectivamente, por muy necesaria que sea la integración social de la población inmigrada, difícilmente puede plantearse sin que previamente se resuelva su entrada y se garantice su estabilidad laboral y resi-

dencial. Desde principios de los años noventa y hasta la entrada en vigor de la nueva Ley de extranjería, es cierto que desde la administración central se habían observado gestos significativos de una voluntad explícita de tender a la integración de los inmigrantes. No obstante, mientras la política de extranjería española siga vinculando el derecho a vivir en el país a una determinada situación administrativo-laboral, el recurso más valioso que debe controlarse en la lucha política que nos ocupa seguirá siendo el que actualmente permanece en manos del Gobierno central.

A diferencia del resto de administraciones autonómicas, desde principios de los años noventa parece que la Generalitat opta por la vertebración de un modelo político que tiende a la integración social de las personas inmigradas. La creación, en 1992, de la Comisión Interdepartamental de Inmigración (presidida por el consejero/a del Departamento de Bienestar Social), autora del Plan Interdepartamental de Inmigración —que dio lugar a organismos de apoyo como el Consejo Asesor— es una acción pionera en este sentido. Efectivamente, hasta entonces ningún gobierno autonómico disponía de medidas de estas características. Incluso podría argumentarse que la Comisión Interministerial de Extranjería, el Plan para la Integración Social y el Foro toman como modelo los correspondientes movimientos, anteriores en el tiempo, realizados por el Gobierno catalán.

A pesar de ello, en la práctica política, tanto el Plan Interdepartamental (elaboración programática con muy escasa repercusión política y presupuestaria) como el Consejo (instrumento que no es vinculante ni organizativamente funcional) han resultado ser mecanismos totalmente insuficientes a la hora de dar cobertura a la voluntad explícita de avanzar hacia una política de inmigración propiamente catalana.

En gran medida, la explicación se halla en la constatación de la estricta división de competencias con el Estado. Al mismo tiempo conviene subrayar que, a menudo, cuando se ha dispuesto de vía libre —es decir, cuando el fenómeno de la inmigración se cruza con los campos competenciales transferidos: salud, educación, bienestar social, cultura, infancia, juventud, formación ocupacional, información y sensibilización de derechos y deberes, entre otros— tampoco ha habido una atención ni proactiva ni coordinada de las problemáticas específicas de los inmigrantes.

No existe ninguna normativa que obligue a la administración municipal catalana a asumir competencias específicas en el ámbito de la inmigración, salvo las que tienen relación con el procedimiento de empadronamiento. A finales de los años ochenta, prevalecía una situación de manifiesta pasividad ante las necesidades sociales planteadas por la creciente inmigración de origen no comunitario. A pesar de este punto de partida, desde 1991 (año de la ya citada regularización extraordinaria) “hemos asistido a un cambio, se han multiplicado las actuaciones y se ha incrementado considerablemente la presencia de los inmigrantes en los SSAP [Servicios de Asistencia Primaria]. En este nuevo clima, las administraciones han ido elaborando planes de inmigración, por lo que puede empezar a hablarse de una política social para la inmigración” (*II informe sobre immigració i treball social*, Diputación de Barcelona, 1997: 290).

Tal vez el llamado *Informe Girona* (elaborado por un conjunto de ONG y entidades oficiales de la provincia de Girona, en el que se formulan 50 propuestas y recomendaciones sobre política de inmigración) sea el primer documento que establece las funciones propias de la administración local en relación con la inserción social de los inmigrantes. A la luz de este informe, en 1995 una comisión mixta de la Federación de Municipios de Cataluña y la Asociación Catalana de Municipios redactó un documento que consensuaba el espíritu que había de impregnar la política municipal en materia de inmigración y, al mismo tiempo, realizaba ciertas propuestas centradas en los ámbitos de la vivienda y la sanidad. Se mencionaba en él la conveniencia de facilitar el acceso de los inmigrantes a los servicios sociales, poniendo en marcha —cuando fuera necesario— servicios y proyectos específicos. El documento también reclamaba la unificación de criterios y la armonización de las políticas municipales en materia de inmigración.

Lo cierto es que es preciso hablar de la existencia de una gran diversidad de situaciones (respecto a las normas de empadronamiento, la existencia de servicios y recursos específicos, de consejos consultivos, de

dotación presupuestaria a programas de intervención, etc.) en relación con la realidad inmigratoria de cada municipio. No obstante, Antonio Izquierdo reprocha la falta de una política municipal explícita de integración social. Mayoritariamente, “no hay criterios ni medidas concretas. No se sabe si son los ayuntamientos los puntales de la política de integración, ni existe un acuerdo, en la práctica, sobre si son los servicios comunitarios o los especializados los que deben cargar con el peso de estas tareas” (A. Izquierdo, “Consecuencias de la regularización de extranjeros de 1991”, en *Papers*, nº 43, 1994).

En este punto, aparecen limitaciones y dificultades atribuibles a la propia realidad social y administrativa municipal que, más allá de las constricciones relativas al reparto competencial entre administraciones, afectan a la apuesta de los ayuntamientos tanto por la normalización como por la especificidad.

3. Algunas aplicaciones generales

A partir de aquí, encontramos que muchas de las concejalías y planes de actuación que abordan, entre otras, las problemáticas asociadas a los colectivos inmigrados se presentan bajo designaciones del tipo “nueva ciudadanía”, “derechos civiles”, “igualdad”, “convivencia”, “cooperación” (cuando surgen de comisiones anteriores encargadas de gestionar el 0,7%), etc. Veamos algunos ejemplos.

- En Sant Celoni: Ámbito de Cooperación y Solidaridad, sustentado desde el presupuesto municipal con el 0,84% dedicado a la ayuda al desarrollo. El Ámbito se crea formalmente en 1997 a raíz de la demanda formulada por un colectivo de inmigrantes (senegaleses y gambianos) de iniciar un proceso de cooperación con sus tierras de origen. Aparte de la financiación recibida desde el Ayuntamiento para el desarrollo de proyectos de solidaridad, el Ámbito también recibe ayudas del Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo, del Ámbito de Integración Europea y Solidaridad de la Diputación de Barcelona y del Consejo Comarcal del Vallès Oriental. Efectivamente, el punto fuerte de la actuación municipal en este terreno son los programas de cooperación con Gambia y Senegal.
- En Lleida: Departamento de Solidaridad, Inmigración y Derechos Civiles. De reciente constitución (mayo de 2001), la oportunidad de este Departamento parte de la inexistencia en el municipio de un dispositivo global de atención a la cuestión inmigratoria, en un momento en que se hace del todo necesario abordar la cuestión desde un punto de vista transversal.
- En Terrassa: Concejalía de Acción Cívica, creada en el verano de 2000 a raíz de los incidentes en Ca n'Ànglada. La composición de esta concejalía es la siguiente: concejala, directores de área (cultura de la paz, derechos humanos, etc.) y personal técnico (dedicado principalmente al trabajo relacionado con la inmigración).
- En Reus: Plan para la Igualdad Multicultural. Se trata de un plan transversal en el que están implicadas las siguientes concejalías: Derechos Civiles y Cooperación (de la que depende), Políticas de Igualdad (formación ocupacional, inserción laboral...), Servicios Sociales, Relaciones Cívicas (asociacionismo, participación ciudadana...), Actividades (concejalía con perfil flexible), Urbanismo, Salud Pública y Educación.
- En Mataró: Plan Municipal para la Nueva Ciudadanía. Este plan depende de la Concejalía de Igualdad y Solidaridad, que también trabaja en otros planes transversales (Plan de Juventud, Plan de la Mujer...). Aunque el plan propone determinados servicios específicos, se dirige a la población en general y pretende establecerse como marco de un pacto social, político y de ciudadanía.
- En Santa Coloma de Gramenet: Plan Integral para el Desarrollo de la Convivencia. Directamente dependiente de la alcaldía, nace como un plan marcadamente transversal, interinstitucional y consensuado. Pretende implicar a todos los departamentos (Ocupación, Servicios Sociales, Sanidad, Educación, Segu-

ridad, Vivienda, Urbanismo, Participación y Cohesión Social, Derechos de Ciudadanía, Solidaridad y Cultura), así como a representantes de las entidades locales (asociaciones de inmigrantes, asociaciones de vecinos, AMPA...), entidades supralocales (Fundació Jaume Bofill, CIREM, Cruz Roja, CITE, AMIC...) y partidos políticos con representación municipal. Como en el caso de Mataró, el objetivo de fondo de este Plan Integral es establecerse como marco de un pacto de ciudad para la convivencia (igualmente plural, integral y consensuado).

4. Tipologías generales de estrategias normalización-especificidad

En la práctica, nos encontramos con estrategias de intervención considerablemente variadas a la hora de combinar normalización y servicios específicos. A título fundamentalmente analítico, podríamos pensar en la existencia de tres grandes tipologías de priorización o modos de combinación de dichas estrategias normalización-especificidad.

4.1. Estrategias indefinidas

Quizás un caso extremo lo representan aquellos municipios (generalmente pequeños y/o carentes de trayectorias o experiencias como sociedades receptoras de inmigración) que no tienen ningún diseño de actuación, ni específico ni integral, sobre la “problemática” de la inmigración. Ante la llegada, más o menos eventual, de población inmigrada y ante el planteamiento de necesidades y demandas más o menos específicas, se reacciona casi exclusivamente por la vía de la incorporación de su atención en los servicios y dispositivos institucionales ya existentes. En estos casos, sin embargo, no es que se esté apostando por la normalización; más bien estamos ante consistorios que no han hecho emerger la preocupación por la inmigración en su agenda política.

4.2. Estrategias de especificidad

Una segunda categoría la conformarían aquellas estrategias que priorizan como forma procedimental de actuación líneas y principios que tienden a la especificidad. Bajo esta categoría, obviamente, se pueden valorar múltiples situaciones. A modo de ejemplo, especificamos dos de ellas:

- Municipios con situaciones próximas al caso 1 (caracterizadas por la inexperiencia en el trato con la inmigración) que desarrollan reactivamente determinados servicios o recursos específicos ante el surgimiento de problemáticas puntuales suscitadas por la creciente presencia de inmigración dentro del municipio. Entonces se interviene focalizando los esfuerzos en la carencia detectada. Oficinas de asesoramiento sobre temas diversos (legales, de vivienda, sanitarios, etc.), cursos ocupacionales específicos, actividades de habilidades sociales (sobre todo para mujeres y jóvenes), aulas de acogida, mediación intercultural, mesas o foros sobre la inmigración, adecuaciones de determinados espacios de ocio (centros abiertos, espacios jóvenes, etc.),... a menudo se convierten en recursos creados más bien sobre criterios reactivos y parciales que por planteamientos proactivos en el marco de unas líneas de intervención global.
- Situaciones de municipios que reciben una inmigración de marcado carácter temporero. Suele ser el caso de aquellos núcleos ubicados en zonas agrícolas que precisan de abundante mano de obra durante la temporada de recogida de la fruta. De los municipios que conforman nuestra muestra, son los casos de Alcanar (Tarragonès), Alcarràs (Baix Segre) y, cada vez más, la propia ciudad de Lleida. En estos municipios suele concentrarse —básicamente durante los meses de verano— un importante volumen de trabajadores de origen inmigrante, lo que provoca problemas principalmente relacionados con la vivienda y las condiciones de regularidad o no de los inmigrantes. Estos municipios, a menudo con la implicación de sus propios sindicatos (fundamentalmente Unió de Pagesos) y, a veces, de los propios empresarios

contratantes, dedican esfuerzos en la línea de habilitación de albergues, hostales y otros locales para el alojamiento específico de la población inmigrada. Paralelamente, se trabaja con otras entidades, como los sindicatos CCOO o UGT, para resolver el asesoramiento jurídico y los trámites de su regularización en el caso —muy frecuente— de que su situación legal no esté regularizada.

4.3. Estrategias de normalización

Otra categoría la representarían aquellos otros municipios que han desarrollado estrategias normalizadoras reales (estrechamente vinculadas a la creación de concejalías o planes de diseño transversal, con el funcionamiento del trabajo interdisciplinario, la importancia de formar al personal que trabaja en ellos, etc.) y que resuelven las problemáticas que afectan particularmente a la población inmigrada (y que quedarían desatendidas por la estructura administrativa “normalizada”) mediante la creación de recursos complementarios específicos (asesoramiento e información, formación lingüística, vivienda, atención a la mujer, etc.). Suelen ser municipios con una experiencia más dilatada en el terreno de la recepción de inmigrantes y/o caracterizados por la presencia de un consistorio (o de una parte de este consistorio) políticamente sensibilizado respecto a los retos y necesidades que plantean los procesos inmigratorios.

5. Aplicaciones prácticas

A continuación se mencionan los ejes de trabajo de la actuación municipal en materia de inmigración descritos en el capítulo 5 para subrayar la proximidad de algunas de las actuaciones que se derivan de ellos respecto a los polos del binomio normalización-especificidad.

Ejes de trabajo	Principios tendenciales de las actuaciones		
	<i>Normalización</i>	<i>Especificidad</i>	<i>Recursos normalizados específicamente utilizados por inmigrantes</i>
<i>Información y asesoramiento</i>	-Oficinas municipales de atención al público	-Oficinas de información al inmigrante -Oficinas de atención a los recién llegados -Manuales de acogida y guías de recursos	
<i>Formación e inserción laboral</i>	-Cursos formativos (planes o talleres ocupacionales) subvencionados por el Departamento de Trabajo -Escuelas taller	-Cursos formativos con fondos europeos (Equal, Integra, Interreg)	-Algunos cursos formativos: albañil, metal, etc.
<i>Vivienda</i>	-Oficinas de acceso a la vivienda de protección oficial	-Alojamiento para trabajadores temporeros en el campo -Oficinas de asesoramiento sobre la vivienda a personas extranjeras	

<i>Educación de niños y adultos</i>	-Departamento de Educación: red pública de CEIP, IES y universidades -Escuelas de adultos	-Cursos de alfabetización -Clases adaptadas para el permiso de conducir -Conocimiento del entorno -Talleres de conversación para adultos	
<i>Sanidad</i>	-Departamento de Sanidad: red sanitaria (ICS y SCS)	-Formación sanitaria de los inmigrantes -Programas sobre enfermedades tropicales	
<i>Ocio y cultura</i>	-Centros (<i>casals</i>) y otros espacios juveniles -Centros abiertos -Centros recreativos (<i>esplais</i>) -Actividades deportivas -Proyectos de promoción del ocio intercultural (“Calidoscopi”, “Barri Jove”...)		
<i>Presencia ciudadana</i>	-Ayudas económicas a asociaciones y entidades (alquiler de locales, actividades concretas, etc.)	-Colaboración en la organización de actos a favor de la diversidad -Cooperación para el desarrollo de las zonas de origen -Mediación intercultural	

6. Límites de la normalización

Las limitaciones básicas de las estrategias normalizadoras se hallan en las propias dificultades del proceso de inserción social (laboral, residencial y política) de la población inmigrada de origen extracomunitario: discriminación laboral (informalización, precarización y segmentación), discriminación social y política, guetización residencial y escolar, carencia de papeles, distancias idiomáticas y culturales, etc. Es en el ámbito municipal donde emergen unas necesidades de orden específico, muchas de ellas difícilmente asumibles por la estructura de la oferta de atención administrativa preexistente. Se hace evidente, pues, la exigencia de generar recursos y mecanismos específicamente orientados a tratar estas necesidades particulares: oficinas municipales de atención, información y asesoramiento generales o sobre temas específicos (papeles, mercado laboral, vivienda, servicios del municipio, etc.); cursos formativos o talleres de ocupación para inmigrantes; cursos especializados para sacarse el permiso de conducir; sistemas de contratación específicos; formación sanitaria de los inmigrantes; aulas de acogida, compensatorias o de aprendizaje intensivo para los alumnos recién llegados; talleres de conocimiento del entorno y de impulso del contacto entre mujeres inmigradas; promoción de la convivencia ciudadana (por ejemplo, organización de actos por la diversidad) y de la participación política (promoción del asociacionismo entre los colectivos inmigrados), etc.

La existencia de necesidades específicas de esta población inmigrada se hace patente cuando un servicio o recurso municipal diseñado para el conjunto de los ciudadanos/as es utilizado mayoritariamente o exclusivamente por inmigrantes. Sería preciso distinguir estos sistemas de atención en función de si su diseño ha sido pensado para esta población o si ha sido la propia dinámica social (concentración elevada en un territorio, o en unas escuelas, o en determinados sectores de empleo, etc.) la que ha hecho que sean utilizados mayoritariamente por los inmigrantes. Hay que tener en cuenta la diferencia, ya que, mientras que en el

primer caso las líneas de actuación se han previsto para seguir procesos de intervención informados (generalmente con personal preparado), en el segundo nos encontramos con servicios poco adecuados para resolver los requerimientos particulares que presentan las situaciones de las personas inmigradas. En la práctica, a menudo sucede que el origen de los servicios específicamente diseñados para la población inmigrada se encuentra en situaciones previas de uso sobrevenido por parte de dicha población: determinados cursos de formación, determinadas ayudas de servicios sociales, determinados recursos de atención escolar, etc.

7. Límites de la especificidad

Tal como se ha señalado anteriormente, uno de los “efectos perversos” de la proliferación y mantenimiento de los sistemas de atención específicos para la población inmigrada consiste en la generación de procesos de estigmatización social. La apuesta excesiva por la especificidad, al mantener dos vías de acceso a los servicios públicos, acentúa la atribución a este segmento de población de imágenes de “diferencia”, incluso de “ciudadanos de segunda”. En definitiva, evita el contacto en términos de igualdad entre personas autóctonas, extranjeras e instituciones públicas, ensanchando las distancias entre inmigrantes y “ciudadanos reales”.

Paralelamente, no hay que desestimar la preocupación de las administraciones municipales en el orden de la legitimación social de sus acciones. Cuando se opta abiertamente por la vía de determinadas intervenciones específicas, es evidente que se corre el riesgo de dar la imagen ante la opinión pública de que las necesidades de los inmigrantes pasan por delante de las de los demás. En este punto, los ayuntamientos se encuentran con el viejo riesgo de las acciones de “discriminación positiva”.

Capítulo 2. Transversalidad frente a sectorialidad

1. Introducción

En los próximos dos capítulos, la intención es constatar de qué modo los ayuntamientos abordan y trabajan el tema de la inmigración. Esto se hará tomando como eje de análisis la articulación de las actuaciones municipales.

La forma con que los ayuntamientos abordan el fenómeno de la llegada e instalación de personas no nacionales en el territorio depende, en gran medida, de cómo el personal político y técnico comprende el fenómeno migratorio y del papel que quiere y cree que debe desempeñar el municipio ante esta nueva realidad.

Si bien es cierto que el planteamiento de la temática depende de la realidad de la inmigración en el municipio en particular, no se puede reducir sólo a esta realidad. Elementos como la experiencia en las actuaciones con la población inmigrante, la reflexión realizada a nivel colectivo o individual, o la voluntad política, entre otros, desempeñan un papel muy importante a la hora de diseñar con mayor o menor coherencia lo que debe ser la aproximación del ayuntamiento a los desafíos que representan los cambios en la estructura social de los municipios. Así, no hay un único modelo de funcionamiento posible, y factores como, por ejemplo, el grueso de la población, la estructura económica de la zona, el tipo de inmigración y de tejido asociativo local, etc., permiten cierta variabilidad. Aun así, nos atrevemos a afirmar —basándonos en las experiencias recogidas— que sólo se pueden calificar de acciones responsables la toma de conciencia clara de lo que está en juego en el fenómeno de la inmigración y su traducción en acciones decididas.

A continuación, se agrupará a los municipios en categorías diferenciadas, sin una pretensión tipológica exhaustiva pero sí con voluntad de ordenar la diversidad recogida.

2. Tipologías generales de municipios

2.1. La actuación indefinida

Una primera aproximación al fenómeno de la inmigración por parte de los municipios es la indiferencia o la negativa a tomarse en serio los desafíos que la inmigración, y especialmente la extracomunitaria, plantea para las poblaciones. Hay que decir que esta posición no ha sido muy frecuente en los casos recogidos. Los motivos de esta ausencia relativa, que contrasta con la realidad constatada en otros estudios, es que buscamos municipios que, de un modo u otro, habían iniciado procesos de reflexión y trabajo sobre la inmigración y su inserción en la vida comunitaria.

De todos modos, y a partir de las entrevistas realizadas, sabemos que existen ayuntamientos que delegan toda responsabilidad a la propia sociedad civil, a las dinámicas sociales o a la iniciativa de otros municipios. Esta actitud, que sólo puede calificarse de ceguera, tiene consecuencias sociales que a medio plazo pueden llegar a ser desastrosas: generar bolsas de pobreza y marginación y fomentar situaciones de exclusión y racismo que se traduzcan en conflictos sociales abiertos y de difícil resolución. Se trata, pues, de actuaciones basadas en la inacción, ya que no puede ignorarse que la inhibición es también una forma de actuación que tiene consecuencias reales claras que prefiguran un modelo social determinado.

Como decíamos, no hemos encontrado municipios que ignoren abiertamente el tema de la inmigración y la situación de la población inmigrada residente o temporal en el municipio. Resulta más frecuente la postura

de algunos ayuntamientos que, a pesar de ser conscientes de la necesidad de prevenir y resolver algunos temas, no toman la iniciativa y sólo se muestran dispuestos a trabajar en ellos si otras instancias —como los consejos comarcales— ejercen presión y ponen en marcha programas de actuación. Para justificar esta tibieza en su actuación, alegan problemas de competencias, la irrelevancia numérica de la población inmigrada en el municipio, la ausencia de conflictos o la falta de recursos.

Esta posición, sin embargo, no es incompatible con la atención —a nivel de servicios sociales— de algunas necesidades que puedan presentarse por parte de individuos o familias inmigradas. Precisamente, es en la atención de servicios sociales en estos municipios donde más perciben la necesidad de un enfoque global y coordinado y de una mayor implicación por parte del consistorio ante lo que es un fenómeno inmediato e irreversible. El contacto con la realidad de la inmigración se produce, fundamentalmente, al nivel de la atención primaria o a través de las actividades para o con la población inmigrada que impulsan entidades y asociaciones.

No obstante, en estos municipios encontramos dinámicas que van en distintas direcciones. Así, la inactividad del ayuntamiento como institución puede contraponerse a la actividad y voluntad individual o de equipo por parte del personal del consistorio (sobre todo en el ámbito de los servicios sociales). Estas personas, con una visión más abierta, han empezado a reflexionar y actuar sobre las necesidades de la población inmigrada y sobre los problemas de convivencia que la nueva realidad puede generar en el municipio. Desde esta posición, han empezado a presionar al ayuntamiento para que asuma una acción más decidida. En otros casos, la inercia de la administración municipal se ve compensada por las iniciativas privadas de entidades y asociaciones culturales o de apoyo a la población inmigrada; el ayuntamiento, entonces, no se opone a las iniciativas de las entidades e incluso les ofrece apoyo puntual.

2.2. *La actuación decidida*

Una tercera categoría, bastante frecuente, es la de los municipios que han establecido actividades y servicios específicamente para la población inmigrada o bien los han incluido en los servicios normalizados a la población en general. Estos municipios han diversificado su oferta y trabajan en distintos ámbitos, distanciándose de la perspectiva puramente asistencialista para introducir una perspectiva más amplia que incluya aspectos culturales, sanitarios, de vivienda, etc. La voluntad, por lo tanto, es integradora y orientada a la convivencia.

En general, se trata de municipios que ya hace tiempo que se han dado cuenta de la realidad de la inmigración en la población y, mediante programas propios o convenios con otras entidades, llevan a cabo actividades de atención a las necesidades específicas (oficinas de atención a los inmigrantes, cursos de alfabetización, talleres de conocimiento del entorno, refuerzo escolar), de integración sociolaboral (cursos de formación ocupacional, talleres, planes de inserción laboral) o de sensibilización social (actos culturales, jornadas, mesas), entre otros.

Se trata de municipios que no disponen de un plan global de inmigración o de una concejalía específica que coordine las actividades que se están llevando a cabo desde servicios sociales, fundamentalmente, pero también desde otras instancias del ayuntamiento. En el caso de pueblos pequeños y medianos, esta función coordinadora la realiza *de facto*, sin mandato político explícito, el área de servicios sociales.

La dinámica de actuación de estos municipios está desembocando en la creación de órganos, instancias o propuestas de alcance más global e integral, que introduzcan una mayor coordinación y racionalización de los recursos para poder responder de forma eficiente a los cambios y necesidades de los recién llegados y de la población en general.

2.3. La acción coordinada y transversal

Finalmente, encontramos ayuntamientos que han decidido dotarse de algún tipo de mecanismo (administrativo, organizativo) de coordinación, optimización y racionalización de los recursos destinados a la inmigración con el objetivo último de favorecer la integración de la población inmigrada en el municipio en condiciones de igualdad, así como de garantizar la convivencia.

Fundamentalmente, se trata de iniciativas que surgen de la experiencia adquirida en el trabajo con la población inmigrada, de la reflexión sobre el fenómeno y de la necesidad de prevenir conflictos y garantizar la convivencia y la prosperidad de la ciudadanía. Aun así, hay que decir que en algunos casos se trata de respuestas a situaciones de conflicto que han desbordado al propio ayuntamiento o de iniciativas personales de algún concejal que, a partir de la experiencia de municipios vecinos, ve la necesidad de empezar a trabajar para prevenir conflictos futuros.

Esta coordinación tiene como motor la idea de la transversalidad, que, asumida en mayor o menor grado, es el impulso que anima los planes de inmigración/convivencia, la creación de concejalías de acción cívica o la puesta en marcha de foros o mesas relacionados con la inmigración.

3. La transversalidad como modelo de actuación

La perspectiva de la transversalidad es el núcleo duro del discurso y de las prácticas de aquellos municipios que quieren abordar las políticas municipales de forma integral. No siempre existe acuerdo sobre lo que significa la transversalidad, ni sobre las actuaciones que deben impulsarse para hacerla efectiva. A veces se utiliza de forma laxa y un tanto abusiva, pero casi siempre connota la voluntad de asumir responsabilidades en el trabajo para la integración social.

La transversalidad hace referencia a una forma de abordar horizontalmente temas que, por su naturaleza, escapan de la división compartimental de la administración pública o que implican simultáneamente varias dimensiones. Pueden señalarse dos reflexiones, íntimamente asociadas, que justifican la adopción de la transversalidad como perspectiva de trabajo:

- Algunos de los municipios entrevistados que se deciden por una perspectiva transversal en la atención a la inmigración la adoptan también en otros ámbitos: mujeres, tercera edad, juventud, etc. Desde el punto de vista político, parten de la reflexión de que la administración ha articulado su actuación a partir de la idea de un ciudadano estándar, y que la emergencia y toma en consideración de nuevos sujetos tradicionalmente invisibles cuestiona de raíz las formas de trabajar. Es decir, parten del reconocimiento de la complejidad de la realidad de la ciudadanía como trabajadora, sexuada, inmigrada, etc.
- La segunda reflexión está vinculada a la voluntad de impulsar nuevos canales de participación social y de profundización democrática. La pregunta, pues, por lo que atañe a la inmigración, es si la estructura institucional actual puede dar respuesta a las demandas y necesidades de la población inmigrada y cuáles son los mecanismos que permiten integrar a esta población en la dinámica de la comunidad y en el bienestar colectivo.

La adopción de un principio de transversalidad implica trabajar en el territorio *con* las personas más que *sobre* las personas. Atender a la población inmigrada implica hacerlo de forma integral, como población trabajadora, residente en el municipio, con necesidades y potencialidades formativas, con recursos familiares y sociales diversos, con dinámicas culturales propias, etc. La transversalidad implica haber reflexionado sobre la realidad objeto de la actuación y sobre el propio funcionamiento de la administración. Si de lo que se trata —y sobre lo que hay consenso— es que la temática de la inmigración sólo puede abordarse desde la complejidad multifacética de la vida de las personas recién llegadas y su ubicación en la sociedad de

acogida, es preciso que la administración haga los cambios necesarios en su propio funcionamiento para que dicho abordaje integral sea factible.

Toda política de integración debe seguir unos criterios conocidos por todos los sectores públicos y debe ser el resultado de una decisión consensuada. Es necesario haber definido unos objetivos básicos consensuados y unos principios metodológicos y de actuación. Hay que tener presente que, a la hora de trabajar sobre los desafíos que plantea la inmigración (cambio de estructura ocupacional, modificación del territorio, transformación de la estructura social, nuevas demandas, etc.), el objetivo final es garantizar una buena convivencia y la prosperidad social y económica del municipio. En este sentido, la tarea de la administración no es nueva, ya que es casi por definición su objetivo prioritario; se trata de hacerlo en un nuevo contexto, en una nueva realidad que requiere nuevos planteamientos.

- Implica, en primer lugar, conocer a fondo la realidad de la inmigración en el municipio y, de este modo, poder abordar la realidad a escala del territorio. A partir de este diagnóstico, hay que definir los principios generales de actuación, los objetivos finales y los principios metodológicos que deben regir la acción municipal.
- En segundo lugar, implica un compromiso político claro por parte del consistorio. Conviene un consenso político a nivel municipal que evite la politización del tema y que asegure la continuidad de los planteamientos más allá de las contingencias políticas.
- En tercer lugar, hay que articular mecanismos fluidos de comunicación y trabajo entre todas las concejalías y departamentos; se trata, por ejemplo, de trabajar en comisiones que superen la segmentación departamental. Para poder hacer esto, es preciso un trabajo no sólo de reorganización administrativa y de cambio de hábitos de funcionamiento, sino también de formación del personal técnico y político para que integre los principios de la transversalidad en el funcionamiento cotidiano. Es necesario, pues, que esta horizontalidad temática se inserte verticalmente en todo el cuerpo de trabajadores municipales, particularmente técnicos y políticos, que son los que en definitiva harán posible, o no, la transversalidad.
- También hay que conocer los recursos disponibles y reorganizarlos de modo eficiente y óptimo, implicando a las diferentes instancias de competencia municipal en su gestión en función de unos objetivos comunes.
- Aunque uno de los objetivos de la transversalidad es la reorganización eficiente de los recursos disponibles (económicos, administrativos y humanos), es preciso ser conscientes de la necesidad de incrementarlos para hacer sostenible este nuevo modelo de trabajo de la administración.
- Implica, por otra parte, establecer vínculos sólidos entre la administración y las asociaciones y entidades del municipio y crear instancias de comunicación e intercambio que permitan superar reticencias, detectar necesidades y evitar duplicidades en las actividades. En este sentido, una parte de las iniciativas estudiadas se inscriben en una dinámica de profundización democrática y participación ciudadana.
- Esta actuación interdepartamental debe ir acompañada, asimismo, de un planteamiento interinstitucional e intermunicipal.

4. La coordinación de la transversalidad

La idea de la transversalidad, casi por definición, busca desubicar la temática de la inmigración de una vertiente concreta (muy a menudo, la asistencial) para insertarla horizontalmente en la actuación municipal. Ahora bien, para poner la transversalidad en práctica, resulta imprescindible que alguna instancia específica del ayuntamiento coordine, proponga, dirija, controle y —en general— vele por el cumplimiento de los objetivos fijados.

Esta instancia específica puede ser una concejalía, un departamento, un área, etc. Es preciso señalar, sin embargo, que en algunas ocasiones la creación o designación de una instancia específica de coordinación no implica necesariamente que el principio de transversalidad se aplique de forma eficaz o eficiente. Como en otros casos, el principio de transversalidad que debe guiar la acción municipal sólo puede llevarse a la práctica si hay voluntad política y se aplican mecanismos e instrumentos para hacerlo posible. Son modalidades de coordinación distintas que expresan, en última instancia, la voluntad política de la administración.

A continuación se indican varios de los mecanismos de coordinación que han establecido los ayuntamientos. Los tres primeros hacen referencia a la coordinación de la transversalidad dentro de la propia administración municipal; el último hace referencia a la coordinación de la transversalidad entre los ayuntamientos y la sociedad civil.

4.1. Concejalías específicas

En el verano de 2000, a raíz de los hechos de Ca n'Anglada en Terrassa, el ayuntamiento se da cuenta de las limitaciones de las actuaciones municipales que se habían llevado a cabo hasta ese momento. A la falta de coordinación hay que añadir la ausencia de una perspectiva integral y global del fenómeno que había conducido a la guetización de la población inmigrante y a un crecimiento del recelo de la comunidad autóctona. Entonces se crea una nueva concejalía —Acción Cívica— que, desde la perspectiva de la participación ciudadana y el desarrollo de los derechos cívicos, se propone abordar transversalmente el tema de la inmigración, entre otros. Por lo que respecta a la inmigración, esta concejalía tiene los siguientes objetivos prioritarios:

- Recopilar información sobre lo que se está llevando a cabo en las distintas concejalías y áreas.
- Orientar y aconsejar a las distintas áreas.
- Diseñar y proponer proyectos de actuación que impliquen a las distintas instancias municipales.
- Aunque la concejalía nace con un presupuesto bastante reducido, la estrategia pasa por utilizar los recursos de las demás áreas para llevar a cabo las iniciativas.

En Reus, la Concejalía de Derechos Civiles y Cooperación, que hasta entonces trabajaba el tema de la inmigración de forma secundaria, en 2000 asume el mandato político de coordinar la actuación municipal en materia de inmigración. Bajo la responsabilidad del concejal, se ha contratado a una técnica, encargada de diseñar las líneas estratégicas y de impulsar la creación y el funcionamiento de un Plan para la Igualdad Multicultural. Por ahora, y por lo que respecta a la inmigración, la tarea principal de la concejalía, además de la elaboración del Plan, es convencer al resto de concejalías e instancias políticas y técnicas del consistorio de la necesidad de trabajar transversalmente y de forma integrada para afrontar los retos que plantea la incipiente llegada de inmigrantes a la ciudad.

En Mataró, en cambio, esta tarea de concienciación política y de trabajo conjunto hace tiempo que se puso en marcha. A partir de una experiencia de años de trabajo en el ámbito de la inmigración, el Ayuntamiento de Mataró ha articulado mecanismos de funcionamiento en la transversalidad que ya han dado sus frutos. La función de coordinación la lleva la Concejalía de Igualdad y Solidaridad, ya que, tal como señala la concejala, aunque los programas sean transversales, en la práctica es preciso que alguien vele para que las cosas se lleven a cabo. En este momento, desde esta concejalía se está elaborando un Plan Municipal para la Nueva Ciudadanía que, como la mayoría de planes, tiene una fuerte vocación de transversalidad.

4.2. Departamentos

Otra modalidad es la creación de un departamento específico inscrito en una concejalía. Este es el caso del Ayuntamiento de Lleida, donde desde el mes de mayo de 2001 funciona un Departamento de Solidaridad,

Inmigración y Derechos Civiles. La creación de este departamento parte de la inexistencia en el municipio de un dispositivo global de atención a la cuestión inmigratoria, en un momento en que se hace absolutamente necesario abordar la cuestión desde un punto de vista transversal. El departamento nace sin presupuesto y con una persona encargada de poner en marcha su definición organizativa y sustantiva.

Para crear este departamento, se han dado algunos pasos. Se han mantenido entrevistas con entidades de inmigrantes para poder detectar necesidades e ir estableciendo criterios de actuación preferente. Una dificultad importante es la inexistencia de un interlocutor unificado y potente que facilite el diálogo con la administración. En segundo lugar, se ha hecho una recopilación de datos estadísticos para justificar la jerarquización de las prioridades de actuación. Por último, se ha elaborado un documento marco genérico en el que se indica la filosofía de las líneas de actuación, aún por definir: transversalidad, convivencia, integración, subsidiariedad, conocimiento mutuo, etc.

Un elemento central de la tarea del departamento es la coordinación interdepartamental. Dada la voluntad de transversalidad del departamento y su proyecto de crear —a medio plazo— un Plan Interdepartamental de Inmigración, se ha iniciado una ronda de primeros contactos con los técnicos responsables de las distintas áreas del ayuntamiento.

4.3. Comisiones interdepartamentales

Las comisiones interdepartamentales son otro de los mecanismos empleados a la hora de hacer efectivo el trabajo transversal. En algunos casos, las comisiones interdepartamentales son la primera iniciativa tomada por el ayuntamiento una vez planteada la necesidad de trabajar de forma coordinada; constituyen el primer paso que debe conducir al establecimiento de mecanismos de trabajo conjunto dentro de la administración. En otras ocasiones, las comisiones se inscriben en la metodología de los planes municipales. En todos los casos, son un requisito de gran importancia para velar por el funcionamiento de la transversalidad. Entre sus funciones más destacadas, encontramos las siguientes:

- Formación y sensibilización del personal técnico y político del ayuntamiento. El desconocimiento, la desinformación, los prejuicios sobre la realidad de la inmigración también afectan al personal del ayuntamiento, como miembros de la sociedad en la que viven. El trabajo en comisiones interdepartamentales genera una familiarización con el tema desde varias vertientes, permite poner sobre la mesa experiencias y prejuicios, etc. Ésta es una dimensión particularmente valorada en Santa Coloma de Gramenet.
- Coordinación de las actividades. En las comisiones interdepartamentales se pone en común el trabajo que se está llevando a cabo en cada una de las concejalías o áreas; se estudian las duplicidades y redundancias; se modifican actuaciones; se define la financiación de las actuaciones, etc.
- Diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de actuaciones transversales. Las comisiones interdepartamentales permiten diseñar y llevar a cabo programas y actuaciones que impliquen simultáneamente a distintas concejalías. Al mismo tiempo, este trabajo conjunto permite también una evaluación conjunta de los resultados.
- Cambios en la metodología de trabajo. La transversalidad implica una metodología de trabajo nueva, menos sectorializada y más dinámica. Podría afirmarse que, ante el modelo tradicional (que ubica al personal en una sección que gestiona y ejecuta actuaciones sectoriales), el nuevo modelo propone la ubicación del personal en una comisión multisectorial que propone, ejecuta y evalúa.

Un buen ejemplo es la Comisión Interdepartamental de Inmigración Municipal de Manresa, que, desde hace aproximadamente cuatro años, reúne a todas las áreas que trabajan de forma directa o indirecta sobre el tema de la inmigración. Celebran reuniones periódicas de técnicos y profesionales municipales y, dos veces al año,

realizan reuniones con políticos de las áreas en cuestión. En Santa Coloma de Gramenet también utilizan las comisiones interdepartamentales. En Mataró, además, han constituido una comisión *ad hoc* para llevar a cabo proyectos concretos de actuación.

4.4. Foros, mesas de inmigración y consejos municipales

La creación de foros, consejos consultivos o mesas de inmigración representa otro modelo de trabajo. Como se ha señalado al principio, las distintas modalidades aquí presentadas no son excluyentes sino que, en muchos casos, se desarrollan paralelamente. A continuación se introducen estas iniciativas porque desempeñan un papel muy importante en la coordinación, proposición y supervisión de las actividades impulsadas a nivel municipal, tanto desde el ayuntamiento como desde la sociedad civil.

Son muchos los municipios que, bajo la iniciativa de una concejalía o directamente de la alcaldía, crean alguna instancia que permita que la administración municipal y la sociedad civil trabajen de forma global y conjunta. Evidentemente, la responsabilidad última, la aprobación de propuestas y la evaluación corresponden al ejecutivo, pero la mayoría de estas iniciativas pretenden convertirse en verdaderos instrumentos de participación ciudadana. Son instrumentos privilegiados que permiten integrar a la sociedad civil en el proceso de definición política.

En la mayoría de casos, estas instancias se integran en los planes municipales y son un requisito de su metodología de trabajo. En estos casos, los consejos municipales, consejos asesores, foros o mesas constituyen el principal órgano de participación ciudadana. Articulan el consenso social que, junto con el político y la coordinación técnica, son los tres pilares sobre los cuales se asientan los planes municipales. Vale la pena señalar que, como se verá más adelante, en algunos municipios este nivel de consenso social no se hace a través de consejos municipales, sino que se articulan comisiones de trabajo integradas en los planes. En algunas poblaciones, como por ejemplo en Santa Coloma de Gramenet, se combinan ambas formas de trabajo.

En otros municipios, como Terrassa, Cambrils o Salt, donde aún no se ha articulado un plan municipal, los consejos, mesas y foros están llamados a desempeñar un papel fundamental.

Las mesas, consejos y foros suelen ser órganos consultivos y de participación social. Son convocados por el ayuntamiento (o una concejalía a instancias de la alcaldía) y suelen participar en ellos:

- Todas las instancias municipales: concejalías, departamentos, institutos municipales, policía municipal.
- Grupos políticos con representación en el ayuntamiento (en algunos municipios se incluyen otros grupos con presencia municipal pero sin representación).
- Asociaciones y entidades del municipio: culturales, de ocio, deportivas, etc.
- Asociaciones de inmigrantes o entidades que trabajan con inmigrantes (AMIC, CITE, Cáritas, Cruz Roja, SOS Racismo, entidades locales).

A pesar de que la casuística es diversa, por lo que respecta a la amplitud de la convocatoria y a las funciones atribuidas, tomamos el ejemplo del Consejo Consultivo de Inmigración de Cambrils (sin tener en menos otras iniciativas similares, como el Consejo para la Convivencia de Mataró o el Consejo Asesor para la Igualdad Multicultural que desea poner en marcha el Ayuntamiento de Reus).

El Consejo Consultivo de Inmigración de Cambrils tiene las funciones siguientes:

- La elaboración de planes, programas y proyectos de actuación para la coordinación y realización conjunta de las actividades de la inmigración.

- Analizar, debatir y proponer soluciones a cualquier problema, tanto de carácter individual como colectivo, que afecte a los inmigrantes.
- Analizar, revisar y debatir los presupuestos de carácter público que se crea oportuno destinar en cada momento a la inmigración, así como a las infraestructuras que la afecten.
- Informar respecto de la idoneidad de criterios de índole fiscal aplicables al sector de la inmigración.
- Analizar y valorar proyectos de obra o infraestructuras que, emprendidos desde las distintas instancias de la administración, afecten o interesen al conjunto físico o social del entorno de la población inmigrante.
- Cooperar en la confección de programas municipales que incidan en la población inmigrada y su promoción y difusión.
- Planificar, coordinar y llevar a cabo cursos, conferencias u otras actividades de carácter formativo, informativo, cultural y de animación en el sector de la inmigración.

Como puede verse, el Consejo Consultivo de Cambrils adopta una perspectiva centrada en la inmigración. Otros municipios han optado por un marco de referencia más amplio, centrado en la convivencia ciudadana. Así, el Consejo Municipal para la Convivencia de Mataró desglosa sus funciones del siguiente modo:

- Aportar, desde el tejido asociativo, entidades y administraciones, información de la realidad social, necesidades y experiencias que resulten de utilidad para la cohesión social.
- Analizar la información que llegue al Consejo teniendo en cuenta las causas y las repercusiones sociales.
- Proponer vías de resolución de conflictos, actuaciones que mejoren o potencien la convivencia, así como campañas de sensibilización sobre los temas que lo requieran.
- Impulsar la consecución de los derechos y deberes de todos los ciudadanos y ciudadanas que residen en la ciudad.
- Acordar y consensuar líneas de trabajo y propuestas de actuación conjunta.
- Realizar un seguimiento del plan.

Se trata, en todos los casos, de un órgano consultivo y asesor que analiza, propone, impulsa y evalúa las actuaciones municipales. A pesar de la diversidad terminológica, que a veces traduce diferencias de contenido, los objetivos de la mayoría de estas iniciativas son similares. En relación con la dinamización de la participación ciudadana, los objetivos perseguidos son:

- Implicar a la sociedad civil en el proceso de definición política de las actuaciones. El objeto es “la consulta, información, colaboración, asesoramiento, debate y elaboración de proyectos en lo que concierne a cuestiones e iniciativas locales que afecten o se relacionen con la actividad de la inmigración en los ámbitos de la actuación pública municipal” (Consejo Consultivo de Inmigración de Cambrils).
- Poner en común perspectivas diferenciadas, a partir de las diversas experiencias.
- Crear un lugar de intercambio y trabajo entre la población inmigrante, representada por sus asociaciones (o, en otros casos, por una representación proporcional de las comunidades inmigrantes presentes en el

municipio), y la población autóctona, representada por asociaciones de vecinos, entidades culturales y sociales, etc.

- Evitar la “rumorología” y detectar los potenciales conflictos entre las distintas comunidades y la población autóctona.
- Estas instancias sirven, asimismo, para “rendir cuentas” a la sociedad civil de lo que se está haciendo y del compromiso asumido. Por este motivo, los foros, mesas y otros modelos afines son un elemento central de la mayor parte de los planes municipales y comarcales de actuación.

5. Transversalidad y planes de actuación municipales y comarcales

Los planes parecen ser la forma más frecuente de poner en marcha la idea de la transversalidad, aunque no la única. En los últimos años, ha aumentado el número de ayuntamientos que se deciden a diseñar planes de actuación municipal o a participar en planes de ámbito comarcal, con la voluntad de trabajar de forma coordinada y global en torno a la inmigración. Los planes municipales suelen diseñarse en poblaciones medianas (fundamentalmente de la provincia de Barcelona), mientras que los municipios más pequeños tienden a adscribirse o a impulsar planes comarcales que permiten un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles a nivel intermunicipal.

En los capítulos que siguen se verá con mayor detalle el funcionamiento de estos planes integrales de actuación.

Capítulo 3. Planes de actuación municipales y comarcales

A. Planes de actuación municipal

Plan Integral para el Desarrollo de la Convivencia (Santa Coloma de Gramenet), Plan para la Igualdad Multicultural (Reus), Plan Municipal para la Nueva Ciudadanía (Mataró), Plan Integral para la Inmigración (Banyoles), Plan Integral de Inmigración (Manresa), Plan de Actuación Municipal (Sant Boi de Llobregat): éstos son los nombres de los planes municipales en marcha o en fase de diseño en distintos ayuntamientos de Cataluña para afrontar los retos de la llegada y asentamiento de población inmigrada en el territorio. Más allá de su denominación específica, todos tienen como objetivo principal asegurar la convivencia y la cohesión social de las poblaciones una vez constatado el carácter estructural de la presencia de inmigrantes extracomunitarios. Todos parten de la necesidad de reflexionar y actuar desde el territorio.

1. Orígenes de los planes municipales

Casi todos los planes tienen una estructura similar, aunque el alcance de los objetivos, la implicación, el grado de concreción y el estadio de implementación dibujan una gran variabilidad entre los municipios:

- Para algunos ayuntamientos, el plan es el instrumento de que se dotan para dar mayor coherencia a las actuaciones y programas que ya están en funcionamiento. Para otros, el plan es el primer paso para empezar a trabajar.
- En algunos casos, surge de una vocación política clara y en otros aún está por definir cuál será el grado de implicación una vez aprobado.
- En algunos municipios, la necesidad de elaborar un plan se plantea desde arriba, desde la administración; en otros, desde la sociedad civil. En municipios más pequeños, la demanda de hacer un plan o de dotarse de un marco amplio proviene de la iniciativa conjunta entre la administración (o un sector de ella) y las entidades que trabajan con inmigrantes. Son situaciones —como por ejemplo en Tortosa— en que se empieza a trabajar en la creación de un plan antes de que éste tenga un paraguas claro desde el consistorio.
- Algunos se plantean como planes para la inmigración y otros como planes para la convivencia. La voluntad última, en cualquier caso, es la de garantizar la cohesión social.

La diversidad de experiencias recogidas nos permite comprender las razones que impulsan a los distintos municipios a pasar de las actuaciones aisladas, más o menos numerosas y ambiciosas, a la creación de un plan de actuación municipal. ¿De dónde surge la puesta en marcha de un plan?:

- A partir de la experiencia acumulada de actuaciones en el ámbito de la inmigración, algunos municipios se dan cuenta de las limitaciones y problemas derivados de la ausencia de un marco global que oriente de forma coherente las actuaciones. Es preciso, pues:
 - Racionalizar los recursos disponibles y los servicios ofertados.
 - Coordinar lo que se hace para evitar duplicidades y llegar a un mayor grado de eficiencia.
 - Adoptar una perspectiva global que implique a todo el consistorio y a toda la sociedad, para dotar de coherencia a las actuaciones.
 - Dinamizar y estudiar la creación de otros recursos y servicios necesarios.

- En otros casos, el plan surge de la iniciativa política de un concejal o de algunos técnicos y trabajadores de un área del ayuntamiento (sobre todo Servicios Sociales), que ven con mayor claridad que hay que trabajar de modo coordinado.
- En algunos municipios, donde la inmigración es un fenómeno muy reciente y aún escaso, los planes surgen por “imitación” de lo que acontece o se lleva a cabo en otros municipios, con la voluntad de prevenir futuros conflictos.
- En otros, la idea de diseñar un plan municipal surge a raíz de algún conflicto abierto en la población. A partir de aquí se toma conciencia de la necesidad de trabajar integralmente el tema.
- Finalmente, la experiencia de haber participado en planes comarcales o mancomunados lleva a algunos municipios a hacer una apuesta decidida y elaborar sus propios planes de actuación.

2. Objetivos de los planes municipales

- Favorecer la integración de la población inmigrante. Tomamos como ejemplo la definición de los objetivos del Plan Municipal para la Nueva Ciudadanía de Mataró. El objetivo del plan es:

“la integración de las personas recién llegadas en el marco de respeto a los principios y valores democráticos, de normalización de la prestación de servicios, de la igualdad de oportunidades y de la calidad de vida de todos los ciudadanos y ciudadanas, de gestión del cambio social y cultural desde la concertación y el consenso social y político”.

- Favorecer la convivencia. Los planes desean estimular la creación de puntos de encuentro entre la población inmigrada y la autóctona mediante la creación de comisiones de trabajo temáticas, foros, etc.
- Coordinar las actuaciones que realizan las entidades y asociaciones del municipio en relación con la inmigración, para garantizar la satisfacción de las necesidades detectadas y evitar que los servicios se superpongan, así como la competencia entre entidades, etc. En este sentido, algunos municipios están elaborando protocolos de atención que, tomando en consideración los servicios ofertados por las entidades con presencia en el municipio, racionalicen los recursos. En otros casos, la administración y las entidades se reparten áreas de actuación y la oferta disponible.

En cuanto a la propia administración, los planes deben servir para:

- Crear un discurso único sobre inmigración en el seno de la administración municipal. Es preciso que exista un consenso —tanto a nivel político como técnico— sobre los principios y ejes de trabajo. Por este motivo, los planes incorporan, entre las actividades prioritarias, cursos de formación del personal técnico y político y la creación de comisiones interdepartamentales.
- Optimizar y racionalizar los recursos y servicios disponibles. Normalmente, se incluyen las actividades de las concejalías, así como las de los institutos y entidades dependientes del ayuntamiento o vinculadas a él.
- Proponer, coordinar, ejecutar y evaluar actuaciones.

3. Elementos de que se dotan los planes municipales para su funcionamiento

Tal como hemos señalado, actualmente los planes estudiados se encuentran en diferentes fases de implementación. La mayor parte de los municipios entrevistados señalan que, a pesar de que los planes

buscan asegurar una mayor eficiencia —fruto de la experiencia acumulada—, aún se encuentran en fase experimental. Aun así, a partir de las entrevistas realizadas y de las experiencias estudiadas, pueden indicarse algunas constantes en el diseño e implementación de la mayoría de planes.

- Conocimiento de la realidad. Los planes parten de la elaboración de un diagnóstico de la situación y las necesidades de la población inmigrada en el municipio, así como de los servicios y recursos disponibles, tanto desde la administración como desde la sociedad civil.
- Definición de objetivos, principios de trabajo y metodología. Una vez hecho el diagnóstico, hay que establecer líneas y ejes de trabajo prioritarios, consensuados por el consistorio.
- Concreción de las actuaciones en programas de actuación (parte ejecutiva), definición en el territorio y en el tiempo. El éxito de un plan depende en gran medida de la capacidad de los diseñadores para definir el plan de actuación con gran concreción: actuaciones, población diana, plazos de implementación y criterios de evaluación. De este modo, se reduce el riesgo de que los planes queden en meras declaraciones de principios o en papel mojado.
- Coordinación interdepartamental. Es preciso establecer mecanismos que permitan el trabajo conjunto entre distintas concejalías y/o áreas del ayuntamiento. Tal como se ha visto en el capítulo anterior (punto 4.3), las comisiones interdepartamentales son un buen instrumento de coordinación.
- Liderazgo político y técnico. Alguna instancia de la administración debe asumir la responsabilidad del cumplimiento del plan. En la mayoría de casos se trata de una concejalía o un departamento. En otros, como en Santa Coloma de Gramenet, se crea un comisionado que depende directamente de la alcaldía y se hace cargo del diseño e implementación del plan municipal. En cualquier caso, parece fundamental que el plan sea plenamente asumido por el consistorio y que responda al mandato político de la alcaldía.
- Consenso político. Ésta también es una de las constantes en la mayor parte de los municipios entrevistados. El consenso político implica que todos los grupos políticos con representación en el ayuntamiento se comprometan a no utilizar la inmigración como tema de disputas políticas, más allá del debate democrático sobre el mejor modo de abordar la temática. Por este motivo, una parte fundamental del trabajo previo a la aprobación de un plan es la discusión abierta sobre los principios de actuación, los objetivos y las líneas estratégicas, a fin de conseguir el consenso y asegurar la continuidad de los esfuerzos en caso de un cambio de equipo de gobierno.
- Coordinación entre la administración municipal y la sociedad civil (entidades, asociaciones):
 - Favorecer la implicación de las diversas instancias de la sociedad.
 - Favorecer el asociacionismo de las personas inmigradas para que escojan a sus representantes y puedan hacer oír su voz en las dinámicas de definición de las políticas. Hay que asegurar la diversidad y estabilidad de las asociaciones para garantizar esta representatividad.
 - Creación de comisiones de trabajo, consejos, foros, mesas, etc., con presencia de las diversas entidades e instancias presentes en el municipio: asociaciones cívicas y políticas del municipio, entidades supramunicipales (sindicatos, Cáritas, Cruz Roja).
- Coordinación interinstitucional. Esta es una dimensión fundamental. Algunos de los planes municipales trabajan conjuntamente en el marco de planes comarcales o en colaboración con las diputaciones. De igual modo, la coordinación y cooperación entre los ayuntamientos y la Generalitat, diputaciones y otras instituciones permite articular recursos ya existentes, crear otros nuevos, diseñar iniciativas y llevar a la práctica actuaciones en el ámbito local.

4. Metodología de trabajo y funcionamiento de los planes municipales

Por lo que respecta al funcionamiento y a la metodología de trabajo, encontramos de nuevo una gran diversidad. A continuación, recogemos los elementos más significativos.

4.1. Niveles de responsabilidad y actuación

En primer lugar, y como elemento central, hay que articular tres niveles de responsabilidad y actuación: el nivel político, el técnico y el social.

- En algunos casos, esta articulación se traduce en la creación de tres comisiones diferenciadas. Si tomamos como ejemplo el caso de Reus (aún en fase de definición), se prevé la creación de una comisión política que reúna a los responsables políticos de las concejalías implicadas, una comisión técnica con la presencia de los técnicos de las distintas áreas del ayuntamiento y un consejo asesor (CAIM) que integrará a las diferentes entidades del municipio (asociaciones, sindicatos, partidos políticos, AAVV).
- En otros casos, como en Santa Coloma de Gramenet, la organización cuenta con una Comisión Impulsora, una Comisión Permanente y varias comisiones de trabajo. La primera, órgano máximo, cuenta con 45 miembros y reúne a miembros de la administración municipal (todos los departamentos e institutos municipales, tenientes de alcalde), representantes de las entidades locales (asociaciones de inmigrantes, comerciantes, AAVV, AMPA, otros centros [*casals*], etc.), entidades supralocales y partidos políticos. La Comisión Permanente, más operativa, la forman ocho miembros, entre representantes municipales y representantes de las entidades. Finalmente, están las comisiones de trabajo.

4.2. Comisiones de trabajo

No todos los planes contemplan formalmente la creación de comisiones de trabajo, aunque su propia dinámica requiere algún tipo de organización que haga operativa la voluntad de trabajo del plan.

Con presencia tanto político-técnica como social, las comisiones surgen vinculadas a la definición de los *ejes de trabajo* o *líneas estratégicas*. Encontramos una gran variedad en el número y denominación de los ejes de trabajo. En general, la cantidad de comisiones depende principalmente de los problemas detectados en el municipio, pero también desempeñan un papel relevante: la dinámica de participación social, los recursos disponibles y la experiencia acumulada tanto por parte del ayuntamiento como de las entidades implicadas. Algunos de estos ejes son:

- Derechos, participación, solidaridad
- Sensibilización y convivencia
- Información, acogida y orientación
- Educación (infantil, ocio y adultos)
- Urbanismo y vivienda
- Economía y trabajo
- Servicios sociales
- Sanidad
- Cultura

En general, las comisiones de trabajo siguen la metodología siguiente:

1. Elaboración de un diagnóstico (o bien utilización del diagnóstico general) de la situación en el área de trabajo.

2. Formulación de los objetivos y actuaciones.
3. Asignación de responsabilidades a las entidades participantes o a las instancias municipales.
4. Evaluación.

4.3. Ubicación de los planes municipales

Normalmente, los planes dependen de una concejalía (por ejemplo, en Mataró depende de la Concejalía de Igualdad y Solidaridad; en Reus, de la Concejalía de Derechos Civiles y Cooperación). En Sant Boi, el plan se inscribe dentro del Plan de Actuación Municipal (PAM), que depende de la alcaldía. Encontramos asimismo el modelo del Comisionado en Santa Coloma de Gramenet. El Comisionado depende de la alcaldía y la comisionada del plan responde directamente de su funcionamiento ante la alcaldesa. En el caso de Santa Coloma, la persona responsable del plan es también responsable de otras áreas de trabajo dentro del ayuntamiento (trabajo, mujer, sanidad...), cosa que refuerza la voluntad transversal del plan.

Hay que apuntar, sin embargo, que para que el plan funcione no es tan importante el lugar donde se ubica en el organigrama municipal o de qué departamento depende; lo que resulta fundamental es que sea asumido por la alcaldía y por el pleno municipal y que responda a una voluntad política clara. Para poder sacarlo adelante, es tan necesaria la voluntad política del consistorio como la implicación de la sociedad civil. Sin la primera, el plan queda en papel mojado y, sin la segunda, el objetivo último, que es la convivencia, tiene pocas posibilidades de éxito.

5. Problemas y dificultades de los planes municipales

5.1. Internos a la administración

5.1.1. Competenciales

Éste es uno de los problemas centrales denunciados por las personas entrevistadas. Los ayuntamientos no disponen de las competencias ni de los recursos necesarios para afrontar el proyecto integral que pretende ser el plan. Áreas como las de sanidad o educación escapan de su control y dependen de otras instancias supramunicipales. A pesar de la existencia de dispositivos de coordinación entre los municipios y la Generalitat, las relaciones no son siempre fluidas. Los recursos y servicios previstos por la Generalitat para afrontar las demandas de los ayuntamientos en materia de inmigración no siempre se adecuan ni son suficientes para las necesidades detectadas en los municipios.

Según las personas entrevistadas, los ayuntamientos deben obtener más competencias que vayan acompañadas de recursos. Las razones aducidas son las siguientes:

- En primer lugar, el ayuntamiento, como nivel de la administración más próximo a los ciudadanos, recibe numerosas demandas que tiene que satisfacer. Nuevas y viejas necesidades, demandas —a veces, contradictorias— que presionan a una administración local que, a su vez, se enfrenta a desafíos y problemas que no puede solucionar por falta de poder y competencias. Hemos encontrado ayuntamientos que se extralimitan en sus funciones para poder hacer frente a necesidades específicas en materia de educación, sanidad o vivienda que consideran imprescindible cubrirse. Esto implica una presión sobre los presupuestos y una implicación humana y técnica que no siempre es sostenible a medio plazo.
- En segundo lugar, para los ayuntamientos, garantizar la convivencia, evitar los conflictos y asegurar un mínimo de calidad de vida para toda la ciudadanía son objetivos centrales. La mayoría de los ayuntamientos entrevistados saben que esto conlleva nuevos esfuerzos, teniendo en cuenta la realidad cambiante de

los municipios, y están dispuestos a asumir los desafíos siempre que reciban el apoyo y el reconocimiento por la tarea que llevan a cabo.

- En tercer lugar, los ayuntamientos perciben con mayor precisión y de forma más inmediata que la administración autonómica o central cuáles son los problemas cotidianos que hay que resolver, cuáles son los conflictos y cuáles son las áreas de trabajo. El conocimiento de la realidad cotidiana de la población y la experiencia acumulada en la resolución de problemas concretos los convierte en voces privilegiadas en la definición de políticas generales.

5.1.2. Falta de recursos

Una queja frecuente en las entrevistas realizadas es la falta o escasez de recursos para impulsar los planes. Hay que distinguir entre la financiación del plan en sí y la financiación de las actuaciones aprobadas en el marco del plan.

Respecto a la primera, la organización y puesta en marcha del plan implica hacer un esfuerzo en los presupuestos municipales.

Recursos humanos

En algunos casos se contrata a personal específico; en otros, se traslada personal adscrito a otras dependencias municipales. No obstante, existen quejas relativas a la insuficiencia de personal para diseñar, gestionar y aplicar el plan.

- En primer lugar, los planes municipales implican una nueva dinámica de trabajo. Tal como hemos señalado al hablar de la transversalidad, los planes exigen un trabajo importante de movilización, tanto del personal del ayuntamiento como de la sociedad civil. Convencer a la sociedad y a la propia institución municipal de la importancia de los planes y de los esfuerzos necesarios (financieros, humanos) forma parte de la tarea de este personal.
- En segundo lugar, teniendo en cuenta la novedad de los planes, falta experiencia, ya que no hay un protocolo único de funcionamiento y cada ayuntamiento debe improvisar su propio modelo.
- En tercer lugar, muy a menudo el propio personal encargado de impulsar el plan y de trabajar con él tiene asumidas otras tareas dentro de la misma administración. El resultado es la sobrecarga de trabajo y responsabilidades.
- Teniendo en cuenta que la mayoría del personal de los planes se siente implicada y muy motivada por el trabajo que realiza, es preciso reconocer que existe una parte muy importante de “voluntariado”: jornadas largas, multitud de tareas no definidas en el puesto que ocupan, movilización de recursos personales para que las cosas funcionen.

Resulta fundamental afirmar la necesidad de dotar los planes con los medios humanos y técnicos necesarios para que sean viables. El esfuerzo individual y el voluntarismo que hemos detectado en las entrevistas resulta difícilmente sostenible a medio plazo sin un apoyo decidido por parte de la administración, equivalente a la importancia de los objetivos que persiguen los planes.

En cuanto a las actuaciones, el ayuntamiento contrata personal para realizar proyectos concretos, como en el caso de los contratos a mediadores culturales, una figura que, a pesar de ser controvertida, se ha utilizado en varios municipios. En otras ocasiones, se encuentran fórmulas mixtas de contratación

mediante la firma de convenios entre distintas administraciones o entre administración y entidades y asociaciones.

Recursos económicos

Sorprendentemente, hemos constatado que los planes suelen nacer sin presupuesto específico o con un pequeño presupuesto que sólo cubre los gastos mínimos para su puesta en marcha. Por este motivo, a veces se utilizan formas complementarias de financiación. Por ejemplo, la Diputación de Barcelona financió la fase de estudio-diagnóstico para el Plan Integral de Manresa. Algunos ayuntamientos han utilizado los recursos que provienen de varios programas de la Unión Europea.

En cuanto a la financiación de las actuaciones impulsadas en el marco de los planes, las fórmulas de financiación son diversas. Veamos algunos ejemplos:

- La mayor parte de actuaciones se financia con recursos provenientes de las concejalías o departamentos implicados en la actuación concreta. Ésta es, como se verá más adelante, una fuente de tensión y negociación constante.
- Los programas de la Unión Europea, como EQUAL o INTEGRA. Este tipo de programas, destinados a la financiación de planes y actividades de integración sociolaboral de colectivos específicos, a menudo son utilizados por los ayuntamientos para trabajar sobre la población inmigrada en el marco de los planes municipales.

El problema más importante vinculado a la utilización de estos recursos es su temporalidad. Aunque por una parte permiten poner en marcha algunos servicios (oficinas de atención a los inmigrantes, etc.), por otra hay que tener presente que el fin de la financiación cuestiona su continuidad. Los esfuerzos técnicos y humanos empleados en la creación de servicios o en la gestión de proyectos particularmente centrales dentro de la estrategia de los planes deben tener una garantía de continuidad en el tiempo.

- Convenios con otras instancias. Tal como hemos apuntado, algunos ayuntamientos trabajan conjuntamente con los consejos comarcales. De igual modo, las subvenciones de la Generalitat (Departamento de Trabajo o de Bienestar Social), de la diputación o de instancias estatales permiten la puesta en marcha de actividades, cursos y servicios.

Hay que hacer un esfuerzo presupuestario y, paralelamente, buscar nuevas fórmulas de financiación. Se trata de hacer sostenible el nivel de implicación que proponen los planes. También hay que evaluar cuidadosamente la utilidad y eficacia de las iniciativas impulsadas, evitando inercias, duplicidades o ineficiencias que consuman recursos. Éste es, de hecho, uno de los objetivos centrales de los planes: racionalizar y optimizar los recursos. Ahora bien, si la ambición de la administración es trabajar para la cohesión social y la convivencia, hay que aportar recursos que estén a la altura de los objetivos fijados en los planes. Si —como señalan casi todas las personas entrevistadas— la llegada y el asentamiento de personas no nacionales en el territorio es un fenómeno estructural y no meramente contingente, las administraciones locales se enfrentan al desafío de replantearse la distribución de los recursos y la forma de hacer viable la adaptación a las transformaciones en la estructura de sus territorios.

5.1.3. Resistencias a las nuevas formas de trabajo

Tal como se ha indicado, la transversalidad que quieren aplicar los planes requiere que la administración modifique las formas tradicionales de trabajar. Por este motivo, una de las primeras tareas impulsadas en

la administración es la creación de comisiones interdepartamentales u otros mecanismos de trabajo conjunto (comisiones ad hoc) entre concejalías o áreas que normalmente actúan de forma más autónoma. Ahora bien, estas nuevas formas de trabajo se encuentran con resistencias de diversa naturaleza:

- Resistencia del personal a abandonar maneras de actuar o inercias bien instauradas en los departamentos o áreas.
- Resistencia del personal político o técnico a ser dirigidos/controlados por la concejalía, comisionado o instancia encargada de velar por el cumplimiento del plan.
- Resistencia a ceder parte del presupuesto para actividades o proyectos que no han surgido de la propia área o departamento.
- Resistencia a ser evaluados. La evaluación de la actividad municipal no es moneda corriente en la administración. En los últimos años, algunos ayuntamientos intentan establecer un sistema de indicadores que permita evaluar el resultado de las diversas actuaciones y servicios ofertados; algunos planes, como se ha indicado, ponen un especial énfasis en ello. A pesar de que la evaluación, en un terreno como éste, a veces resulta complicada, hay que hacer un esfuerzo para introducirla de forma sistemática.

5.1.4. Prejuicios y estereotipos sobre la inmigración

En general, se puede afirmar que los planes responden a la voluntad de los ayuntamientos de trabajar seriamente los temas de la inmigración y de la convivencia de forma global e integral. Ahora bien, tal como se ha mostrado anteriormente, no todas las concejalías o instancias del ayuntamiento perciben esta necesidad con la misma claridad. Por ello, una parte fundamental de la tarea consiste en convencer al propio ejecutivo de la importancia del esfuerzo presupuestario y humano que requiere. De igual modo, hay que convencer al resto de partidos políticos con presencia en el pleno para encontrar el consenso necesario y evitar la politización de un tema tan relevante.

El personal del ayuntamiento, tanto el técnico y administrativo como el que trabaja de cara al público, tiene —como el resto de la sociedad— ideas preconcebidas, prejuicios y actitudes que pueden reproducir el racismo o la hostilidad hacia la población inmigrada. Hay que tomarse muy en serio la formación y sensibilización de este personal, particularmente del que trabaja en contacto con la población (policía local, personal de atención al público, trabajadores sociales, etc.). Algunos ayuntamientos han llevado a cabo jornadas de formación sobre el hecho inmigratorio, cursos sobre la atención a la población recién llegada y sobre los recursos disponibles. Hay que explicar cuál es la posición del ayuntamiento y cuáles son los objetivos y el sentido de las actividades y proyectos que se quieren impulsar.

5.2. Externos

5.2.1. Los interlocutores

La administración busca la creación de interlocutores válidos entre las comunidades de inmigrantes para detectar necesidades, para establecer un diálogo que evite conflictos o para incorporarlas a las dinámicas de participación social (foros, AAVV, etc.). No obstante, se detectan algunos problemas:

- No todas las comunidades de inmigrantes tienen la misma tendencia a asociarse. Algunas comunidades ya hace tiempo que están implantadas en el municipio y han tenido tiempo de constituirse en colectivos para hacer oír su voz. En otros casos, la falta de tradición asociativa u otros motivos socioeconómicos, legales y culturales dificultan la constitución de entidades.

- Hay que añadir el problema de la representatividad de las asociaciones de inmigrantes existentes. Debe garantizarse que, efectivamente, dichas asociaciones representen la diversidad inmigrante en el municipio. A menudo las luchas de poder entre entidades para acceder a los recursos reducen la pluralidad; en otros casos, puede haber procesos de inclusión y exclusión dentro de las comunidades que dejen algunas voces fuera del diálogo con la administración.

5.2.2. Resistencias de la población autóctona

Este es uno de los problemas fundamentales. En nuestras entrevistas hemos constatado la timidez de algunas administraciones a la hora de dar visibilidad a las actuaciones que llevan a cabo en el ámbito de la inmigración por temor a despertar el recelo de la población autóctona. Un lema, no formulado explícitamente pero que se halla implícito en la actitud de algunos ayuntamientos, es “hacer mucho sin que se vea”. Las actuaciones en relación con la inmigración no son populares, no rinden de modo favorable electoralmente. Ésta es probablemente una poderosa razón que inhibe a algunos ayuntamientos a la hora de poner en marcha planes de actuación decididos. Los ayuntamientos que ponen en marcha los planes son conscientes de las resistencias que deben vencer para sensibilizar a la población sobre la realidad multicultural que debe marcar el futuro de la población y han puesto en marcha algunos dispositivos:

- La falta de información sobre el fenómeno migratorio, sobre su alcance y sus consecuencias. Las mesas de inmigración, los consejos consultivos, las fiestas de la diversidad, etc., son actuaciones encaminadas a crear espacios de encuentro y reflexión entre la población autóctona y la inmigrada.
- La imagen, no siempre positiva, que dan los medios de comunicación sobre la inmigración y que contribuye a alimentar temores y desconfianzas. En este sentido, los ayuntamientos han empezado a tomarse en serio la necesidad de trabajar con los medios de comunicación locales para desmentir datos erróneos, informarles de lo que se está realizando o incorporarlos a la dinámica de participación local.
- La competencia por los recursos escasos. Se trata de un elemento muy importante, ya que una parte de la población autóctona percibe que los inmigrantes usan y abusan de los recursos estatales y municipales en detrimento del resto de la población. Lo cierto es que la llegada de población inmigrante con condiciones de vida bastante precarias ha situado a los servicios sociales de los municipios en una situación delicada en cuanto a los recursos a distribuir. Esto debe entenderse en el contexto de reducción del Estado del bienestar, que genera la percepción de que las poblaciones en situaciones de precariedad deben competir entre sí.
- El surgimiento de conflictos. A menudo, la llegada de población con costumbres, tradiciones y lenguas diferentes de las autóctonas puede generar malestar entre la población local. Los conflictos que pueden surgir, a priori solucionables, toman una mayor relevancia en un contexto de desconfianza y desconocimiento. La inexistencia de dispositivos de detección y solución de los conflictos, a veces, desencadena reacciones desmesuradas a las que la administración debe hacer frente en situaciones límite.

Por eso, muchos municipios han empezado a articular mecanismos de resolución de conflictos. Un ejemplo es la aparición de la figura del mediador cultural; a pesar de la controversia generada en torno a esta figura (que se verá más adelante), la contratación de un miembro de la comunidad inmigrante a tiempo parcial o completo permite, en ocasiones, desactivar malentendidos y llegar a vías de resolución.

Reproducimos una reflexión hecha por la comisionada del plan de Santa Coloma de Gramenet en el sentido de trabajar a partir de los conflictos, sin negarlos o taparlos; los conflictos abiertos son ocasiones únicas, si se trabajan bien, para poner sobre la mesa todos aquellos implícitos, prejuicios y potencialidades por el diálogo que a menudo permanecen escondidos.

5.2.3. El trabajo de las entidades y asociaciones

Tal como hemos indicado, un elemento central de los planes municipales es la gestión y coordinación de los recursos e iniciativas existentes, tanto en el ámbito de la administración como en el de la sociedad civil. El trabajo de las entidades locales y asociaciones de apoyo a los inmigrantes o de sensibilización cultural es importante, ya que los ayuntamientos no siempre pueden ni deben asumir toda la responsabilidad e iniciativa. Ahora bien, las personas entrevistadas evidencian las dificultades con que se encuentran a la hora de coordinar las actuaciones de las entidades entre sí y con la administración.

- Hay entidades con una larga trayectoria de trabajo con y para la población inmigrante que han generado sus propias formas de trabajar y a menudo se resisten a coordinarse con otras asociaciones o entidades.
- También se dan fenómenos de cierto clientelismo y competencia entre entidades para atraer al público al que se dirigen.
- El acceso a los recursos públicos por la vía de las subvenciones, por ejemplo, también puede ser fuente de tensiones entre las entidades.

En estos casos, el papel de los ayuntamientos es crear instancias de encuentro entre las entidades, espacios de diálogo y consenso que permitan la distribución de responsabilidades de forma equitativa y con vistas a la eficacia y eficiencia de los recursos globalmente existentes. Los hoteles de entidades o las propias comisiones de trabajo de los planes pueden permitir este diálogo.

En otras ocasiones, los servicios sociales y las entidades se distribuyen las “competencias” en ciertas áreas. Por ejemplo, el ayuntamiento puede financiar servicios que son ejecutados por entidades sin ánimo de lucro. Aun así, hay que ir con cuidado con estos procesos de externalización, ya que es responsabilidad del ayuntamiento asegurar la calidad del servicio, así como unas condiciones de trabajo dignas para el personal que lo desempeña (véase el capítulo 6).

B. Planes comarcales de integración de los inmigrantes

Ya hace tiempo que los consejos comarcales trabajan el tema de la inmigración. Mediante servicios coordinados con los municipios o a través de los servicios sociales, algunos consejos comarcales se han caracterizado por su actividad en este ámbito. Asimismo, durante los últimos años se ha iniciado la elaboración de planes comarcales de integración de los inmigrantes.

1. Los planes comarcales y los municipios

Los planes comarcales impulsados en las comarcas estudiadas tienen orígenes diversos.

- En algunos casos, los municipios integrantes ya habían participado en experiencias de trabajo supramunicipal en el ámbito de la inmigración. Así, por ejemplo, Sant Pere de Ribes tenía la experiencia del Plan Mancomunado Penedès-Garraf, dentro del cual se había elaborado un plan de acogida y promoción de los inmigrantes.
- A veces, la iniciativa surge del consejo comarcal y no tanto de los municipios. El consejo comarcal percibe la necesidad de impulsar un plan coordinado de actuaciones y propone a los municipios —en ocasiones reticentes— que se sumen a la iniciativa y aporten recursos técnicos y humanos para su definición y ejecución. Algunos consejos comarcales son especialmente activos en materia de inmigración, cuestión a la que destinan una parte importante de sus escasos recursos. En última instancia, el consejo comarcal

busca poner en marcha una dinámica de trabajo en los municipios para que sean ellos mismos los que planteen necesidades e intenten encontrar soluciones.

- En otras ocasiones, son los municipios quienes se aproximan al consejo comarcal para que éste impulse un plan de actuación. Normalmente, se trata de municipios importantes de la comarca, con una población inmigrante que empieza a ser considerable y que no pueden hacer frente en solitario a los desafíos que ésta representa. También puede tratarse de municipios que ya disponen de servicios y actuaciones, pero que necesitan apoyo técnico. Estos municipios plantean la necesidad de implicar a los demás ayuntamientos de la comarca y, de este modo, evitar la insolidaridad —cuando no dejadez— de algunos municipios que, ignorando la propia realidad, se aprovechan de los recursos y servicios que están en marcha en los pueblos vecinos.
- También encontramos casos en que la necesidad de elaborar planes coordinados surge del trabajo conjunto de los municipios a través de los servicios sociales del consejo comarcal. De este consenso surge una propuesta al consejo comarcal, que entonces inicia los trámites para impulsarla: intentar convencer a los municipios reticentes, buscar el consenso, solicitar recursos, etc.

Los motivos que impulsan a los municipios a participar en el plan comarcal son muy diversos y dependen tanto de la voluntad política como de la realidad social más o menos compleja de los mismos:

- Hay una necesidad de trabajar coordinadamente entre varios municipios para evitar duplicidades y racionalizar los recursos existentes.
- Algunas iniciativas sólo tienen sentido y son viables en el marco de un territorio más amplio.
- Conviene evitar que la inacción de unos municipios provoque problemas en otros. Es frecuente que un ayuntamiento ignore la realidad de la inmigración dentro de su propio territorio y aproveche las actividades y servicios de otros ayuntamientos más activos, tanto pasiva como activamente (enviando a los inmigrantes a los pueblos vecinos). La existencia de un plan comarcal al que se adhieran voluntariamente los municipios puede servir de incentivo para los municipios menos decididos y puede ejercer cierta autoridad moral sobre los que se muestran más reticentes.
- Hay municipios que, por su tamaño y recursos, no pueden ofrecer servicios adecuados a la población inmigrada residente o temporal. Los planes comarcales permiten, mediante la actuación coordinada, la participación en la utilización de dispositivos de ámbito comarcal.
- En otras ocasiones, la inquietud por poner en marcha los planes surge de la convergencia de varios problemas aparentemente aislados que se detectan a distintos niveles: la llegada de inmigrantes atraídos por las ofertas de trabajo en el campo o en las cooperativas; entidades de asistencia que alertan sobre el número de inmigrantes que atienden y no son detectados por los servicios sociales; problemas en las escuelas por la llegada de chicos y chicas con déficit educativos importantes; la detección de nuevas enfermedades desde los centros de atención primaria; entre otros.

2. Los planes comarcales

En la actualidad hay aproximadamente 20 comarcas que han iniciado el proceso de elaboración de un plan comarcal. Para el presente trabajo hemos entrevistado a los responsables de los planes de una serie de consejos comarcales —Garrotxa, Segarra, Tarragonès, Montsià y Baix Ebre— y disponemos de información indirecta sobre otros planes comarcales, obtenida a través de las entrevistas a los responsables de su implementación en los municipios.

Los planes comarcales de integración de los inmigrantes suelen tener una formulación estándar, diseñada por el Órgano Técnico del Plan Interdepartamental de Inmigración del Departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Cataluña. Tal como indica el documento de presentación, los planes comarcales son la aplicación práctica sobre el territorio del Plan Interdepartamental de Inmigración de la Generalitat. A partir del trabajo conjunto y coordinado de todas las instituciones (autonómicas y locales) presentes en el territorio y las entidades o agentes que desarrollan su tarea en el ámbito de la inmigración dentro de ese mismo territorio, los planes tienen los siguientes objetivos generales:

- Contribuir a la plena integración de los colectivos de inmigrantes a la vida social de Cataluña.
- Potenciar la convivencia y la cohesión comunitaria.
- Potenciar la igualdad de oportunidades y de acceso a los recursos colectivos, en la dirección de luchar contra la exclusión social.

Para realizar todo esto, los planes se dotan de una metodología de trabajo basada en la “investigación-acción-participación”. El modelo de funcionamiento, aunque es variable en algunos de sus puntos, sigue las siguientes líneas generales:

- Debe haber un consenso político entre el consejo comarcal y la administración local. El primer escollo importante es convencer a los responsables políticos de los municipios de la necesidad de incorporarse al plan. El segundo escollo importante —y clave para la viabilidad de los planes— es poder garantizar que, una vez firmado el pacto de colaboración, haya voluntad técnica. Es decir, que haya el compromiso de participar activamente en la proposición e implementación de las actividades del plan, así como en su seguimiento; y que las administraciones municipales impliquen a su personal y sus recursos para financiar el coste de las actividades.
- Una vez establecido el pacto, se firma un convenio entre las administraciones por el cual éstas se comprometen a promover la interculturalidad, la participación y a colaborar técnica, política y científicamente en el plan.
- Firmado el convenio, se pone en marcha un proceso en varias fases:
 1. Diagnóstico participativo de la situación de los inmigrantes en el territorio y de los servicios y recursos a los que pueden o podrían acceder. Este diagnóstico, como veremos más adelante, se encarga a una entidad independiente que, posteriormente, también se ocupa de la gestión del plan.
 2. Aprobación del diagnóstico por parte de las administraciones. Se concreta un plan de trabajo y un calendario de ejecución.
 3. Creación de comisiones de trabajo de las que surgen las actuaciones a realizar.
 4. Pacto de los órganos de actuación:
 - Comisión política o consejo rector
Participan en ella los representantes políticos de cada administración: los ayuntamientos adheridos, el consejo comarcal y un representante de la Generalitat. Además, también están presentes los delegados territoriales de la Generalitat, el representante de la comisión técnica y el representante de la comisión de participación. Se reúne dos veces al año y, en última instancia, sus miembros son los que deciden qué se hará.
 - Comisión técnica
Participan en ella un representante del órgano técnico del Plan Interdepartamental de la Generalitat, la persona coordinadora de servicios sociales del consejo comarcal y la de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, así como un representante de la comisión de participación. Se reúne una vez cada trimestre.

– Comisión participativa

Está formada por las entidades de colectivos de inmigrantes de la comarca, por personas representativas de los inmigrantes y por las asociaciones que trabajan en este ámbito.

– Grupos de trabajo

En función del diagnóstico y de las necesidades detectadas, se constituyen los grupos de trabajo, que se encargan de proponer y diseñar actuaciones en los ámbitos de actuación prioritarios. En estos grupos o mesas de trabajo participan responsables políticos, técnicos y asociaciones y entidades que trabajan en el ámbito de la inmigración. Tal como veíamos cuando hablábamos de los planes municipales, los ámbitos de trabajo y posterior actuación suelen ser:

- Sensibilización
- Educación
- Salud
- Empleo
- Vivienda
- Formación

Los planes comarcales no tienen recursos propios destinados a la realización de actividades específicas. La Generalitat, mediante el Departamento de Bienestar Social (del que depende el Plan Interdepartamental), otorga 6 millones de pesetas (36.061 euros) para la realización del estudio-diagnóstico y para poner en marcha la estructura anteriormente descrita. Si sobra dinero, se puede utilizar para realizar alguna actividad. Por este motivo, resulta fundamental que los municipios estén dispuestos a destinar parte de sus recursos a la financiación de los servicios y actividades aprobados en los planes.

3. Elementos de los planes comarcales

Hemos visto la metodología de los planes y cuáles son sus elementos formalmente constitutivos. A partir de las entrevistas realizadas y las experiencias recopiladas, queremos destacar los elementos y aspectos fundamentales que permiten su funcionamiento práctico. Es decir, qué hacen los municipios y el propio consejo comarcal para sacar adelante el proyecto.

3.1. Consenso y compromiso

El primer elemento, que ya hemos destacado anteriormente, es conseguir el consenso necesario entre el consejo comarcal y el municipio o los municipios implicados. Debe garantizarse que, una vez aceptada la iniciativa, los municipios asuman los compromisos adquiridos:

- Colaborar, en la medida de lo posible, en el diagnóstico, aportando la información sobre el municipio y los contactos disponibles.
- Participar en los grupos de trabajo. Es preciso que los políticos y técnicos de los municipios se integren en las mesas de trabajo de sus áreas de responsabilidad o en las que más se adecuen a las necesidades del municipio.
- Aportar los recursos técnicos y humanos necesarios. Los planes comarcales no disponen de muchos recursos para su implementación y, por lo tanto, resulta imprescindible que los ayuntamientos aporten recursos propios o busquen otros recursos para poder realizar actividades y servicios.

3.2. Las entidades gestoras

El documento de presentación de los planes comarcales elaborado por el Departamento de Bienestar Social indica que éste puede otorgar la gestión de los planes a entidades de iniciativa social. Éstas son las entidades gestoras, que desempeñan un papel fundamental en la dinamización de los planes.

El citado documento indica que se procurará que dichas entidades sean ajenas al territorio, con el objeto de asegurar su papel de mediadoras y dinamizadoras. Desenvolupament Comunitari y ACISI son las principales entidades gestoras encargadas de poner en marcha algunos de los planes comarcales actualmente en funcionamiento. La primera ya hace años que desarrolló una metodología de trabajo que, hoy en día, se ha convertido en un modelo bastante aceptado. Aun así, hemos observado que hay consejos comarcales que prefieren establecer convenios con entidades y ONG radicadas en el territorio, o con las que ya hayan trabajado anteriormente en otros ámbitos, para poder garantizar una buena coordinación.

Las entidades gestoras tienen varias funciones:

- El estudio-diagnóstico: las entidades gestoras son las encargadas de contratar a la persona o equipo que lleva a cabo el estudio-diagnóstico previo al diseño del plan. En el estudio quedan reflejados todos los servicios y actividades disponibles en la comarca. Al mismo tiempo, se realiza un diagnóstico de la situación de la población inmigrante: cantidad, nacionalidades, distribución territorial, necesidades específicas, problemas detectados, etc. Normalmente se combinan varias técnicas de recogida de información: análisis estadístico de los padrones municipales, entrevistas con agentes cualificados, personas inmigrantes, políticos y técnicos de los ayuntamientos y entidades que trabajan con la población. A partir de este diagnóstico se establecen las áreas de trabajo prioritarias y los ejes que articularán las actuaciones a nivel municipal y comarcal.
- Dinamización de la sociedad civil: durante el proceso de estudio-diagnóstico se inician los contactos con las entidades y asociaciones que trabajan con la población inmigrada, así como con las distintas asociaciones de inmigrantes establecidas en el territorio. Una parte importante de este trabajo es estimular la creación de asociaciones de inmigrantes y colaborar para que articulen sus demandas y necesidades para hacer oír su voz. Esta función es particularmente importante, ya que la participación social es uno de los ejes fundamentales de los planes.
- Trabajo con los políticos y técnicos: tal como se vio en el análisis de los planes municipales, la implicación política y técnica de los ayuntamientos resulta crucial. Hay que garantizar la continuidad del compromiso inicial y esto implica convencerlos de la importancia de trabajar el tema coordinadamente y, sobre todo, de la necesidad de invertir recursos propios (técnicos y económicos) en la puesta en marcha de los planes.
- Articular la estructura: como hemos visto, los planes contemplan como requisito la creación de tres comisiones diferenciadas: la comisión política o consejo rector, la comisión técnica y la comisión participativa. La entidad gestora se encarga de su formación, convoca a los participantes y gestiona la información.
- Gestiones administrativas: los trámites administrativos también son competencia de las entidades gestoras. La búsqueda de recursos constituye una función igualmente importante. Como se ha indicado, los planes no disponen de mucho presupuesto y para la realización de determinadas actividades hay que buscar recursos tanto en las administraciones locales como en otras instancias, como la Unión Europea o el Departamento de Trabajo de la Generalitat.
- Seguimiento del plan: aunque, una vez en marcha, los planes deben tender a funcionar autónomamente, las entidades gestoras suelen ocuparse del seguimiento de los mismos durante bastante tiempo. Por las entrevistas realizadas, sabemos que la relación entre los responsables del plan y la entidad gestora

prosigue una vez ésta ha finalizado su tarea. Ésto resulta particularmente cierto en el caso de las entidades con más experiencia en la materia.

3.3. *Los mediadores*

El mediador intercultural es una figura bastante frecuente en los planes comarcales. De hecho, ésta es una de sus características, a diferencia de los planes municipales. El mediador, sin embargo, es una figura controvertida y no todos los consejos comarcales y municipios están de acuerdo con su implantación.

- La eficacia del mediador como intermediario entre la administración y la población inmigrada o como figura de apoyo para necesidades específicas de las personas inmigrantes depende mucho más de la calidad humana y la capacidad de comunicación de la persona contratada que de la cualificación técnica acreditada. Así, características como la empatía, la capacidad de iniciativa, la anticipación de los posibles conflictos o la sensibilidad hacia otras realidades, son básicas para las expectativas que tienen las administraciones locales del papel que puede desempeñar el mediador.
- Los municipios reciben a inmigrantes de distintas nacionalidades y éstos se distribuyen por el territorio de forma desigual. Para atender las necesidades de los distintos colectivos se necesitarían mediadores que conocieran las diversas lenguas y culturas, cosa que no resulta demasiado viable si tenemos en cuenta los escasos recursos financieros disponibles.
- A veces, el mediador no puede dar abasto a todas las demandas. Contratados a tiempo parcial o completo, a menudo no pueden atender las necesidades que surgen, por ejemplo, fuera de la jornada laboral o en los días festivos. A veces, aunque el volumen de trabajo no justifique la contratación de más mediadores, las demandas pueden ser simultáneas (acompañar al médico, gestionar papeles o asistir a reuniones) y la persona contratada no puede cubrirlas.

Para resolver este problema, la persona responsable de uno de los planes comarcales estudiados consideraba más efectiva la posibilidad de crear una bolsa de mediadores que abarcara a personas motivadas, de ambos sexos y distintas nacionalidades y con un abanico de disponibilidades horarias. En la bolsa de mediadores, dichas personas recibirían una formación mínima y serían contratadas por horas o por servicio efectuado.

3.4. *Los recursos*

Por el momento, los planes comarcales son más una estructura de trabajo que una instancia de actuación. Económicamente, los planes están dotados con seis millones de pesetas (36.061 euros) para la realización del estudio-diagnóstico y la puesta en marcha de las estructuras. En general, no hay recursos económicos destinados específicamente a la realización de actividades concretas y, por consiguiente, hasta ahora sólo se han efectuado algunas actuaciones de tipo demostrativo. En general, para impulsar actividades, los planes recurren a varias fuentes:

- En algunas ocasiones, los ayuntamientos disponen de servicios específicos ya en marcha. Entonces se trata de coordinarlos con los de otros ayuntamientos para ver si pueden fusionarse, repartirse franjas horarias o especializarse para liberar recursos u optimizar los ya existentes.
- De igual modo, en muchos municipios hay entidades y asociaciones que ofrecen sus servicios a la población inmigrada o a la población en general y que reciben subvenciones municipales. Integrar estas actividades en los planes y solicitar la colaboración de dichas entidades en la concreción de ejes prioritarios de trabajo es otro de los mecanismos que permiten la realización de actividades.

- Los ayuntamientos deben colaborar para financiar las actividades y servicios aprobados; deben aportar recursos técnicos, humanos, logísticos y financieros.
- Los planes recurren a fondos de la Unión Europea a través de programas específicos financiados por el Fondo Social Europeo, como el programa EQUAL. Las entidades gestoras colaboran activamente en la búsqueda de dichos recursos.
- La Generalitat de Cataluña dispone de líneas de subvenciones y programas vinculados a los departamentos de Trabajo o de Educación, entre otros, destinados a la formación de la población inmigrada o a la atención de necesidades educativas específicas.

Capítulo 4. Relaciones entre la administración municipal y la sociedad civil

1. Agentes participantes

1.1. Concejalías implicadas

El modelo transversal apuesta por la implicación de todas las concejalías, ya que contempla el ciudadano en todas sus dimensiones. Así, para abordar la complejidad de la integración de los inmigrantes en el municipio, no sólo debería intervenir el ámbito de los servicios sociales sino que debe contar con la colaboración y cooperación de otras concejalías o departamentos tales como:

- Cultura
- Educación
- Deportes
- Juventud
- Policía local
- Promoción de la mujer
- Promoción económica
- Sanidad
- Urbanismo

Aunque en el municipio exista un plan integral que incluya más de una concejalía, la que más se implica en él suele ser la de Servicios Sociales o Bienestar Social.

1.2. Personal municipal

Encontramos ayuntamientos en los que la alcaldía se implica de forma muy directa, pero no suele ser el modelo más seguido; ni siquiera el concejal del área más comprometida. Normalmente, los técnicos de servicios sociales (o bienestar social) son los encargados de efectuar los contactos y buscar las personas de referencia para los agentes sociales.

Resulta fundamental no engañar a los inmigrantes sobre lo que pueden obtener de la intervención municipal, ni jugar con ellos y con la confianza depositada en el sistema participativo. También es muy importante comprenderlos, conocer cómo son, cuáles son sus valores y cómo entienden el mundo para evitar malentendidos.

Llegados a este punto, es muy recomendable alcanzar un pacto para respetar las reglas de juego que se establezcan.

1.3. Asociaciones de inmigrantes

Las personas entrevistadas detectan una falta de asociaciones de inmigrantes, ya que algunos de estos colectivos (sobre todo los marroquíes) no suelen asociarse. No obstante, en numerosos municipios estas asociaciones desarrollan una tarea primordial porque son la única instancia que se encarga del trabajo que los ayuntamientos no asumen y hacen frente a la indiferencia de los responsables políticos. En este contexto, las asociaciones desempeñan un importante papel como impulsoras de la actuación municipal.

Por otra parte, la administración tiene un papel como impulsora del asociacionismo de los colectivos de inmigrantes y de contribución a su integración y participación en la vida ciudadana.

Las personas entrevistadas nos han indicado una serie de dificultades con las que se pueden encontrar:

- En los municipios donde existen asociaciones de inmigrantes, muy a menudo los responsables municipales se encuentran con la imposibilidad de asignar un único interlocutor con quien poder negociar, ya que cada colectivo crea sus propias asociaciones e incluso puede ser que se dividan en función del sexo (asociaciones de hombres y de mujeres), o de las ideas políticas, culturales o religiosas.
- Pueden existir rivalidades entre asociaciones que defienden los intereses de un mismo colectivo o incluso en el interior de las propias asociaciones para ostentar el liderazgo.
- Poca representatividad de las asociaciones por su escaso arraigo en el colectivo; la desconfianza que pueden suscitar sus líderes (por el abuso que pueden efectuar de su posición y por la sospecha de que actúen por intereses propios o de los consulados); y la falta de consenso en los temas que se negocian con la administración (no se les solicita la opinión y no se les transmite lo que se ha pactado).
- A veces, se ha detectado la existencia de asociaciones con más fuerza (situadas en los municipios mayores) que pueden dificultar que los colectivos de inmigrantes que viven en municipios más pequeños creen su propia dinámica.

Respecto a los colectivos que no suelen asociarse (como el marroquí, el chino y otros asiáticos, y el de Europa del Este), en Cambrils se ha optado por darles voz en su consejo consultivo, en función del número de empadronados mayores de 18 años.

1.4. Asociaciones de ayuda a la población inmigrada

Existen asociaciones que tienen una extensa experiencia en el trabajo con inmigrantes; son éstas las que más actúan en el territorio catalán. Así, varias entidades asumen una serie de responsabilidades que son propias de los responsables municipales.

Por otra parte, con el creciente interés que algunos municipios manifiestan por actuar en esta materia, han ido surgiendo asociaciones de ayuda que ven una fuente de trabajo en este campo.

A las sedes de dichas asociaciones suelen llegar más inmigrantes que a los centros de servicios sociales, ya que a menudo temen entrar en contacto con una institución de control sin tener la documentación en regla. Además, muchos recursos y servicios que ofrece la administración municipal excluyen a la población en situación irregular y, por lo tanto, se encuentran con que no pueden acceder a los cursos de formación, a las prestaciones asistenciales, etc.

Por esta razón, muchas de estas asociaciones realizan una tarea de denuncia de las injusticias, explotaciones y mafias que se aprovechan de los inmigrantes e intentan impulsar la actuación municipal hacia esta población.

Desde la administración municipal se potencia la colaboración, coordinación y planificación entre estas asociaciones y con los responsables municipales para poder delimitar las líneas de actuación, evitar duplicidades y contradicciones en sus actuaciones y enfoques, y para poder repartir las prestaciones y aprovechar mejor los recursos. No obstante, la colaboración entre estas asociaciones a veces es difícil porque se establecen dinámicas de competencia para los inmigrantes que, al fin y al cabo, son quienes dan significado a su existencia.

En ocasiones cuesta delimitar qué personas representan a las asociaciones de ayuda y cuáles a las asociaciones de inmigrantes, ya que algunas pertenecen a ambos tipos de asociaciones (sobre todo las asociaciones mixtas, formadas por autóctonos e inmigrantes), cosa que puede provocar que se confundan los conceptos y se puedan desvirtuar las actuaciones.

1.5. Asociaciones autóctonas (de vecinos y vecinas, de padres y madres, empresariales, culturales, etc.)

La acción debe dirigirse hacia el trabajo con estas asociaciones, ya que son las que están arraigadas en el territorio donde viven los inmigrantes y son las que pueden ayudar a la integración de dichos colectivos con mejores resultados.

Las personas entrevistadas nos han indicado que se encuentran con pocas asociaciones que estén preparadas para asumir este desafío. Es precisa la intervención de los técnicos municipales para dotarlas de las herramientas necesarias que les permitan integrar a los inmigrantes en sus estructuras y participar de la política municipal.

La consecuencia de todo ello es que, con la excepción de algunos municipios, hay pocas asociaciones y entidades locales que estén dispuestas a trabajar con los ayuntamientos para hacer viables sus actuaciones encaminadas a la integración de los inmigrantes y su participación en los foros ciudadanos. Y tienen que desempeñar un papel muy importante, sobre todo respecto al recibimiento de los recién llegados.

Debe efectuarse todo un proceso de debate sobre las futuras actuaciones a desarrollar con las entidades locales, pero hay que tener en cuenta que su implicación estará supeditada a sus posibilidades reales y que no podrá imponérselas una forma de actuar políticamente correcta: lo importante es que empiecen a involucrarse en el proceso participativo e integrador que está en marcha y, de este modo, las actitudes reticentes irán cambiando con el trabajo en común.

2. Tipos de relaciones que se establecen

2.1. Formulación de demandas y diseño de actuaciones

Las relaciones que se establecen entre la administración municipal y la sociedad civil respecto a este punto están marcadas por el peso y el papel que cada una de las partes puede y quiere desarrollar en la política municipal sobre la integración de los inmigrantes.

Si el ayuntamiento apuesta por realizar una política activa sobre este tema, se dotará de los mecanismos necesarios para contar con la participación del mayor número posible de actores. Si no, la sociedad civil deberá actuar sin apoyo institucional. Y si la sociedad civil no está lo suficientemente involucrada en el tema, las actuaciones municipales adolecerán de una severa carencia que ralentizará la integración de dicho colectivo.

A pesar de todo, es importante definir lo que puede esperar cada uno de los actores de la otra parte para evitar malentendidos y decepciones.

2.1.1. Participación formal en el diseño de la política municipal

Algunos municipios cuentan con la participación de la sociedad civil para poner en marcha, desarrollar y evaluar las actuaciones encaminadas a la integración de los inmigrantes.

Esta participación se enmarca en las plataformas participativas (véase el capítulo 2) y está en concordancia

con el papel que la sociedad civil desarrolla en cada municipio. Así, podemos observar que hay municipios que sólo cuentan con la participación de organizaciones que actúan en toda Cataluña (Cáritas, Cruz Roja, sindicatos...) y municipios que reúnen a casi todo el tejido social municipal.

2.1.2. Otros canales de participación ciudadana

La participación de la sociedad civil se circunscribe, casi siempre, a las entidades y asociaciones a las que se solicita colaboración en el diseño de actividades y a la hora de llevar a cabo los proyectos aprobados.

A veces, sin embargo, es la propia sociedad civil la que propone las actividades que considera más oportunas y solicita a la administración municipal apoyos puntuales, ya sean técnicos, económicos o logísticos.

En los municipios en los que la actuación municipal ante la integración de los inmigrantes no es suficientemente sólida, las entidades cívicas ponen en marcha sus propias iniciativas para cubrir y hacer visible esta carencia y presionan para propiciar la intervención municipal (mesas de debate, fiestas en la calle, etc.).

En los municipios pequeños podemos encontrar que los canales participativos se formalizan mediante la relación directa con los inmigrantes y contando con su colaboración.

2.2. Realización de las actuaciones

2.2.1. Convenios

Hay diferentes tipos de convenios a través de los cuales los ayuntamientos establecen la colaboración con las asociaciones y entidades, pero se resumen en dos tipologías básicas:

- Los convenios puntuales para realizar una actividad (como pueden ser las fiestas multiculturales anuales).
- Los convenios continuos, para actividades cuyo desarrollo tiene una duración anual (cursos de formación, asesoramiento e información, actividades de ocio, etc.) y que están sujetos a renovaciones.

La participación de los ayuntamientos se circunscribe, en muchos casos, a la aportación de bienes (locales, materiales...) y de personal, dependiendo del presupuesto que se dedique a las actividades.

Cuando en un programa se cuenta con la colaboración de varias entidades, pueden surgir dificultades respecto al enfoque que hay que dar a las actuaciones y a la percepción de cómo abordar el tema, lo que plantea un debate interno.

Las personas con las que nos hemos entrevistado detectan una serie de dificultades:

- En muchos de los convenios, el control de las actividades no está en manos del ayuntamiento, sino que éste es informado a través de la asociación o empresa de servicios que realiza la actuación, por lo que la información que se tiene de dichas actividades no es de primera mano.
- La externalización de las actividades y servicios puede conllevar una serie de problemas, como una calidad precaria, la pérdida de contacto con la realidad por parte de los responsables municipales y la falta de implicación directa.

2.2.2. Colaboraciones puntuales

A veces se establecen colaboraciones puntuales con entidades —del propio municipio o externas— para que participen en la subvención de una actividad, en la elaboración de materiales o en la organización de algún acto.

La administración municipal colabora puntualmente con las asociaciones y entidades facilitándoles apoyo legal y administrativo para su formación, así como subvenciones y apoyo técnico para su funcionamiento y actividades.

Capítulo 5. Ejes de trabajo de la actuación municipal

En los ayuntamientos catalanes existe una gran variedad de tipologías según el momento de llegada de los inmigrantes a los municipios: en algunos de ellos, los inmigrantes se instalaron en ellos hace más de 10-15 años, mientras que en otros se trata de municipios de acogida reciente. Aunque algunos ayuntamientos han realizado actuaciones a lo largo de los últimos años, en la mayoría de casos la actuación hacia esta población es reciente. Dicha actuación se centra casi siempre en la población originaria de Marruecos, que en muchos municipios es el colectivo inmigrante más numeroso. No obstante, hay que tener en cuenta que la inmigración no es un fenómeno estático sino dinámico. Actualmente el principal colectivo inmigrante en muchos municipios es de origen marroquí, pero se observan nuevas llegadas que pueden cambiar sustancialmente este panorama y que, por lo tanto, requerirán actuaciones concretas distintas a las ofrecidas hasta ahora, aunque seguirá siendo esencial poner el énfasis en aquellas actuaciones que favorezcan la convivencia, la tolerancia y la aceptación de los nuevos vecinos.

Gran parte de los municipios se encuentran en fase de estudio-diagnóstico de la situación y de presentación de propuestas de trabajo (ya sea por parte del propio municipio, de los consejos comarcales o de las diputaciones, sobre todo la de Barcelona). Los municipios que ya han finalizado esta primera fase se encuentran en la segunda fase de puesta en marcha de las actuaciones diseñadas. Queda pendiente, por lo tanto, una tercera fase de consolidación de los programas, proyectos o actuaciones, y su evaluación.

Hemos encontrado una serie de áreas de actuación comunes a gran parte de los municipios, a pesar de que hay ayuntamientos que no actúan en todos los ámbitos.

1. Principales áreas de trabajo

1.1. Información y asesoramiento

Ésta es una de las grandes preocupaciones de los inmigrantes, sobre todo en el caso de la información y el asesoramiento legal por lo que respecta a la obtención y renovación de los permisos (tanto de residencia como de trabajo).

Los municipios también quieren saber con cuántos inmigrantes cuentan (desmitificar la idea de la invasión) y de qué nacionalidades son; por esta razón, la mayoría de ayuntamientos promueven el empadronamiento de estos ciudadanos.

Desde los ayuntamientos se han realizado distintas actuaciones en este campo:

- Creación de oficinas municipales de atención al público, abiertas a toda la población (no se trata de atención específica a los inmigrantes), en las que se informa sobre los recursos y servicios del municipio. Estas oficinas son un canal útil para las personas inmigrantes que tienen su situación regularizada.
- Creación de oficinas de atención al inmigrante, donde se asesora sobre la situación legal y se informa sobre el acceso a los recursos y servicios del municipio. Estas oficinas cuentan tan sólo con el personal municipal o contratado expresamente para realizar este trabajo y derivan los casos que presentan más dificultades a los sindicatos, que les ayudan a tramitar los documentos oportunos para conseguir su regularización o el reagrupamiento familiar. Estas oficinas suelen estar gestionadas por alguna entidad, principalmente Cáritas o Cruz Roja, y la supervisión corre a cargo del responsable técnico municipal.

- Creación de oficinas de información a los inmigrantes en convenio con algún sindicato (sobre todo con los servicios de información a los trabajadores extranjeros de los principales sindicatos, como CITE de CCOO o AMIC de la UGT), encargadas de facilitar información y ayudar en la tramitación de documentos. Los ayuntamientos facilitan el local y financian el recurso, aunque a veces la financiación puede ir a cargo de otras instituciones (por ejemplo, la Diputación). También dan información sobre el acceso a los recursos y servicios del municipio y sobre la vida social y asociativa. En ocasiones se da el caso de que el asesoramiento se ha realizado en la calle, con aquellas personas que buscan trabajo temporal en los municipios agrícolas.
- Creación de oficinas de atención a los recién llegados con la finalidad de facilitar la integración y adaptación al nuevo entorno. Dan información sobre los recursos y servicios del municipio, los derechos y deberes de los ciudadanos (por ejemplo, el empadronamiento), asesoramiento legal y las formas de participar en la vida asociativa del municipio. Estas oficinas trabajan en coordinación con las instituciones, los servicios y las asociaciones y entidades que conocen mejor las dificultades que pueden surgir. Éste es el caso del Ayuntamiento de Palafrugell.
- Creación de un plan de acogida diseñado como un circuito. Se trata de un plan muy ágil, con el que se evitan gestiones innecesarias. Se informa al recién llegado del servicio al que debe dirigirse y la persona a la que debe dirigirse, cosa que favorece la creación de un vínculo personalizado. El personal municipal conoce la documentación que debe facilitar, con lo que se evita que el recién llegado haga viajes inútiles. Por ejemplo, cuando va a empadronarse se le informa de que debe aportar la hoja de empadronamiento a la hora de formalizar la matriculación de los hijos para que sean atendidos en los centros de salud y se le dan las copias que necesita. Este circuito permite que un servicio detecte si una persona o familia ha pasado por la acogida y, de no ser así, se les remite a dicho servicio. Éste es el caso del Ayuntamiento de Olesa de Montserrat.
- Elaboración de manuales de acogida y guías de recursos que se difunden a través de estas oficinas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras asociaciones implicadas en el tema.

En los municipios pequeños, donde todo el mundo se conoce y se relaciona, la información se canaliza a través de redes informales, tanto de la población como de los profesionales.

1.2. Formación e inserción laboral

Entre las principales causas que provocan la inmigración se encuentra el tema laboral –conseguir un trabajo que les permita mejorar su situación. El mercado laboral está en condiciones de absorber esta mano de obra, ya sea de forma legal o ilegal. Las actuaciones que pueden llevar a cabo los municipios respecto a este sector son muy secundarias y el único papel que pueden asumir es el de integrador laboral en aquellos sectores de la población que tienen dificultades para incorporarse al mercado laboral (situaciones parecidas a las que se dan en la población autóctona).

Existe una gran variedad de situaciones entre la población inmigrada. Se suele creer que se trata de un sector de población con formación y cualificaciones bajas, pero a menudo encontramos personas con una elevada preparación académica y profesional. Lo que tienen en común es que son contratados para desarrollar trabajos que responden a la segmentación del mercado laboral por etnias. Desde la política municipal se promueve la especialización dentro de las áreas con demanda laboral (construcción, servicios, etc.), lo que reproduce esta desigualdad y no contribuye demasiado a su normalización.

Hay inmigrantes que acceden a los cursos formativos normalizados que subvenciona el Departamento de Trabajo, ya sean planes ocupacionales o talleres ocupacionales. Una parte de la población, sin embargo, no puede acceder a ellos, debido a su situación legal o bien al desconocimiento de la lengua.

Asimismo, existen programas europeos (como Equal o Integra) a los que se solicita una subvención para programas de formación (principalmente, para programas de mediación intercultural, inserción laboral y permiso de conducir). La dinámica suele ser la siguiente: el ayuntamiento actúa como promotor, la Generalitat gestiona y el Fondo Social Europeo financia. Además de formación, estos programas contemplan el acompañamiento a la inserción laboral, contactan con las empresas, elaboran currículos y acompañan a la persona a la empresa para asegurar una buena comunicación con el empresario. No obstante, estos programas tienen un gran inconveniente: están supeditados a los plazos de apertura de los paquetes presupuestarios y a los recortes de presupuestos y recursos (véase el capítulo 6). Esto imposibilita la creación de una estructura sólida y estable de actuaciones.

Para hacer frente a estos problemas (aprobación o denegación de otros organismos), algunos ayuntamientos han optado por la creación de empresas municipales encargadas de la formación laboral de su población. Estas empresas cuentan con su propio presupuesto y la formación que imparten está abierta a toda la población, por lo que se fomenta la relación y la integración de los inmigrantes. Para los que tienen dificultades específicas se crean cursos de lengua, conocimiento del entorno social, etc., impartidos por alguna entidad (como la Cruz Roja, Cáritas u otra institución, religiosa o laica).

También se han encontrado municipios en los que el ayuntamiento firma convenios con algún sindicato y alguna entidad para impartir dicha formación. En este tipo de convenios, el ayuntamiento se encarga de la contratación de los profesores y la cesión del local, el sindicato organiza los cursos y la entidad (principalmente Cáritas) colabora en el proceso de selección de los alumnos.

Algunos municipios buscan la colaboración de otras instituciones públicas para poder ofrecer esta formación e inserción laboral: además del Departamento de Trabajo, la Generalitat puede implicarse con las escuelas taller para jóvenes (a través del Departamento de Educación) o con iniciativas nuevas, como ha hecho el Departamento de Medio Ambiente colaborando en el curso formativo encaminado a la limpieza de la orilla del lago de Banyoles. Hay algún municipio de la costa (como Cambrils) que ha solicitado la colaboración del Instituto Social de la Marina para la admisión de inmigrantes en los cursos de competencia marinera (el ayuntamiento se haría cargo de las clases de lengua, requisito previo para poder seguir los cursos).

Un punto importante es la selección de los alumnos que acceden a esta formación, ya que el aprovechamiento será mayor si el alumno está motivado, aunque también se quiere incidir en la integración de aquellos colectivos que tienen más dificultades para incorporarse al mercado laboral.

Las personas entrevistadas nos han relatado una serie de actuaciones en este ámbito:

- Respecto a la formación de las mujeres con cargas familiares, se presenta el problema de la asistencia a los cursos con los niños, tema que, en algunos municipios, se ha resuelto con la creación de guarderías gestionadas por las propias mujeres inmigrantes. La formación y promoción de la mujer se contempla como una tarea elemental para su incorporación a las redes normalizadas de los municipios.
- En cuanto a la formación e inserción laboral de los jóvenes, algunos municipios cuentan con escuelas taller (dependientes del Departamento de Trabajo). Estas escuelas están abiertas a la población entre 16 y 25 años y permiten que los jóvenes inmigrantes y autóctonos compartan la formación, cosa que puede incidir favorablemente en el conocimiento mutuo y en el establecimiento de nuevas relaciones (un aspecto de gran importancia para la integración de los inmigrantes, tengan la edad que tengan).
- Hay iniciativas municipales encaminadas a la inserción laboral de los jóvenes con estudios pero sin titulación. Se promueve su formación dentro de las empresas para favorecer su contratación: si el empresario está interesado en el joven pero no puede esperar a que éste obtenga el permiso de trabajo para ser contratado, el ayuntamiento se hace cargo del sueldo del joven mientras obtiene el permiso (su tramitación puede durar entre un mes y un mes y medio).

Dentro de la oferta de cursos, la alfabetización y el conocimiento del medio social toman un gran protagonismo, ya que son la base para empezar esta tarea formativa. Sin esta base, la inserción laboral es mucho más difícil. Se ofrecen cursos sobre restauración, limpieza industrial, jardinería, cocina y trabajo textil, soldadura, construcción, limpieza y mantenimiento de los espacios públicos y manipulación de frutas y hortalizas.

Hay una diferencia entre la formación para hombres y para mujeres y se perfila también una diferenciación por etnias (los subsaharianos y magrebíes, principales colectivos a los que se forma laboralmente, participan en cursos distintos y es previsible que los cursos de formación e inserción para inmigrantes procedentes del este de Europa tengan otro perfil).

Algunos municipios intentan incidir en la contratación y regularización de los inmigrantes por parte de los empresarios en aquellos sectores en los que se da mayor contratación irregular (agricultura, restauración, servicio doméstico, etc.). Se trata de facilitarles información, concienciarlos e incentivarlos para la correcta contratación de estos trabajadores (facilitar que se integren en la legalidad). Se cuenta con alguna experiencia afortunada en la contratación de trabajadores para el campo, donde los empresarios prevén los trabajadores que necesitarán y el ayuntamiento busca trabajadores con la situación regularizada.

1.3. Vivienda

Éste es uno de los grandes problemas con que se encuentran los inmigrantes, sea cual sea su situación de regularización. Hay distintos elementos a tener en cuenta:

- las reticencias de los propietarios de pisos a alquilárselos;
- la escasez de viviendas a precios asequibles;
- la tendencia de los inmigrantes a vivir muy cerca unos de otros, por el apoyo que reciben de su colectivo y el establecimiento de redes informales.

Todo esto provoca una falta de viviendas, que lleva a la concentración de los inmigrantes en las zonas más degradadas de los municipios y al hacinamiento de las personas en el interior de las viviendas.

Para evitar o atenuar esta situación, que provoca numerosos problemas de convivencia, los ayuntamientos han puesto en marcha una serie de actuaciones:

- Coordinarse con las inmobiliarias, con el compromiso del ayuntamiento para el buen funcionamiento del programa: selección de la población que accederá a estas viviendas, afrontar los posibles desperfectos, actuar de mediador si surgen conflictos con los vecinos...

Con este objetivo, se firma un convenio entre la inmobiliaria, el ayuntamiento y alguna entidad que colabora en la selección de las personas a las que van dirigidas estas actuaciones.

También se trabaja para que las inmobiliarias creen una bolsa de viviendas en el municipio y, de este modo, fomenten la desconcentración. Se firma un precontrato por el que el inmigrante se compromete a respetar una serie de normas de convivencia y el ayuntamiento realiza el seguimiento de esta experiencia.

- Rehabilitación de las zonas urbanas degradadas. Otro problema con que se encuentran los inmigrantes es que las viviendas más baratas suelen ser las más degradadas. Una de las demandas que algunos municipios hacen a la Generalitat es que ésta sea más rigurosa en las inspecciones de las cédulas de habitabilidad.

Aquí los ayuntamientos actúan, principalmente, de dos formas:

- Compran los solares para evitar la especulación y construyen viviendas a través de una empresa municipal.
- Rehabilitan edificios de titularidad privada a cambio de que los propietarios cedan su uso al ayuntamiento por una serie de años (entre 10 y 20, en función del municipio).

Si la degradación se da en un barrio de viviendas públicas, se pide la colaboración de Adigsa (empresa pública de la Generalitat) y del Departamento de Bienestar Social.

- Programas de responsabilidad compartida. Tienen por objeto las viviendas compartidas por hombres solos o por familias extensas. Se trata de crear una bolsa de viviendas en la que el ayuntamiento actúe como avalador ante los propietarios, o firme un seguro que cubra los posibles desperfectos de la vivienda, los impagos, etc. Es un programa en el que las distintas entidades de ayuda a los inmigrantes también se podrían involucrar en calidad de avaladores.
- Acceso a viviendas de protección oficial, ya sea de compra o de alquiler. El acceso a las viviendas públicas está reglamentado y el papel del ayuntamiento consiste en asesorar sobre la aportación y tramitación de la documentación pertinente.
- Alojamiento para los trabajadores temporeros en el campo. Aquí también se dan una serie de actuaciones, dependiendo del municipio y de las características de los empresarios:
 - Alojamiento municipal: el alojamiento lo proporciona el ayuntamiento y el empresario se hace cargo de los gastos diarios de comida y ropa de sus trabajadores.
 - Acondicionamiento de equipamientos municipales (como las escuelas) para alojar a los inmigrantes.
 - Alojamientos proporcionados por las cooperativas de agricultores.
 - Alojamientos proporcionados por los empresarios: se trata de dar incentivos a los empresarios para que construyan el alojamiento de sus trabajadores en la propia finca (exención de la licencia de obras, etc.).

Para el buen funcionamiento de estas iniciativas y el control de las condiciones del alojamiento, muchos municipios cuentan con la colaboración de la Unió de Pagesos y de otros sindicatos.

En Lleida se ha creado una Oficina de Información y Asesoramiento de la Vivienda para Personas Extranjeras. La Oficina ofrece información y orientación en la búsqueda de vivienda; media entre ofertas y demandas; realiza acompañamientos para facilitar la comunicación entre el usuario y la agencia inmobiliaria y/o el particular; asesora sobre alquileres, contratos, propiedad, protección oficial, arreglos, etc.; atiende las consultas sobre vivienda; informa de los recursos municipales y sobre las entidades y actividades del municipio. El objetivo de esta oficina es conocer la situación del colectivo inmigrante ante la vivienda y contribuir a la mejora y evolución de su calidad de vida.

Una de las personas entrevistadas mencionó el buen resultado que da la intervención de la población autóctona en el acompañamiento a los inmigrantes en la búsqueda de vivienda. Los propietarios recelan más si el acompañante es de servicios sociales, ya que presuponen que el inquilino tiene dificultades. Estos ciudadanos suelen pertenecer a alguna organización religiosa (de carácter cristiano o testigos de Jehová) y ayudan a los inmigrantes de su propia confesión, ofreciéndose incluso como avaladores.

1.4. Educación de adultos y niños

1.4.1. Adultos

Respecto a la educación de adultos, ésta se realiza en las escuelas de adultos de algunos municipios y en los locales de las entidades. La mayor dificultad que se presenta en el campo de la educación de adultos es la falta de continuidad de los alumnos, que suelen abandonar las clases cuando ya han adquirido los rudimentos de la lengua que les permitan espabilarse.

Las escuelas de adultos exigen la alfabetización básica de los alumnos para poder seguir las clases y no todos los inmigrantes están en condiciones de hacerlo. Esta primera tarea la suelen asumir las entidades, pero — como ya se ha apuntado en el párrafo anterior— la falta de continuidad dificulta el aprendizaje y, por lo tanto, el acceso a las escuelas de adultos.

Las principales actividades que ofrecen las escuelas de adultos son la alfabetización, la fluidez del lenguaje oral (a través de los talleres de lengua) y, últimamente, clases de lengua encaminadas a la obtención del permiso de conducir, utilizando el código de circulación (el problema que tienen los conductores es que su permiso no es válido y conducir sin permiso está multado, cosa que lo hace necesario y explica el éxito de esta iniciativa).

Las clases que ofrecen las entidades siguen la misma línea mencionada anteriormente. Algunos entrevistados han indicado que, en los grandes municipios, muy a menudo se producen duplicidades respecto a la oferta educativa, situación que podría resolverse con una mayor coordinación entre las entidades que ofrecen este servicio (aprovechamiento de los recursos); también se crean dependencias entre los alumnos y las entidades, lo que dificulta la derivación de dichos alumnos a las escuelas de adultos normalizadas.

Otra forma de acceder a la educación de adultos es a través de la formación laboral. Como ya se ha expuesto en el apartado de formación e inserción laboral, hay un elevado número de cursos de formación laboral que contemplan el conocimiento de la lengua como herramienta esencial para el posterior desarrollo de la tarea a realizar.

Otra actividad que ha surgido últimamente es la creación de talleres de conversación. Estos talleres pueden ser individuales (el inmigrante conversa con un voluntario) o en grupo. Dentro de esta última modalidad, hay experiencias valoradas muy positivamente con mujeres jóvenes, alfabetizadas y motivadas, y con grupos en los que las mujeres pueden compartir sus experiencias vitales y donde se hacen demandas específicas sobre los temas que les preocupan (planificación familiar, salud familiar, etc.). La experiencia es aún más enriquecedora si a estos grupos se suman mujeres autóctonas. Los talleres de conversación contribuyen muy positivamente al aumento de la autoestima de las mujeres y eso repercute en su autonomía personal.

Algunas de las personas entrevistadas han manifestado que el Consorci de Normalització Lingüística debería adoptar un papel más activo, ya que el catalán ayuda a la normalización (los inmigrantes que hablan catalán son mejor aceptados por sus vecinos) y la escolarización de sus hijos se realiza en esta lengua.

1.4.2. Escolarización

Los municipios son propietarios y responsables del edificio donde se encuentra la escuela, pero todo lo demás es responsabilidad del Departamento de Educación.

Respecto al conocimiento de la lengua y cultura propias, esta actividad es asumida por las escuelas coránicas de las mezquitas y algunas asociaciones de inmigrantes.

Las entrevistas realizadas nos permiten concretar los tres problemas básicos de la escolarización de estos niños y niñas:

- Concentración en las escuelas públicas. La concentración en los centros de enseñanza públicos se da, básicamente, por dos motivos: la concentración de la vivienda en ciertas zonas urbanas y los problemas que surgen con los centros concertados.

El problema de la concentración es que, muy a menudo, provoca la “huida” de los alumnos autóctonos: esto imposibilita el conocimiento mutuo y el establecimiento de vínculos de amistad entre los niños, lo que favorecería mucho su integración en la sociedad de acogida. En Sant Boi de Llobregat han trabajado para paliar este problema con la puesta en marcha de un proyecto de convivencia en una escuela mediante la elaboración de materiales propios: han creado los “cuentos de convivencia”, y el centro ha obtenido un premio. Otro aspecto de este problema es que los profesores y profesoras se ven desbordados ante la problemática de la concentración por la falta de recursos pedagógicos que tienen a su alcance.

Los centros concertados presentan una serie de características que provocan las reticencias de las familias a la hora de llevar allí a sus hijos. Por una parte, ofrecen una serie de actividades extraescolares que suponen un gasto que muchas familias no pueden asumir. Por otra, hay una serie de escuelas concertadas de carácter religioso que muestran una simbología cristiana y determinadas actitudes paternalistas que inducen a la discriminación.

- Incorporación a un curso ya iniciado. Para abordar este problema, en Olesa de Montserrat han optado por la creación de un Aula de Acogida, a la que los niños asisten durante aproximadamente un mes (el tiempo que requiere la formalización de su matrícula). Se les introduce a la nueva lengua, al nuevo entorno y a la adquisición de nuevos hábitos de estudio y comportamiento. Esta tarea finaliza con el Día de Acogida, en que la dirección del centro y el tutor del niño o niña presentan la nueva escuela al alumno y a sus padres. Con esta acción se pretende vincular, lo más temprano posible y con ciertas garantías, a los padres de los alumnos con la escuela.
- Absentismo y fracaso escolar. Algunas personas entrevistadas consideran que este es un gran problema al que hay que hacer frente, ya que impide la movilidad social de las nuevas generaciones y su incorporación a profesiones más valoradas socialmente, lo que contribuiría muy favorablemente a su integración y a la convivencia multicultural dentro de nuestra sociedad.

Desde los municipios se escuchan quejas de que el Departamento de Educación no se hace cargo de la recepción de los nuevos alumnos, no dota a los centros de los recursos necesarios —tanto pedagógicos como materiales—, no facilita el acceso de los alumnos a las actividades extraescolares (sólo asisten a las que son gratuitas y a las que ofrecen, también gratuitamente, algunas entidades) y no presiona a los centros concertados para que admitan a estos nuevos alumnos, con lo que se favorecería la desconcentración de las escuelas públicas (medida que debería complementarse con ayudas para el transporte y los comedores).

Y los municipios no pueden hacerse cargo de las demandas que el Departamento no asume, como el transporte escolar para los niños que asisten a escuelas alejadas de su entorno, hacerse cargo de los gastos de las actividades extraescolares que ofrece la escuela concertada para que los niños y niñas no se sientan discriminados, etc.

El Departamento de Educación, por su parte, decretó asumir el coste de la ubicación de un nuevo alumno para los Alumnos en Situación Social y Cultural Desfavorecida. Se subvenciona el material adecuado de la escuela pública, así como la hora de más que ofrece la escuela concertada. Se hace prevalecer el interés del escolar, aunque el aula asignada esté llena. En algunos lugares, este decreto se aplica con más horas y dedicación a estos alumnos.

El municipio de Banyoles ha intentado hacer frente a la concentración de las escuelas y ha estipulado un *numerus clausus* para cada una de ellas. Si se sobrepasa este número, los alumnos se derivan a otros centros, tanto públicos como concertados. Esto supone la subvención, por parte del Departamento, del transporte escolar y del comedor. Los equipos de atención primaria se ocupan de la preinscripción y del seguimiento.

Otras actuaciones hacen referencia a:

- Apoyo escolar por parte de los profesores de educación compensatoria; pero no todos los municipios cuentan con este apoyo y, en ocasiones, el profesor es compartido por toda una comarca.
- Talleres de Adaptación Escolar, a los que acceden los alumnos con necesidades de adaptación. Estos talleres deben ser aprobados por el Departamento de Educación y los alumnos adquieren en ellos las nuevas lenguas, hábitos de estudio, ayuda con los deberes, etc.
- Comisión Específica de Matriculaciones. Esta comisión está formada por el inspector escolar de la zona, los directores de los centros escolares, educadores de calle, la Concejalía de Educación del municipio y la Asociación de Madres y Padres de Alumnos. Su función es coordinarse para la mejor ubicación de los nuevos alumnos.

Algunos municipios, como el de Cassà de la Selva, asumen el refuerzo escolar en convenio con los consejos comarcales, que se hacen cargo de la contratación formal, mientras que el ayuntamiento organiza (busca profesores), gestiona y financia el proyecto. En Cassà también tienen un programa orientado a convencer a los padres y madres para que lleven a los más pequeños (entre 0 y 3 años) a los jardines de infancia, con el objeto de favorecer su posterior incorporación a la escuela y disminuir las necesidades educativas especiales (se les beca hasta un 75%).

Otro punto importante es la formación de los profesores. Existe la queja de que el Departamento de Educación no pone los medios necesarios para llevarla a cabo y son los propios profesores (los que están motivados y tienen voluntad) quienes buscan esta formación, que pagan de su propio bolsillo. Esta motivación, sin embargo, no es compartida por la totalidad del profesorado y, aunque algunos consejos comarcales y municipios ofrezcan cursos de orientación para los agentes sociales, o algún consejo comarcal cuente con un Centro de Recursos Pedagógicos (como es el caso del Montsià), la falta de herramientas hace que el descontento vaya en aumento.

Hay centros que se plantean la figura del mediador intercultural. Esta persona facilitaría la acogida de los niños y sus padres en las escuelas, asumiría cierta formación de los profesores y la adaptación del material escolar. En algunos municipios, el mediador/a ha sido el encargado de llevar a cabo una campaña de escolarización de los niños y niñas a partir de los 3 años y también de su incorporación a las guarderías infantiles (medida apoyada con becas).

Aun así, no todos los municipios ven con buenos ojos esta figura y, concretamente en el ámbito escolar, ven el peligro de que el mediador haga de “chico de los recados” de la escuela y que ésta se desentienda de la relación entre profesor-alumno-familia, ya que el mediador es quien asume la resolución de los posibles conflictos.

1.5. Sanidad

Las personas entrevistadas manifiestan que los ayuntamientos no tienen competencias directas en esta área (sólo en salud pública, y algunos municipios intervienen en la planificación familiar), pero que una buena coordinación con los centros de salud facilita que se cree un canal de información entre los profesionales de la salud y las preocupaciones o déficit sociosanitarios de los inmigrantes.

Las personas entrevistadas apuntan que la asistencia sanitaria está garantizada (se pide el pasaporte y el empadronamiento) y que esto ha permitido depurar numerosos historiales médicos (se había dado el caso de que más de un inmigrante utilizaba la misma cartilla). Ahora, pues, cada usuario tiene su propio historial y, como acceden a la red sanitaria normalizada, no hacen un uso indebido del servicio de urgencias.

El ámbito de la sanidad es asumido por la Generalitat a través del Institut Català de la Salut y del Servei Català de la Salut. No obstante, se detectan una serie de déficits, como la falta de intérpretes en los centros de salud, la formación y falta de sensibilización del personal sanitario, la formación sanitaria de los inmigrantes, etc.

Las actuaciones que tienen lugar en los centros de salud dependen mucho de la sensibilidad de la dirección del centro (actitudes personales) y están dirigidas a la coordinación con servicios sociales y a la formación del personal sanitario. La falta de formación se detecta, precisamente, cuando se empieza a impartir, ya que la aprovechan los profesionales de toda la zona o comarca y está dirigida, principalmente, al acercamiento cultural y la forma de actuar con las mujeres inmigradas. Pero no se puede obviar que, en este ámbito, tal como se ha descrito anteriormente con el personal escolar, la implicación de los profesionales no es la nota predominante.

Respecto a la formación sanitaria de los inmigrantes, hay que destacar que no sólo se imparte en los centros de salud, sino que también es asumida por escuelas de adultos, entidades y programas municipales. Las principales actuaciones hacen referencia a la salud materno-infantil, ginecología, pediatría, planificación familiar, nutrición, enfermedades de transmisión sexual y funcionamiento de los servicios de salud.

Aquellos servicios que cuentan con mediadores o intérpretes (ya sea a nivel municipal o comarcal) ven mejorada su intervención, sobre todo con las mujeres. Y es que las mujeres son consideradas como agentes difusores de salud.

1.6. Ocio y cultura

Este aspecto de la inmigración se plantea cuando el inmigrante ha alcanzado una primera fase de incorporación al mercado laboral y creación de su propio espacio (ya sea con la familia o con algún otro tipo de vínculo social). Entonces se hacen patentes las necesidades de ocio de los niños y de poder disfrutar de las propias manifestaciones culturales. No podemos olvidar que nuestra sociedad está abocada a la pluriculturalidad, pero hay que disponer de las herramientas necesarias para disfrutar de ella.

1.6.1. Ocio

De las entrevistas realizadas, se deriva que la oferta de actividades de ocio para niños y jóvenes adolece de serias carencias en algunos municipios. Las actividades de ocio normalizadas (centros recreativos privados para jóvenes y niños [*casals, esplais*]) que ofrecen numerosos municipios como única alternativa de ocio suponen un gasto que las familias no pueden asumir, y de ahí que no puedan participar en ellas. Esto dificulta la relación entre los niños inmigrantes y los autóctonos. La alternativa es el ocio en la calle, lo que provoca las reticencias de los vecinos porque supone la utilización de los espacios públicos.

Para poder paliar esta situación se creó el programa Calidoscopi (en convenio entre la Secretaría General de Juventud de la Generalitat y la Fundació Jaume Bofill), un programa encaminado a sensibilizar a las familias inmigradas sobre los beneficios de la educación en el ocio; promover la participación de los niños y adolescentes de origen inmigrante en los espacios de ocio; promover la formación de los educadores en la lógica de la interculturalidad; y impulsar la coordinación entre los movimientos de educación en el ocio y los colectivos de inmigrantes. Este programa pretende que la realidad —cada vez más multicultural— de

la sociedad catalana quede reflejada en las entidades y asociaciones dedicadas a la educación en el ocio, puesto que son buenos espacios de encuentro, intercambio y socialización y, al mismo tiempo, desea impulsar un trabajo educativo que favorezca la convivencia pluricultural.

Algunos ayuntamientos cuentan con actividades de ocio municipales: centros infantiles, centros abiertos para adolescentes, colonias, ludotecas y educadores de calle. Algunos de estos servicios se ofrecen con la colaboración de entidades con las cuales se han firmado convenios (principalmente, Cáritas y Cruz Roja). Es importante, sin embargo, que dichas actividades sean difundidas adecuadamente entre los inmigrantes para que puedan disfrutar de ellas.

Asimismo hay ayuntamientos que firman convenios con escuelas y asociaciones de madres y padres de alumnos para facilitar el acceso de los niños inmigrantes a las actividades extraescolares que ofrecen los centros, así como disfrutar de las salidas o excursiones que organizan.

Se llevan a cabo gestiones para que las entidades y asociaciones de ocio de los municipios favorezcan la entrada a los niños y jóvenes inmigrantes. En Cassà de la Selva, por ejemplo, hay entidades que los aceptan sin pagar las cuotas.

Esta oferta se complementa con las actividades deportivas que ofrecen algunas asociaciones de inmigrantes, principalmente a través de la creación de equipos de fútbol, que tienen gran éxito entre los chicos.

A este panorama hay que añadir algunas iniciativas interesantes, como el programa “Barri Jove” que lleva a cabo el Ayuntamiento de Olesa de Montserrat.

En los centros abiertos (que suelen depender del área de Bienestar Social) se trabajan los hábitos de los adolescentes, se da refuerzo escolar y se realizan actividades lúdico-deportivas. Pero el acceso a los centros abiertos está limitado a unas edades determinadas. En Olesa vieron la necesidad de actuar con los chicos y chicas de 12 a 18 años, tanto inmigrantes como autóctonos, con la finalidad de que se integraran a las entidades de ocio y deporte existentes en el municipio. Por un lado, se trabaja con los jóvenes ofreciéndoles actividades de ocio y deporte, y por otro, se contacta con las entidades para poder solucionar el problema económico que supone la realización de estas actividades y, al mismo tiempo, trabajar ciertas actitudes endogámicas que se dan en algunas asociaciones. Esta experiencia está teniendo mucho éxito, tanto con los chicos como con las entidades, y son particularmente populares las actividades que se centran en el fútbol y en ir de excursión.

Otra iniciativa interesante es la que se lleva a cabo en Manresa. El ayuntamiento, en convenio con Cáritas, ha puesto en marcha el proyecto “Espai Jove”, dirigido a los chicos y chicas entre 12 y 20 años que han llegado recientemente al municipio. En este grupo encontramos los chicos de la calle, chavales que han huido de los dos centros que dependen de la Dirección General de Atención a la Infancia que hay en la zona. Se realizan actividades lúdicas y deportivas normalizadas en centros municipales (se están fomentando convenios con otras entidades del municipio) y cuentan con el apoyo de dos educadores de calle, que efectúan un seguimiento individual y del grupo.

En cuanto al ocio de los adultos, encontramos la misma falta de asistencia en las actividades de ocio normalizadas que ofrecen las entidades ubicadas en los municipios; su ocio se centra en las reuniones en los bares y los espacios públicos.

1.6.2. Cultura

Numerosos ayuntamientos han puesto en marcha campañas informativas sobre las principales manifestaciones culturales de algunos colectivos de inmigrantes, ya sean dirigidas a grupos específicos (escuelas, aso-

ciaciones de vecinos, etc.) como a la población en general. La organización de Jornadas Interculturales está encaminada a la difusión amplia (locales y espacios públicos, publicidad) y al conocimiento de las especificidades culturales con el objetivo de promover la tolerancia. No obstante, los organizadores se encuentran con que la participación se circunscribe a la parte de la población ya concienciada, tanto autóctona como inmigrante.

Otro tipo de actuación son las convocatorias anuales que presentan algunos ayuntamientos para subvencionar proyectos encaminados a fomentar el conocimiento mutuo y las relaciones interculturales.

Asimismo, se facilita el acceso a los locales y espacios públicos (centros cívicos, escuelas, teatros, plazas...) para que el colectivo inmigrante pueda organizar sus reuniones y fiestas culturales cuando no cuenten con locales y espacios propios.

1.7. Práctica religiosa

La mayoría de las intervenciones municipales sobre la inmigración en Cataluña se centran en los marroquíes, que son de religión islámica. Su práctica religiosa en oratorios o mezquitas no representa ningún problema para la administración, aunque puede despertar recelos entre la población autóctona que reside en las proximidades. No hay demasiados temas que requieran la intervención municipal, aunque a veces surgen pequeños conflictos a raíz de alguna de sus prácticas, como puede ser la fiesta del cordero o la concentración en pequeños espacios.

Poco a poco el colectivo musulmán ha ido normalizando espacios propios para desarrollar sus actividades: en muchos mataderos tienen un espacio reservado para sacrificar a los animales siguiendo sus preceptos; abren sus propios comercios (principalmente carnicerías *halal*); asisten a sus mezquitas (autorizadas por la comunidad islámica) y salas de oración. La última reivindicación es la utilización, dentro de los cementerios, de un espacio propio. Esta demanda, que es muy minoritaria, tropieza con las ordenanzas municipales, ya que los musulmanes entierran a sus muertos en contacto con la tierra.

Como en algunos municipios faltan asociaciones de inmigrantes que ejerzan de intermediarios ante la administración, a menudo los ayuntamientos intentan establecer contacto con los imanes, ya que las mezquitas no son sólo un lugar de encuentro para la oración, sino un espacio donde se tratan y resuelven los acuerdos y conflictos que surgen dentro de la comunidad.

Las personas entrevistadas manifiestan que estos contactos pueden conllevar una serie de dificultades porque:

- muchos imanes desconocen la lengua, y
- hay otros que, debido a su ideología, no se muestran abiertos al diálogo.

Así pues, son pocos los imanes con los que se pueden establecer relaciones. El contacto, ya sea a nivel político o técnico, muchas veces resulta improductivo por la falta de participación. Y, además, las asociaciones que pueden actuar de puente entre las mezquitas y la administración son muy pocas.

Muchos padres llevan a sus hijos a las mezquitas —a las escuelas coránicas— para que aprendan la lengua y la cultura árabes. Éste es otro de los aspectos que divide a la comunidad musulmana, ya que no todos son árabes y, entre éstos, no todos tienen la misma visión del mundo. Por consiguiente, cuando se dan las condiciones oportunas, cada grupo nacional o ideológico crea su propio espacio porque no se siente representado por según qué líderes religiosos.

1.8. Convivencia ciudadana

Éste es un aspecto crucial para casi todos los ayuntamientos. Basta con que surja un conflicto para darse cuenta de que no hay una buena convivencia: en la mayoría de municipios se da una segregación explícita entre el colectivo autóctono y el inmigrante.

La relación cotidiana entre los vecinos suele ser de coexistencia, no de convivencia. Por una parte, la concentración en determinadas zonas provoca el aislamiento de los inmigrantes, que trazan sus propias redes de ayuda mutua. Esto puede crear cierto recelo y rechazo hacia la sociedad de acogida, que se traduce en una afirmación de sus raíces culturales y, en el caso de los musulmanes, religiosas.

Por otra parte, esta misma concentración provoca la desconfianza de los vecinos autóctonos, que temen una posible devaluación de sus viviendas y de su calidad de vida, cuyo punto más visible es la conversión de comercios tradicionales en comercios propios de los inmigrantes (locutorios, peluquerías, alimentación, etc.) y su utilización de los espacios públicos.

Tampoco pueden obviarse ciertas actitudes reticentes al asentamiento de los inmigrantes en su cercanía: se les considera buenos para el trabajo, pero no para convivir con ellos, y se les recriminan los recursos que les destina el ayuntamiento.

Todo esto dificulta que se establezcan puntos de encuentro, y los intentos de informar y sensibilizar a la población topan con reticencias. En este sentido, los entrevistados ven la necesidad de llevar a cabo una tarea pedagógica y de sensibilización para mostrar a la población autóctona que se trata a todo el mundo por igual y que todos tienen los mismos derechos y obligaciones.

En este panorama, las personas entrevistadas precisan que las familias (con el reagrupamiento familiar) son mejor aceptadas por la población autóctona que los hombres que viven solos (con éstos se muestran más reticentes y, a menudo, crecen los temores y el racismo). El hecho de hablar una misma lengua también ayuda a mitigar las desconfianzas.

Estas reticencias no sólo las manifiestan los autóctonos, sino que la llegada de nuevos colectivos de inmigrantes (ecuatorianos, de Europa del Este, etc.) puede suscitarlas también en el seno de los colectivos ya asentados: todos los esquemas se tambalean con la llegada de nuevos actores.

Los municipios con un tejido asociativo estructurado y en comunicación con el ayuntamiento encuentran con mayor facilidad mecanismos de canalización de los conflictos, de negociación con y entre los vecinos. Esto favorece la creación de una base social sólida en los barrios que, a través de sus entidades, resuelve los conflictos que puedan surgir sin tener que recurrir a la intervención directa de los ayuntamientos.

Los inmigrantes, sin embargo, no suelen participar en la vida asociativa y cívica de los municipios. Por un lado, porque los colectivos no se aproximan a ellos. Esto puede explicarse por la falta de cultura asociativa y democrática que impera en la mayoría de los países de origen, así como por la discreción y aislamiento en que viven. Sólo aparece un asociacionismo espontáneo entre los inmigrantes con un nivel educativo más elevado.

Por otro lado, tampoco se les facilita la aproximación. Ésta es una realidad detectada sobre la cual se desea incidir, impulsando programas como Calidoscopi, que actúa sobre las asociaciones de ocio para niños y jóvenes.

Sólo con una perspectiva de participación ciudadana de los inmigrantes en el marco de la cultura democrática se podrá dejar de percibir la inmigración como un problema de difícil solución.

Con todos estos elementos, podemos explicar el estallido de posibles conflictos. Algunos municipios, como el de Santa Coloma de Gramenet, no quieren negar el conflicto sino vertebrarlo y resolverlo.

Las quejas o conflictos que se presentan se reconvierten en una demanda concreta, en un proceso de movilización y participación. Es una tarea que implica trabajar directamente con los protagonistas del conflicto, crear espacios de encuentro, modificar la estructura de las entidades cívicas que hay en el territorio (por ejemplo, las asociaciones de vecinos) y trabajar con la gente que vive cotidianamente con los inmigrantes. Hay que asumir que este proceso conllevará tensiones que deberán superarse y que tendrán que elaborarse códigos de comportamiento negociados y consensuados entre los vecinos.

Para que haya una buena convivencia, a veces es precisa la intervención municipal, ya sea directamente — mediante los canales de participación para la convivencia (mesas o foros ciudadanos)— o a través de mediadores.

1.8.1. Intervención municipal

Campanñas de sensibilización

La convocatoria y organización de jornadas pluriculturales con la participación de las entidades es una herramienta muy utilizada. Se realizan talleres, exposiciones, charlas y conciertos que dan a conocer otras culturas a los ciudadanos autóctonos.

La crítica que se hace a esta modalidad es la escasa participación de los propios inmigrantes y la participación de la población autóctona que ya está sensibilizada. Para fomentar la tolerancia y la sensibilización, en algunos municipios prefieren las actuaciones integrales, desde todos los ámbitos (escuela, sanidad, sociedad civil, fiestas municipales, etc.), en lugar de estos actos concretos.

Otras herramientas son las caravanas interculturales, que centran su ámbito de actuación en las escuelas, y las guías didácticas, que también contribuyen al conocimiento multicultural de los escolares.

Hay municipios —como el de Santa Coloma— que impulsan nuevas iniciativas, como la creación, por parte de estudiantes universitarios de Marruecos, de una revista de reflexión y actualidad con aportaciones de los intelectuales de su país de origen y del resto del mundo.

Otra iniciativa es la recuperación de la historia migratoria de los propios vecinos para ver los paralelismos que se encuentran con la inmigración actual y compartir experiencias.

Proyectos para el conocimiento mutuo

Este conocimiento debe realizarse de forma progresiva, con la incorporación —en la medida de lo posible— de las nuevas llegadas de inmigrantes a la vida del municipio.

En Cambrils, por ejemplo, las mujeres autóctonas (que forman parte del programa “La hora del café”) y las mujeres inmigrantes (que forman parte del programa “La hora del té”) se reúnen cada quince días para hablar de los temas que les preocupan e interesan.

En Olesa de Montserrat existe un taller de lengua árabe abierto a toda la población.

Proyectos de desarrollo comunitario

Se trata de fomentar la participación de los inmigrantes en la vida comunitaria con un proyecto integral que implique a todos los vecinos. Una forma de abordar este desafío es a través del fortalecimiento de una entidad (como puede ser el caso de las asociaciones de vecinos) para que canalice los problemas y las propuestas de solución. Así, se convierte en un motor del cambio social, tal como se ha hecho en Banyoles o en Santa Coloma. Esto implica la incorporación de los inmigrantes a las estructuras de esta entidad y, también, la integración de la entidad a la participación ciudadana, atendiendo sus demandas (dar apoyo municipal para su fortalecimiento).

Es necesaria la intervención de los profesionales porque se trata de un trabajo muy intensivo de cambios de actitudes personales a través del diálogo directo (de persona a persona, de rellano a rellano, de escalera a escalera).

Las propuestas de desarrollo comunitario implican la realización de actuaciones conjuntas entre autóctonos e inmigrantes para mejorar el barrio donde viven, la integración de elementos interculturales a la vida cotidiana (fiestas, cocina, música...) y proyectos de socialización para los más jóvenes (que, en un momento puntual, pueden ser —tanto autóctonos como inmigrantes— los iniciadores de posibles conflictos).

1.8.2. Intervención de las plataformas de participación

Los municipios van concienciándose de la importancia de establecer canales de participación que potencien el diálogo y el trabajo común entre la administración y las asociaciones y entidades. Estas plataformas pueden desarrollar un papel mediador cuando sea necesario, conseguir el consenso en las actuaciones y denunciar aquellas prácticas que pueden ser claramente discriminatorias y racistas.

Este punto se desarrolla más adelante, en el apartado dedicado a los canales de participación ciudadana (1.10).

1.8.3. Intervención de los mediadores

Los mediadores pueden ser mediadores interculturales profesionales, “líderes naturales” de los colectivos o técnicos municipales. El papel de la mediación es necesario, pero la figura del mediador presenta algunas dificultades. Respecto a los mediadores profesionales, algunas de las personas entrevistadas valoran muy positivamente su tarea, pero otras no:

- Hay municipios que prefieren trabajar las actitudes tanto de los profesionales como de la población y, en momentos puntuales, contar con la ayuda de traductores.
- Algunos mediadores no están suficientemente preparados para la tarea que tienen que desarrollar y dejan de ser operativos porque desconocen el funcionamiento del servicio para el que trabajan (escuelas, centros de salud, etc.).
- Existen servicios en los que esta figura se utiliza como mensajero entre el profesional y el inmigrante y no como una herramienta para establecer relaciones.
- En algunos municipios, la figura del mediador no es aceptada por los inmigrantes ni por los servicios, que lo ven como una figura impuesta.

Los “líderes naturales” a los que hay que dar una formación específica para que asuman el papel de mediadores pueden presentar las mismas objeciones descritas más arriba.

En los municipios pequeños, el diálogo personal y las relaciones cotidianas pueden ser mucho más fáciles sin la intervención de asociaciones ni mediadores. Así, el camino hacia la convivencia cotidiana se conforma con la intervención directa de los responsables municipales a través de las relaciones personales y vecinales, siguiendo de cerca los comportamientos que pueden resultar conflictivos. En Roda de Berà, por ejemplo, los inmigrantes asentados en el municipio participan activamente en la integración de las personas recién llegadas de su mismo colectivo.

No puede obviarse el papel de los medios de comunicación, tanto de ámbito local como general, para la buena marcha de la convivencia. Su tarea informativa puede contribuir en gran medida al conocimiento de esta nueva realidad que estamos viviendo, pero también puede despertar las suspicacias de los autóctonos si describen de forma sesgada la discriminación positiva que algunos servicios contemplan con la población inmigrante y si se realiza un tratamiento exagerado y magnificado de los conflictos que pueden generar.

1.9. Formación de los agentes sociales (políticos y trabajadores municipales)

Éste es un elemento que hay que tener presente en casi todos los municipios. El personal más sensibilizado frente a este tema es el que trabaja directamente con él, pero no todos se hacen cargo de la importancia que tiene informarse y formarse sobre los aspectos relacionados con la inmigración.

La información y formación de los profesionales que trabajan con esta población es una pieza fundamental de cara a la producción de cambios de actitud y la repercusión en el cambio del resto de ciudadanos, sobre todo de aquellos que manifiestan temor, desconocimiento y claras actitudes racistas y xenóforas. Dentro de la formación del personal municipal no hay que olvidar la de la policía local, personal que hay que formar especialmente en este aspecto, ya que muy a menudo tiene una relación más continuada con este colectivo. Esta relación, a su vez, con frecuencia resulta conflictiva y cargada de prejuicios.

Hay distintas formas de aproximarse a este tema desde los municipios. Algunos ayuntamientos contemplan esta formación de modo continuado. En Olesa, por ejemplo, las Jornadas Interculturales que se organizan cada año contemplan un curso específico para los agentes sociales.

Otros ayuntamientos, como el de Reus, actúan puntualmente en este sentido. Han presentado al programa Equal de la Unión Europea un curso-taller para su personal, encaminado a la atención al público para la diversidad. También creen oportuno presentar otro cursillo destinado a la información, formación y sensibilización de los políticos.

Ayuntamientos como los de Terrassa o Tàrraga cuentan con la participación de las universidades más próximas a la hora de formar a los agentes sociales. Se trata de cursos que implican una mayor profundización de la reflexión. Participan en ellos responsables de las distintas áreas implicadas en el tema: educación, sanidad, servicios sociales, servicios comunitarios, fuerzas de seguridad, entidades, etc. Se tratan diferentes temas, desde cuestiones jurídicas y demográficas a cuestiones relativas a la integración social y cultural. Para los agentes sociales todas estas reflexiones son interesantes, pero a menudo echan en falta la aportación de herramientas prácticas de organización para abordar el tratamiento institucional de la inmigración.

A nivel supramunicipal, y en el programa Icària de la Diputación de Barcelona, se habían incluido unos seminarios encaminados a la formación de los agentes sociales en los elementos básicos de la cultura islámica.

1.10. Canales de participación ciudadana

Para actuar de forma coherente con la población inmigrante hay que escuchar su voz, las aportaciones que pueden hacer las personas más próximas a ellas y aquellas que recelan de su presencia. Por ahora, la dificultad con la que nos encontramos es que sólo participan en este proceso las personas y entidades más concienciadas.

Los ayuntamientos van concienciándose de la importancia de establecer canales de participación (en parte impulsados por la fuerza con la que los inmigrantes formulan sus demandas y posiciones ante las cuestiones que les interesan a medida que aumenta su número) y se dotan de una serie de estrategias para ponerlos en práctica.

Numerosos planes integrales de actuación municipal cuentan con la participación del colectivo inmigrante. En Manresa, por ejemplo, hay una mesa sobre la inmigración en donde se potencia el diálogo y el trabajo común entre la administración y las asociaciones y entidades. Este modelo participativo persigue la resolución de los conflictos y malestares que puedan surgir en el municipio, dar respuestas a las demandas que se planteen e intentar evitar la rumorología, que hace tanto daño.

Los órganos de coordinación externa toman nombres y formas diferentes, pero básicamente cumplen la misma tarea:

- Convocar a las distintas partes interesadas (con periodicidad mensual, trimestral o semestral), presentar y discutir las propuestas de trabajo y evaluar la tarea realizada, haciendo un seguimiento y una reflexión del plan de actuación municipal. Durante el tiempo restante se funciona en comisiones o grupos de trabajo que abordan temas específicos (trabajo, educación, sanidad, servicios sociales, etc.) y elaboran propuestas de actuaciones concretas.
- Reunir al mayor número de actores implicados: fuerzas políticas, áreas de actuación municipal, colectivos de inmigrantes (estén o no asociados), sociedad civil organizada, agentes sociales y educativos, empresarios, sindicatos, asociaciones de vecinos, administradores de fincas, policía local, medios de comunicación, etc.
- Implicar al mayor número posible de administraciones: ayuntamiento, consejo comarcal, diputación, departamentos de la Generalitat.

Los Consejos de Barrio de Santa Coloma de Gramenet reúnen a las entidades y personas del barrio, lo que ha permitido el aprovechamiento de esta estructura de participación abierta para dar cabida al tratamiento de cuestiones relativas a la inmigración en la zona. Esto permite plantear soluciones que surgen de la propia sociedad civil sin la intervención política del ayuntamiento (sólo la asistencia técnica). Este modelo está abierto a todo el mundo, cosa que favorece la participación de los inmigrantes, tanto si están organizados en asociaciones como de forma particular.

En algunos municipios pequeños, los pactos de actuaciones son más directos y personales: se convoca a los inmigrantes y se toma nota de sus demandas. Detectan las necesidades, formulan las actuaciones más oportunas y ponen de manifiesto las limitaciones de estas actuaciones (no crear falsas expectativas). Así se establece un vínculo entre la población y la administración y se dotan de unas normas básicas de participación y convivencia.

Para muchos responsables municipales, es importante contar con interlocutores dentro de los colectivos de inmigrantes para poder detectar las necesidades y establecer criterios de actuación preferente. Por esta razón, desde los ayuntamientos, estimulan y dan apoyo a la creación de asociaciones (con asesoramiento sobre las cuestiones burocráticas, redacción de los estatutos, subvenciones, etc.) con las que podrán esta-

blecer un canal de comunicación. Otro aspecto relacionado con el asociacionismo de los inmigrantes es que éste permite fomentar las relaciones con otros tipos de asociaciones y entidades, cosa que favorece la integración y socialización de los colectivos de inmigrantes dentro de la comunidad.

Existen municipios que carecen de asociaciones que actúen de interlocutores con la administración, de modo que el diálogo con el colectivo inmigrante se realiza a través de redes informales: locutorios, bares, comercios, mezquitas, etc. Se trata de potenciar los puntos de encuentro donde se pueda hablar sobre los problemas que se presentan y, puntualmente, interceder en algún conflicto que surja, intentando que formen parte directamente de los órganos participativos.

Otros ayuntamientos empiezan a fomentar los proyectos de codesarrollo en el país de origen de los inmigrantes. Estos proyectos son presentados por asociaciones de inmigrantes y/o entidades cívicas del municipio y requieren la participación o creación de otra asociación en el mismo lugar donde se quiere actuar. Esto permite la dinamización de la sociedad civil de los países de origen e involucra al inmigrante en la mejora de su región de origen y en su proceso de integración en la sociedad de acogida.

2. Grupos de población diana

Desde la administración municipal se intenta incidir sobre las necesidades detectadas en el colectivo inmigrante y actuar sobre aquellos grupos específicos que requieren la atención especial de los responsables municipales.

Abordar los temas que más preocupan e interesan a los inmigrantes es el mejor modo de aproximarse a ellos e iniciar un proceso que, poco a poco, influirá en su integración ciudadana.

2.1. Marroquíes

Hemos observado que la mayor parte de las actuaciones diseñadas por los responsables municipales tienen como principal destinatario a las personas de origen marroquí, ya sean hombres, mujeres, jóvenes o niños.

Su formación tiene como objetivo facilitarles las herramientas necesarias para su desarrollo, tanto personal como social; la adquisición de los hábitos propios de nuestra sociedad está encaminada a facilitar la integración de dicho colectivo.

En este contexto, se hace prevalecer el establecimiento de relaciones sociales con el resto de la población, tanto con otras personas inmigrantes (mediante el asociacionismo) como, sobre todo, con la población autóctona. De ahí la voluntad de integrarlos a los recursos normalizados que se ofrecen a toda la población.

2.2. Mujeres

Las mujeres inmigrantes son un grupo sobre el cual actúan casi todos los ayuntamientos y su formación (lingüística, laboral y sociosanitaria) es la principal actividad que se lleva a cabo, con la finalidad de integrarlas en el entramado social. Los responsables municipales consideran a las mujeres como vía de acceso a todo el núcleo familiar y valoran mucho su papel de vehículo de integración.

Actuar sobre la formación lingüística de las mujeres influye en el desarrollo de sus procesos personales y las introduce a otros aspectos formativos (laboral, sanitario...) de la vida social. Eso les permite relacionarse con el entorno circundante y entrar en contacto con otros recursos, profesionales y personas, ya sean autóctonas, inmigrantes de su propio colectivo, o de otro.

Si se cuenta con su participación, las herramientas que vayan adquiriendo tendrán un efecto difusor sobre las restantes mujeres de su colectivo (a través de las redes informales). Por eso algunos proyectos dirigidos a las mujeres definen previamente el perfil que deben tener dichas mujeres para que la actividad logre los objetivos marcados: el éxito de la propuesta y su efecto difusor. Este perfil corresponde a mujeres jóvenes, alfabetizadas en su lengua (y si es posible en la de la sociedad de acogida) y motivadas para participar en la actividad.

También se enmarcan en estos objetivos los intentos que se llevan a cabo desde algunos municipios para que las mujeres se asocien: esto les permitirá hacerse visibles ante el municipio y su participación en la vida comunitaria repercutirá en su colectivo (son agentes difusores y concienciadores).

2.3. Niños y jóvenes

La “segunda generación” es la gran olvidada de las actuaciones municipales y, de hecho, constituye la gran apuesta por el futuro de la integración y la promoción social de los inmigrantes en nuestro país. Por ello algunos ayuntamientos empiezan a facilitar herramientas para la integración de la juventud de origen inmigrante.

El papel de las escuelas es primordial y conseguir dotarlas de los recursos necesarios es una de las preocupaciones de los responsables municipales. La desconcentración escolar favorece la desconcentración de las relaciones (las hace más abiertas), pero choca con el derecho de los padres a elegir la escuela deseada, que suele ser la que tienen más cerca. Las actuaciones encaminadas a potenciar el acceso a los jardines de infancia favorecen la posterior integración escolar y reducen las necesidades educativas especiales.

Las actividades de ocio pueden afianzar los lazos de la convivencia pluricultural; por esta razón los ayuntamientos impulsan la participación de esta población en los recursos normalizados.

2.4. Personas sin regularizar

Éste es el gran escollo con que se encuentran las administraciones municipales, ya que no tienen competencia alguna a la hora de poder regularizar a sus ciudadanos. No obstante, se encuentran con los problemas derivados de esta situación, que conducen a la población inmigrada a la marginación.

Para intentar evitar los procesos de marginación, algunos ayuntamientos ofrecen sus servicios y recursos sin tener en cuenta la situación legal de los individuos, mientras que otros municipios intentan que los empresarios regularicen la situación de sus trabajadores.

En algunos casos, como en el Ayuntamiento de Cambrils, se ha ofrecido una bolsa de trabajo en economía sumergida (sobre todo servicio doméstico y atención a las personas con problemas) con la intención de controlar a este sector; en la medida de lo posible.

El gran desafío al que se enfrentan muchos municipios es resolver qué debe hacerse con las personas que no consiguen su regularización o un lugar de trabajo, sobre todo en aquellos municipios en los que el trabajo es temporal y cuentan con numerosas llegadas cuando empieza la campaña laboral (ya sea en el campo o en el sector turístico).

2.5. *Entidades*

El asociacionismo de los inmigrantes permite que éstos tengan un papel más activo, que participen en la toma de decisiones y en la coordinación de las actuaciones municipales. Por consiguiente, los responsables municipales favorecen la creación de asociaciones, ya que éstas contribuyen a la normalización de las relaciones entre la administración y los inmigrantes.

Su organización permite que sean los inmigrantes los que planteen sus demandas al ayuntamiento y no al revés. Así, el ayuntamiento no tiene que hacer una estimación de las necesidades de esta población y dar respuesta a las mismas con actuaciones específicas —que, por otra parte, en ocasiones puede que no sean las más apropiadas.

Hay actuaciones municipales encaminadas a fomentar las relaciones de colaboración y cooperación entre las asociaciones de autóctonos e inmigrantes, cosa que favorece su conocimiento mutuo y la integración y socialización de los inmigrantes en la comunidad.

El objetivo último de muchos responsables municipales es conseguir la normalidad de la vida cívica y asociativa en sus municipios, motivo por el cual impulsan actuaciones encaminadas a favorecer la participación de los inmigrantes en cualquier entidad ciudadana. Sin embargo, esto no se consigue sin contar con herramientas que fomenten la cultura asociativa y democrática de toda la población.

2.6. *La esfera comunitaria*

El éxito de las políticas municipales de integración de los inmigrantes se conseguirá con la normalización de las relaciones de vecindad. Y no se podrá disfrutar de esta normalización sin que haya un trabajo previo y bien diseñado de todas las actuaciones para implicar a toda la población.

Un primer paso es fomentar la convivencia y el conocimiento mutuos para conseguir erradicar las reticencias, tanto en lo concerniente a la convivencia cotidiana como en lo que respecta al sentimiento de competencia por los recursos municipales.

Las campañas informativas pretenden la sensibilización sobre el fenómeno migratorio y romper con la desconfianza de la población autóctona y los rumores que se propagan sobre los recursos destinados a los inmigrantes.

Los proyectos de desarrollo comunitario actúan sobre los barrios en los que hay un mayor número de inmigrantes. Las actuaciones municipales están encaminadas a mejorar el urbanismo, favorecer las acciones sociales y dinamizar la vida comercial. El trabajo desde los barrios —con toda la población que reside en ellos; no sólo los inmigrantes— permite conocer los conflictos y actuar para evitarlos.

No obstante, el éxito no será completo si no se logra implicar a toda la sociedad en el proceso de integración de los inmigrantes, desde los empresarios (impulsando actuaciones encaminadas a la regularización de sus trabajadores, facilitándoles alojamiento, etc.) hasta las asociaciones de vecinos (que pueden encargarse de la acogida a los recién llegados).

Capítulo 6. Recursos: de dónde salen y cómo se gestionan

1. Introducción

Ya es vieja la tesis según la cual el grado de preocupación de las administraciones en relación con determinadas problemáticas se refleja en las cantidades presupuestarias, relativas y absolutas, que están dispuestas a invertir para resolverlas, siempre en el marco de la división competencial y funcional existente.

El panorama suele ser poco alentador: el presupuesto municipal destinado al tratamiento de estas cuestiones tiende a ser bastante reducido (muchas de las concejalías o áreas creadas para dar cabida a la resolución de las problemáticas de la inmigración nacen sin presupuesto alguno), mientras que las cantidades extraídas de la Generalitat o de la UE son de marcado carácter temporal (la UE abre programas cada cinco años y la Generalitat anualmente). Más allá de estas limitaciones, hay otras relacionadas con los periodos de mandato político.

El nivel de recursos humanos se ve afectado por todo esto. Incluso cuando se constituye un plan o una concejalía para tratar estos temas, éstos suelen dejarse en manos de una o dos personas que se responsabilizan de todo el proceso.

Cuando el municipio tiene menos de 20.000 habitantes, hay el problema añadido de la ausencia de una estructura de servicios sociales propia. Dicha estructura está en manos del consejo comarcal correspondiente, con los problemas que esto conlleva: poco presupuesto del consejo, un solo trabajador asignado por municipio, gestión conjunta de ayudas externas para todos los municipios de la comarca (con realidades distintas), etc.

Ante estas dificultades, numerosos municipios optan por estrategias de externalización del trato con la población extranjera: con las entidades del municipio, con empresas especializadas, etc. A veces se diseñan planes sectoriales intermunicipales para racionalizar los recursos.

No obstante, respecto a todas estas cuestiones, hay que señalar la existencia de una gran variedad de situaciones a nivel municipal. Dicho de otro modo, en un mismo marco de constricciones administrativas y competenciales, aparecen municipios más activos y eficaces que otros en el terreno de la integración social de la inmigración. Esta diversidad se explica por una multiplicidad de factores, entre muchos otros:

- Estructura social y trayectoria inmigratoria de cada municipio.
- Estructura económica y productiva del municipio.
- Características demográficas del municipio y de la población inmigrada.
- Disposición urbanística y líneas de asentamiento residencial de la población inmigrante.
- Existencia o no del mantenimiento de discursos, actitudes y experiencias de respeto y antirracismo por parte de la población autóctona del municipio.
- Nivel de sensibilidad política sobre el tema en el seno del consistorio.

A continuación echaremos un vistazo a la situación y las problemáticas generales que presentan los municipios que constituyen nuestra muestra en el campo de la financiación. En el curso de esta tarea se introducirán algunas ilustraciones de carácter más particular.

2. Principales fuentes públicas de financiación

Las fuentes públicas de los recursos presupuestarios para servicios o programas para población inmigrada son diversas y, generalmente, son utilizadas de forma complementaria: presupuesto municipal, diputaciones provinciales, Generalitat de Cataluña, Fondo Social Europeo, consejos comarcales, etc.

A continuación, y a partir de los ejes de trabajo y actuaciones específicas descritas con anterioridad, se enumerará una lista de recursos y/o servicios elaborados o implementados desde los municipios según su fuente de financiación.

Oficinas de atención y asesoramiento al inmigrante

El origen del presupuesto dedicado a estas oficinas suele ser municipal. En ocasiones, cuando el ayuntamiento participa en algún proyecto europeo de carácter más general, la fuente de su financiación es el Fondo Social Europeo. Es el caso, por ejemplo, del programa URBAN. También se recurre a estas fuentes de financiación en el caso de oficinas de información sobre cuestiones concretas al recién llegado: temas jurídicos, laborales, de vivienda, etc.

Cursos formativos

Existen programas y ayudas de la UE que pueden colaborar económicamente a la realización de cursos y/o talleres de formación: Equal, Integra o Interreg. A veces estos cursos se ofrecen a nivel municipal gracias a la financiación europea en el marco de dichos proyectos. En otras ocasiones, y de forma más ordinaria (anualmente), quien los subvenciona es el Departamento de Trabajo de la Generalitat.

Alojamiento temporal

Este tipo de recurso es de primera necesidad, sobre todo en aquellos municipios agrarios caracterizados por la intensidad y la estacionalidad de la necesidad de mano de obra (básicamente para la recogida de la fruta en los meses de verano). El Ministerio de Asuntos Sociales, la Secretaría de Inmigración de la Generalitat o el propio ayuntamiento han otorgado algunas ayudas para la construcción o el acondicionamiento de viviendas para los trabajadores temporeros.

La educación de los adultos

Como ya ha sido indicado, la educación de los adultos es asumida principalmente por las escuelas de adultos de los municipios. Las principales actividades que ofrecen dichas escuelas tienen relación con la alfabetización, la fluidez del lenguaje oral y, últimamente, el aprendizaje de la lengua orientado a la obtención del permiso de conducir. Tanto la organización como la financiación de estas actuaciones corre a cargo de los ayuntamientos, aunque en ocasiones se puede disponer de líneas específicas de ayuda en el marco de algún programa europeo.

La educación de niños y jóvenes

Fundamentalmente son dos las líneas de intervención respecto a la educación formal de niños y jóvenes: la educación compensatoria y los Talleres de Adaptación Escolar (TAE). Ambos son recursos del Departamento de Educación de la Generalitat y se articulan a través de la solicitud de los centros educativos de los propios municipios.

Formación sanitaria de los inmigrantes

En la medida en que la red sanitaria pública es competencia de la Generalitat (a través del Institut Català de la Salut y el Servei Català de la Salut), las actuaciones realizadas en este terreno (salud materno-filial, ginecología, pediatría, planificación familiar, nutrición, enfermedades de transmisión sexual, funcionamiento de los servicios de salud) a menudo forman parte del presupuesto autonómico. A veces estas intervenciones también se realizan en las escuelas municipales de adultos y/o en el marco de ciertos programas municipales.

Ocio y cultura

Los centros recreativos infantiles y juveniles (*esplais, casals*), centros abiertos y otros espacios de ocio son servicios básicamente municipales. Por este motivo, la financiación de las actuaciones y esfuerzos destinados a promover procesos de ocio intercultural corresponden principalmente a los ayuntamientos. Para actuaciones más específicas o extraordinarias también se recurre a las ayudas de la Secretaría General de Juventud de la Generalitat, a las oficinas de juventud de las diputaciones provinciales o a proyectos de la UE.

Promoción de la convivencia ciudadana

El apoyo económico para organizar actos a favor de la diversidad (fiestas de la diversidad, jornadas sobre interculturalidad, etc.) suele ir a cargo de los ayuntamientos. Asimismo, gran parte de los proyectos de solidaridad y cooperación con las zonas de origen de la inmigración se financia con la proporción del presupuesto municipal destinada a la ayuda al desarrollo (el reivindicado mínimo del 0,7%) y mediante el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament. Algunos de estos proyectos reciben complementos de financiación a través del Ámbito de Integración Europea y Solidaridad de las diputaciones provinciales.

Algunas líneas de trabajo interno

- *Estudio-diagnóstico del perfil y las necesidades de la inmigración en el municipio*

Si este eje de trabajo —que normalmente es la primera fase del diseño de un plan de actuación— no forma parte de la implementación de algún programa europeo, suele estar subvencionado por el propio presupuesto municipal, por las diputaciones provinciales y, en caso de que se tramite desde los consejos comarcales, con ayudas de la Generalitat (6 millones de pesetas [36.061 euros] en concepto de estudio inicial).

- *Formación de los trabajadores municipales*

Aunque, como veíamos anteriormente, ésta sigue siendo una asignatura pendiente en numerosos municipios (suelen participar las personas y trabajadores previamente sensibilizados sobre la materia), cuando se realizan cursos o jornadas de formación para trabajadores municipales suelen estar financiados por el propio ayuntamiento o por las diputaciones provinciales.

3. El papel de los consejos comarcales

Cuando existen *planes de inmigración integrales y transversales* a nivel municipal, las fuentes y vías de la financiación no varían sustancialmente. En la práctica, estos planes establecen un marco de principios, criterios, metodologías y actuaciones concretas referentes a varios ámbitos de trabajo para los que hay que buscar las fuentes de financiación oportunas. Otra cosa es que el diseño de estos planes transversales contribuya a evitar disfunciones o duplicidades —directas o indirectas— de inversión presupuestaria. Al fin y al cabo, las actuaciones sectoriales que se planean requieren las mismas líneas de financiación descritas más arriba.

Deberían hacerse algunas aclaraciones sobre el papel que desempeñan los consejos comarcales en relación con el apoyo a las actuaciones en el terreno de la inmigración. La queja por la reducida capacidad presupuestaria de este nivel administrativo es ampliamente compartida. En efecto, los consejos comarcales no disponen de un presupuesto estrictamente propio, por lo que sus posibilidades de intervención dependen de los convenios firmados con la Generalitat, de las ayudas recibidas del Fondo Social Europeo y de la parte del presupuesto municipal recibida. No obstante, la “ubicación administrativa” de los consejos comarcales les permite (o debería permitirles) cumplir una triple misión:

- Aportar una visión y una forma de trabajar más global, atendiendo a las necesidades detectadas al nivel del conjunto de la comarca. Al mismo tiempo, el consejo comarcal permite situar un foro para compartir experiencias municipales relacionadas con el trato con la inmigración.

- Optimizar y racionalizar recursos, evitando duplicidades e ineficiencias. En este punto, colabora en la organización de solicitudes de ayudas y proyectos de implementación intermunicipal ante administraciones superiores: Generalitat, Gobierno central y UE.
- Estimular y presionar a los ayuntamientos para que asuman compromisos y lleven a cabo actuaciones en relación con las problemáticas que puede plantear la inmigración.

Puntualmente y de modo eventual, los consejos comarcales aportan directamente recursos económicos para la elaboración e implementación de actuaciones concretas. Es el caso de la Ventana Abierta en Tarragona (punto de atención a la población inmigrada): el alquiler del local en el que se encuentra lo paga el Consejo Comarcal del Tarragonès.

Resulta especialmente relevante el papel que desempeñan los consejos comarcales en relación con los municipios que tienen menos de 20.000 habitantes. Tal como recordábamos anteriormente, los consistorios de dichos municipios no disponen de una estructura de servicios sociales propia, sino que es el consejo comarcal correspondiente quien asume las funciones y competencias en este campo. Igualmente, es preciso recordar el peso que, en general, han desempeñado y desempeñan aún los servicios sociales de los municipios en la promoción, elaboración e implementación de medidas relativas a la atención de la población inmigrada, incluso en aquellos municipios en los que han acabado dotándose de una concejalía más o menos específica sobre el tema y/o de planes integrales de actuaciones interdepartamentales. En este sentido, la transferencia de los servicios sociales de los municipios de menos de 20.000 habitantes a los consejos comarcales a menudo deja a sus ayuntamientos en una situación de cierto desamparo respecto a las posibilidades de trato de las necesidades derivadas de la inmigración. De este modo, se hacen especialmente evidentes los principales límites de las líneas de actuación de los consejos comarcales:

- Poco personal asignado por municipio. Esta situación provoca estados de desbordamiento de los profesionales que se encargan de los servicios y una oferta de atención poco sólida y regular. Por ejemplo, en estos municipios algunas oficinas o delegaciones de los servicios sociales comarcales abren únicamente una vez por semana.
- Gestión conjunta de ayudas externas destinadas a unas realidades, trayectorias y sensibilidades municipales diferentes.

4. Los recursos humanos

Esta situación, por lo que respecta a las dotaciones presupuestarias y a las fuentes de financiación, afecta a la disponibilidad de recursos humanos. Efectivamente, la queja por la falta de recursos humanos es una constante de las entrevistas realizadas (véase el capítulo 3, apartado 5.1.2).

No obstante, al igual que sucedía en relación con el punto anterior, existe una amplia diversidad de situaciones respecto a la dotación municipal de recursos humanos. Esta variedad no sólo hace referencia a las fuentes con las que se financia el trabajo de los profesionales que trabajan en el ámbito municipal en cuestiones relativas a la inmigración, sino también a la procedencia y titularidad de los propios trabajadores: personal del ayuntamiento, de las diputaciones provinciales, de los consejos comarcales, de la Generalitat, representantes del tejido asociativo, de la iniciativa privada, etc. Al mismo tiempo, esta diversidad se estructura y se hace visible en función de la implicación del consistorio respecto a la atención a la inmigración. Desde una perspectiva fundamentalmente analítica, podemos pensar en la articulación de tres “modelos” de capacitación municipal en recursos humanos, según este nivel de implicación:

4.1. *Capacitación inexistente en recursos humanos*

Una primera categoría la configurarían aquellos municipios que no tienen ni una trayectoria ni una estructura administrativa sólidas de atención a la cuestión inmigratoria. En estos casos, el personal técnico y político se encarga de los sectores administrativos que atienden a la población autóctona y que se hace cargo del tratamiento de las necesidades y demandas planteadas por la población inmigrada recién llegada. No suele preverse ningún fondo presupuestario destinado a la contratación de personal especializado, ni la elaboración de medidas de presión para recibir a trabajadores expertos de otros niveles administrativos o de la sociedad civil. En algunos casos, las dificultades derivadas de la llegada a la administración de nuevos retos y exigencias se intentan solucionar a través de cursillos o jornadas de formación dirigidas al personal técnico y administrativo. Como decíamos anteriormente, no es que se esté apostando por la normalización; más bien nos hallamos ante consistorios que no han hecho emerger la preocupación por la inmigración en su agenda política.

4.2. *Capacitación puntual en personal especializado*

Un segundo tipo de aplicación de recursos humanos en el ámbito municipal lo representarían aquellos municipios que, ante la emergencia de problemáticas puntuales suscitadas por la creciente presencia de inmigración en el municipio, desarrollan estrategias reactivas para dotarse de personal especializado en el tratamiento de las carencias detectadas. O bien se solicitan trabajadores expertos a otras instituciones públicas (el caso de los mediadores interculturales es paradigmático), o bien se realizan contrataciones o convenios temporales con individuos, colectivos o entidades concededoras y con experiencia en los sectores correspondientes (más adelante se hará referencia a este aspecto con mayor detenimiento). En cualquier caso, estos mecanismos de capacitación en recursos humanos responden más a criterios reactivos y parciales que a planteamientos en pro de la acción en el marco de unas líneas planificadas de organización de las personas y equipos de trabajo.

4.3. *Hacia una política de recursos humanos*

Finalmente, una tercera categoría caracterizaría la situación de aquellos municipios que han hecho una apuesta evidente por la transversalidad y la integralidad respecto al tratamiento de la población inmigrada. Dejando a un lado que suelen ser municipios con una experiencia más dilatada en el terreno de la recepción de inmigrantes y presumiblemente gobernados por un consistorio políticamente sensibilizado frente a los desafíos y necesidades que plantean los procesos inmigratorios, es la existencia de un plan transversal de acción municipal que aborde la temática de la inmigración (planes transversales de “nueva ciudadanía”, de “convivencia”, de “igualdad multicultural”, etc.) lo que puede hacer efectiva la articulación de una auténtica *política de recursos humanos*. En cualquier caso, dentro de la categoría de municipios que han llegado a dotarse de una concejalía y/o de un plan de inmigración transversal, también hay que distinguir situaciones y realidades político-institucionales distintas. En el plano analítico, se encontrarían los siguientes extremos:

- Por una parte, están las concejalías, ámbitos y planes de acción transversal que nacen con un presupuesto muy reducido o, en ocasiones, sin un presupuesto asignado. Esta situación se acompaña de la adjudicación de su preparación, diseño y constitución a manos de uno o dos técnicos. En consecuencia, estos profesionales ven sus funciones laborales sobredimensionadas: búsqueda de consenso político, entrevistas de información y apoyo por parte del resto de ámbitos y concejalías, búsqueda de asesoramiento y líneas de colaboración con las asociaciones y entidades del municipio, documentación jurídica y bibliográfica inicial, búsqueda de fuentes de financiación, elaboración de las líneas-marco de actuación, presentación de proyectos, etc. En este contexto, nos encontramos con las conocidas situaciones de hacer depender el éxito de los proyectos impulsados por concejalías, ámbitos o planes de actuación exclusivamente de la buena voluntad y capacidad resolutoria del profesional o profesionales que se encargan de ellos.

- Por otra parte, están los municipios que optan de forma clara y decidida por la constitución de dispositivos administrativos y planes de acción transversales respecto al tema de la inmigración. La claridad de esta apuesta no sólo se refleja en la asignación de una partida presupuestaria propia, sino también, en el ámbito de los recursos humanos, mediante la articulación de un entramado efectivo de funciones y representaciones laborales. Esta articulación parte, por lo general, de la voluntad de “despolitizar” la preocupación e implicación respecto a la cuestión inmigratoria; se trata de evitar que esta causa se convierta en un argumento de lucha electoral y, al mismo tiempo, consolidar formas de trabajar que no queden sujetas a las fluctuaciones de los periodos del mandato político.

5. Puntos de complemento: el papel de la iniciativa civil o privada

Como se ha ido viendo y tal como se detallará más adelante, la acción municipal en el terreno de la inmigración a menudo reclama y requiere la participación de las entidades y asociaciones que, de un modo u otro, se ven implicadas en él. La iniciativa civil o privada, en el caso que nos ocupa, puede representarse bajo distintas formas: asociaciones de inmigrantes, asociaciones locales de orden diverso (asociaciones escolares, de vecinos, de comerciantes, de ocio, etc.), entidades supralocales con presencia en el municipio (Cáritas, Cruz Roja, sindicatos —CITE, AMIC, Unió de Pagesos—, ONG de ayuda al desarrollo...), fundaciones, empresas e iniciativas de obra social, etc.

Entendemos que esta participación de la iniciativa civil o privada responde a una cuádruple función:

- Contar con la participación del tejido asociativo en la elaboración e implementación de unas medidas que le afectan directa o indirectamente. Se trata de favorecer líneas de intervención compartidas suficientemente y evitar un trato político-institucional “de arriba abajo”.
- Evitar dejar desatendidos determinados ámbitos de atención a los que no pueden acceder las personas en situación irregular, por el hecho de tratarse de la administración pública.
- Resolver algunas de las dificultades de orden presupuestario y de recursos humanos que caracterizan la situación de los municipios, particularmente en el ámbito del trato con la inmigración. El propósito, en este sentido, es economizar recursos, delegando en la iniciativa civil o privada (generalmente por la vía de las subvenciones) determinados sectores de atención a la población inmigrada.
- Contribuir a la legitimación de la acción municipal. Efectivamente, en la medida en que se logra un nivel importante de implicación de la sociedad civil respecto a la acción municipal (en términos, principalmente, de “representatividad”) y esta implicación permite hablar de “consenso ciudadano” o de “pacto de ciudadanía”, los principios y criterios de intervención del gobierno municipal pasan a estar legítimamente avalados.

En este caso, las formas con que se articula y organiza la implicación de la iniciativa civil o privada también varían sustancialmente en función de las distintas realidades sociales y políticas de los municipios. Se podría hacer corresponder esta diversidad con los tres “modelos” de capacitación municipal en recursos humanos a los que se aludía en el punto anterior:

1. Municipios carentes de experiencia y sin un tejido preparado para hacer frente a las cuestiones relativas a la inmigración. En estos casos, la llegada —más o menos repentina y eventual— de población inmigrada suele poner al descubierto la inexistencia de redes de sociedad civil-administración municipal suficientemente informadas y dotadas de personal especializado.
2. Municipios que, ante la aparición puntual de problemáticas derivadas de la presencia creciente de inmigración en el municipio, desarrollan reactivamente estrategias de colaboración y contratación de

personas, equipos o asociaciones especializadas en el tratamiento de las carencias detectadas. Estas estrategias suelen traducirse en la firma de convenios temporales con determinadas entidades para la realización de determinadas funciones.

3. Una tercera categoría es la que representan aquellos municipios que, aun disponiendo de un plan o concejalía de atención transversal sobre la materia, incluyen la implicación de estas líneas de acción civil y comunitaria en el marco de una política de coordinación de los recursos humanos y de relación entre administración y ciudadanía (véase el punto 4.3 de este capítulo). Es posible ejemplificar algunas de las atribuciones habituales de estas líneas de trabajo:

Líneas de trabajo	Tipos de iniciativa civil o privada
Estudio-diagnóstico de la realidad de la inmigración en el municipio	Fundaciones, empresas de estudio, grupos de investigación o personal especializado (locales o supralocales)
Atención jurídica	Cáritas, CITE, AMIC
Formación laboral	Empresas locales, CITE, AMIC
Atención sanitaria	Cruz Roja
Promoción de actividades de ocio	Asociaciones locales, fundaciones locales o supralocales
Promoción de la convivencia ciudadana	Asociaciones locales (AAVV, asociaciones de comerciantes, culturales...), ONG

6. Puntos generales de inseguridad

Nos gustaría concluir este apartado destacando algunos de los principales puntos de inseguridad y dificultad que crea la situación general de provisión y gestión municipal de los recursos económicos y humanos disponibles para la atención a la inmigración.

- Presupuesto municipal reducido. Debido a que el tratamiento específico de las problemáticas y demandas que plantea la inmigración a menudo se sigue atendiendo en términos de gastos añadidos o no ordinarios para programas específicos de concejalías, o ámbitos específicos o para la constitución de una nueva concejalía transversal, difícilmente se estructura una dotación sólida en presupuesto y recursos humanos.
- El recurso a otros niveles administrativos. Ante las limitaciones presupuestarias y competenciales de los municipios, éstos suelen recurrir a las convocatorias de ayudas que periódicamente abre la Generalitat (sobre todo los departamentos de Bienestar Social, Trabajo y Educación) o la Unión Europea (programas como Equal, Integra, Interreg y Horizon) y que son susceptibles de ser dirigidos a disposición de la atención (en los ámbitos correspondientes) a la inmigración. Hay que señalar que, a menudo, este recurso se acompaña de puntos problemáticos. A grandes rasgos, podrían resumirse en los dos aspectos siguientes:
 1. Problemas derivados de la incertidumbre sobre cómo se resuelve la concesión por parte de la administración a la que se solicita la ayuda. No sólo se exige a las personas encargadas dentro del ámbito municipal que estén al corriente de los plazos y periodos de apertura y cierre de las convocatorias oportunas y que elaboren los correspondientes proyectos de solicitud (por cierto, esta exigencia se formula especialmente en aquellos casos en que se delega a un solo profesional el tratamiento de los temas que afectan a la inmigración en el municipio; como ya ha sido indicado, es el caso frecuente de la presencia de un solo responsable de un plan, concejalía o área específica). Los organismos

solicitantes también se ven abocados a la incertidumbre respecto a cuáles serán las posibilidades reales de acción, en función de la resolución final: aprobación completa, aprobación recortada o denegación.

El Departamento de Trabajo, por ejemplo, a menudo no aprueba la financiación de todos los talleres o cursos de ocupación que solicitan los municipios y, cuando lo hace, generalmente recorta el número de alumnos. Lo mismo sucede en el caso de las ayudas que provienen del Fondo Social Europeo. Difícilmente se puede planificar un marco de actuación coordinado y en pro de la acción cuando se mantiene esta incertidumbre.

2. Otros problemas de planificación son atribuibles a la temporalidad de la concesión de las ayudas. La mayoría de las líneas de financiación procedentes de los departamentos de Trabajo y Bienestar Social de la Generalitat son de carácter anual, mientras que los programas comunitarios entran en el marco de paquetes quinquenales y la ayuda raramente llega al iniciarse el quinquenio. Sobre todo en el caso de las ayudas de la UE, se suele justificar la conveniencia de generar metodologías y formas de trabajar, así como redes y dispositivos institucionales, que perduren cuando finalice el periodo de la ayuda. En la práctica, sin embargo, resulta complicado mantener estas formas, redes y dispositivos cuando deja de percibirse la ayuda correspondiente y, una vez más, se provoca un tipo de dinámicas de actuaciones bastante fragmentarias, que imposibilitan procesos en pro de la acción de planificación a medio y largo plazo.
- Los ciclos del compromiso y el mandato político. Decíamos anteriormente que en algunos municipios el consistorio ha tratado de despolitizar la preocupación e implicación respecto a la cuestión inmigratoria, evitando que pueda hacerse un uso electoralista de esta causa y, al mismo tiempo, tratando de solidificar unos principios y criterios de trabajo no sujetos a las fluctuaciones de los periodos del mandato político. En la práctica, es preciso recordar que —tanto a nivel local como estatal (y, en general, internacional)— la inmigración procedente de los países empobrecidos se ha ido conformando como un “tema candente”, susceptible de estructurar solidaridades y antagonismos tanto políticos como sociales. El juego gobierno-oposición-sociedad civil difícilmente puede mantenerse al margen de este proceso; y, de hecho, son suficientemente conocidas las dificultades de algunos ayuntamientos a la hora de justificar intervenciones que podrían calificarse “de discriminación positiva” en el campo de la inmigración.

En este sentido, hay que recordar las reivindicaciones que realizan algunos colectivos del derecho a voto de los extranjeros extracomunitarios en las elecciones municipales. Convendría considerar que, si bien es cierto que el ejercicio de este derecho no garantiza por sí solo la plena integración social, también es verdad que debería suponer un paso adelante en este proceso. Estamos de acuerdo con las razones que aporta Eliseo Aja: “En primer lugar, muy pragmáticamente, porque los partidos políticos, que son el motor de todas las decisiones institucionales, prescindan de los colectivos inmigrantes porque no les proporcionan votos. (...) En segundo lugar, porque teóricamente carece de justificación una democracia que impide el voto de personas que viven desde hace años en el país, trabajando, formando familias y pagando sus impuestos” (E. Aja, “Derechos y deberes fundamentales de los inmigrantes”, ponencia presentada en las *Jornadas sobre políticas de inmigración y políticas de integración*, Girona, del 5 al 7 noviembre de 1997, pág. 23).

FUNDACIÓ CARLES PI i SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS i LOCALS

La Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales es una entidad nacida del impulso de un conjunto de autoridades locales de Cataluña. Tiene una vocación abierta y plural, e integra en su patronato a personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La Fundació opera como un espacio de discusión, elaboración y difusión de ideas en los ámbitos del gobierno y la gestión de los municipios y las comunidades autónomas.

Los trabajos y actividades de la Fundació integran perspectivas diversas, desde el derecho, la ciencia política, la gestión pública y la economía pública, y recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de cargos políticos y profesionales de la administración pública.

La Fundació ha establecido convenios y acuerdos con diferentes instituciones públicas, universidades y centros de investigación, con los que desarrolla proyectos en común.

PATRONATO

Ajuntament de Barcelona

Ajuntament de Girona

Ajuntament de Lleida

Ajuntament de Tarragona

Diputació de Barcelona

Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Ministerio de Administraciones Públicas

Josep M. Ainaud de Lasarte

Enric Argullol i Murgades

Josep M. Bricall Masip

Francesc Caminal i Badia

Jaume Galofré i Crespi

Pere Grases González

Joan B. Isart i López

Ernest Maragall i Mira

Pasqual Maragall i Mira

Manuel Mas i Estela

José M^a Mena Álvarez

Josep Montilla Aguilera

Ramon Mullerat i Balmaña

David Pérez Maynar

Carles Pi-Sunyer i Arguimbau

Carolina Pi-Sunyer i Cuberta

Núria Pi-Sunyer i Cuberta

Oriol Pi-Sunyer i Cuberta

Antoni Serra i Ramoneda

Jordi Solé Tura

Guillem Vidal i Andreu

Eulàlia Vintró i Castells

Presidente: *Àngel Garcia i Fontanet*

Vicepresidente: *Antoni Castells i Oliveres*

Secretario: *Josep M. Socías i Humbert*

Directora: *Meritxell Batet i Lamaña*

ACTIVIDADES

Seminarios de trabajo

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

Presentaciones técnicas

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas

Sesiones abiertas de divulgación.

Premio Carles Pi i Sunyer

Anualmente se convocará sobre temas que se consideren de actualidad dentro del marco de los estudios autonómicos y locales.

SERVICIOS

Banco de Buenas Prácticas

Identifica, sistematiza y difunde experiencias innovadoras de gobierno y gestión en los municipios y las comunidades autónomas.

Observatorio del Gobierno Local

Recoge, sistematiza y elabora informaciones diversas sobre la realidad de los gobiernos locales, para ser utilizadas por las administraciones públicas, los partidos políticos, los agentes sociales y el mundo académico.

Documentación

Fondo de documentación sobre gobierno local, autonomías y federalismo. La Fundación elabora con este fondo dossiers documentales monográficos.

loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías.

Arxiu Carles Pi i Sunyer

Archivo particular de Carles Pi i Sunyer sobre Guerra Civil y el exilio: correspondencia y documentos de la época.

PUBLICACIONES

Informes Pi i Sunyer

Estudios en profundidad que analizan el estado de la cuestión en materias como gobierno local, comunidades autónomas o justicia, y realizan propuestas en función de estos análisis.

Estudis

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

Documents Pi i Sunyer

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos. Darán a conocer también tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre la materia.

Punts de Vista

Textos breves que presentan visiones críticas y propuestas sustantivas dirigidas a renovar la política y la gestión en los gobiernos territoriales.

Notes de Treball

Documentos de síntesis de los Seminarios de trabajo realizados en la Fundación.

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

Recogen originales del Archivo Pi i Sunyer en ediciones críticas, así como investigaciones sobre la Guerra Civil, el exilio y el primer franquismo.

loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías

loc@l es un instrumento de comunicación entre gestores públicos, cargos políticos, académicos y profesionales interesados en temas de gobierno y de gestión local y autonómica.

A través de loc@l se comparten informaciones sobre seminarios, cursos y congresos, libros y artículos, novedades legislativas y jurisprudenciales, investigaciones en marcha, páginas web y otras noticias de interés.

loc@l es también un medio sencillo y eficaz para formular consultas, plantear problemáticas, compartir inquietudes, difundir opiniones, abrir debates y dar a conocer trabajos y documentos.

Subscríbase enviando un mensaje a local@pisunyer.org
o llamando al (34) 93 452 71 15

Difunda sus mensajes en la lista enviándolos a :

local@pisunyer.org

Informes Pi i Sunyer

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España

Francisco Longo (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas

Francisco Longo (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996

Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.)

Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya

Jaume Galofré (dir.)

Documents

1. *Regiones y ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, y otros documentos*

2. *La Llei Municipal de Catalunya de 1934. Conferència de Carles Pi i Sunyer al Palau de Projeccions, 11 de març de 1934. Text de la Llei aprovat el 19 de juliol de 1934*

3. *El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local*

4. *Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana*

5. *Federalismo y subsidiariedad en Italia*

6. *Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local*

7. *Optimizar la Organización municipal: técnicas y experiencias para mejorar la eficiencia de los servicios locales*

8. *Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis*

9. *El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma*

10. *Urban 21. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano*

11. *Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF*

12. *La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea*

13. *Conferencia de Riga sobre la democracia local en los albores del siglo XXI*

14. *Los altos cargos: entre la política y la administración*

15. *Evaluación sobre la corrupción en España*

Punts de Vista

1. *Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales?*

Frank Benest

2. *Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local*

Luciano Parejo

3. *El futur dels ajuntaments: vuit visions*

Varios autores

4. *Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa*

Varios autores

5. *El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario*

Carmen Chacón y Agustín Ruiz Robledo

6. *Marketing de servicios municipales*

Toni Puig

7. *La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local*

Tomàs Font

8. *L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat*

Francesc Consuegra

9. *Cargos locales y derecho fundamental a la participación política*

Enrique Belda Pérez-Pedrero

10. *La Llei Orgànica d'Universitats: Quina aportació al futur de la universitat?*

Eva Pons

11. *El conflicte d'Orient Mitjà: població, territori i poder política*

Pere Vilanova

Estudis

1. *La Provincia en el Estado de las Autonomías*

Varios autores

2. *Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors*

Joan Cals (dir.)

3. *El Consell Tributari Municipal de Barcelona. Diez años de actividad y de interpretación de las normas tributarias en la Hacienda Municipal: 1989-1998*

Varios autores

4. *Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*

Varios autores

5. *Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial*

Varios autores

6. *«El model europeu» de cohesió econòmica i social*

Varios autores

Notes de Treball

1. *Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública*

2. *Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*

3. *Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*

4. *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*

5. *L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental*

6. *Contratación pública local: propuestas de reforma*

7. *La Mediació Comunitària als Estats Units*

8. *Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana*

9. *Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona*

Papers de recerca

1. *La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales*

Neus Gómez

2. *La descentralización en Barcelona y Birmingham*

Moisès Amorós

3. *La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*

Neus Oliveras

4. *Gobierno local y desarrollo en Suecia: el caso del condado de Västerbotten*

Pedro Luis Pérez Guerrero

5. *Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual*

J. L. Martínez-Alonso Camps y Jaume Magre Ferran

Fulls de l'Observatori

1. *La descentralització de la despesa pública a Catalunya i Espanya*

2. *Quina seria la despesa local a Catalunya si es traspassen als ens locals competències en ensenyament, habitatge i polítiques d'ocupació?*

Quaderns de Jurisprudència

11 números por año

Fuera de Colección

Anuario de Hacienda Local. 1998

Indicadors de gestió per a les entitats públiques

Documents AECA: Principis de comptabilitat de Gestió núm. 16

Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad

Editado y distribuido por Ediciones Díaz de Santos, Tel. 91-431 24 82

Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)

Varios autores

PUBLICACIONES RECIENTES
QUADERNS DE L'ARXIU PI I SUNYER

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

1. *La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946 / Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947*
2. *Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940*
3. *Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939*
4. *La cultura catalana a l'exili. Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics, 1939-1940*
Maria Campillo y Francesc Vilanova (eds.)

Documents d'Història

Sèrie història 1. *Franco a Barcelona*

Memòries d'en Carles Pi i Sunyer

1939. *Memòries del primer exili*

DISTRIBUCIÓN Y VENTA

- Las publicaciones del Arxiu se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
 - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
 - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- A través de la página web de la Fundació Carles Pi i Sunyer (<http://www.pisunyer.org>)
- Distribuidora Marcial Pons Tel. 91-304.33.03.