

Número monogràfic

**Propostes de formació
sobre la intervenció
amb joves en contextos
d'immigració**

Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Dipòsit Legal: GI.904-2010
ISSN: 2013-9063

Universitat
de Girona

Casademont, X. (2020)

**"La necessitat de la integralitat en les polítiques públiques
d'immigració"**

Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades
Vol. 9. Núm. 2: 87-98

La necessitat de la integralitat en les polítiques públiques d'immigració

Xavier Casademont
Falguera¹

Resum

Aquest article pretén analitzar el que considerem que és un dels aspectes rellevants de les polítiques públiques orientades a la integració de les persones immigrades: com aconseguir que les polítiques d'immigració siguin una política pública integral en el si de les administracions públiques. És a dir, que no depenguin d'una única unitat administrativa, sinó que cadascun dels departaments i àrees l'assumeixin com una realitat que els és pròpia i que, al mateix temps, es dissenyin estructures organitzatives, participatives i d'intervenció que assegurin el desenvolupament d'una estratègia única, coordinada i compartida. Aquesta qüestió no és menor i en bona mesura denota la mirada que tenim sobre el fenomen migratori: si pensem la immigració i les persones immigrades des de l'estereotip de la pobresa i l'exclusió, té tot el sentit que plantegem polítiques assistencialistes pensades per a la seva execució des dels serveis socials; si les pensem des de la seva complexitat (pensem, per exemple, que implica totes les dimensions de les persones que d'una manera o altra participen del fenomen), entendrem que precisen

1. Universitat de Girona

d'un abordatge integral, global, multidisciplinar. En la mesura que estem convençuts que el que és necessari és aquest segon abordatge, plantejarem la necessitat de desenvolupar estratègies de gestió i implementació de polítiques d'immigració integrals i que afavoreixin que les persones immigrades puguin superar les desigualtats que els afecten en múltiples dimensions. També explicarem quins són alguns dels obstacles a superar més habituals i apuntarem algunes recomanacions que permetin superar-los. Finalment, presentarem un parell de casos que exemplifiquen bones pràctiques en el desenvolupament de polítiques públiques integrals.

Paraules clau: immigració, polítiques públiques, integralitat, coordinació

Abstract

This paper aims to analyze what we consider to be one of the relevant aspects of public policies aimed at the integration of immigrants: how to make immigration policies a comprehensive public policy within public administrations. That is, policies that do not depend on a single administrative unit, but that each of the departments and areas assume it as a reality that is their own and that, at the same time, they design organizational, participatory and intervention structures that ensure the development of a single, coordinated and shared strategy. This is not a minor issue and largely denotes the view we have on the migratory phenomenon: if we think of immigration and immigrants from the stereotype of poverty and exclusion, it makes perfect sense to propose welfare policies designed for its execution from the social services; if we think of them from their complexity (we think, for example, that it involves all the dimensions of the people who, in one way or another, participate in the phenomenon), we will understand that they need a comprehensive, global, multidisciplinary approach. To the extent that we are convinced that what is needed is this second approach, we will raise the need to develop strategies for managing and implementing comprehensive immigration policies to promote immigrants to overcome the inequalities that affect them in many dimensions. We will also explain some of the most common obstacles to overcome and we will point out some recommendations to overcome them. Finally, we will present a couple of cases that exemplify good practices in the development of comprehensive public policies.

Key words: immigration, public policies, integrality, coordination

1. Introducció

Catalunya compta ja amb una dilatada experiència en la gestió de les polítiques públiques d'immigració. Des del 1993, any en què es va aprovar el Pla interdepartamental d'immigració 1993-2000, s'ha aprovat un altre Pla interdepartamental (2001-2004), i quatre plans de ciutadania i immigració. A més, el 2008 es va aprovar el Pacte Nacional per a la Immigració i, al 2010, la Llei 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya.

Són moltes les perspectives des d'on analitzar les polítiques públiques d'integració de les persones immigrades. En aquest text, tanmateix, es posarà èmfasi en una qüestió que, des dels primers plans, ha estat un dels aspectes rellevants: com aconseguir que les polítiques d'immigració siguin una política pública integral en el si de les administracions públiques. És a dir, que no depenguin d'una única unitat administrativa, sinó que cadascun dels departaments i àrees l'assumeixin com una realitat que els és pròpia i que, al mateix temps, es dissenyin estructures organitzatives, participatives i d'intervenció que assegurin el desenvolupament d'una estratègia única, coordinada i compartida.

Tot i que a primer cop d'ull aquesta pot semblar una qüestió menor, val la pena prendre consciència de les conseqüències que implica la seva presa en consideració. I és que la forma com es decideix gestionar les polítiques d'immigració està condicionada per la manera com es concep el fenomen migratori. Si pensem, per exemple, en les migracions des d'una perspectiva estereotipada, enteses estrictament des d'una actitud assistencial i que vincula les persones immigrades amb situacions de pobresa i exclusió, l'abordatge del fenomen, a banda d'estigmatitzador, serà parcial i incomplet.

En canvi, si concebem la gestió de la immigració com una política pública global, que s'adreça a un col·lectiu social, com podrien ser, per exemple, les dones, els joves o la gent gran i, per tant, dissenyem les polítiques des d'una perspectiva integral, entenent que aquests col·lectius tenen necessitats en tots els àmbits de la vida, el plantejament de les actuacions serà absolutament contraposat. Una aproximació global i multidimensional a les polítiques d'immigració és un requisit imprescindible si es vol fer una abordatge ponderat i compatible amb la naturalesa d'aquest fenomen.

Són molts els exemples que ens ajuden a il·lustrar aquesta afirmació. Als inicis de l'assentament de la immigració estrangera a Catalunya, als anys vuitanta i noranta del segle passat, era habitual trobar-se en situacions en què persones estrangeres acudien al padró municipal o a les oficines municipals d'atenció ciutadana i, automàticament, sense gairebé ni preguntar el motiu pel qual hi acudien, se'ls derivava als Serveis Socials. Aquestes situacions, afortunadament, ja (gairebé) no es donen en l'actualitat, però encara ara són moltes les barreres que cal superar per tal d'incloure plenament la perspectiva de les persones immigrades en el conjunt de les polítiques públiques de les viles i ciutats.

Una altra característica important de les polítiques d'immigració, i que és rellevant a l'hora de pensar en la manera com s'han de dissenyar i implementar, és l'anomenada governança multinivell (Scholten i Pennix, 2016). Les migracions, en tant que fenomen global i multidimensional, són gestionades per diferents nivells administratius i polítics, cadascun dels quals disposa de competències pròpies. En el nostre cas, com a mínim, intervenen la Unió Europea, el govern de l'Estat espanyol, el govern de la Generalitat i les administracions locals (ajuntaments i conselles comarcals, fonamentalment). No només és important, per tant, coordinar i alinear les polítiques públiques en el si de les respectives administracions públiques, sinó que aquestes s'han de vehicular adequadament entre els diferents nivells administratius, per tal de canalitzar i encaixar harmònicament les diferents responsabilitats. Així doncs, la coordinació inter i intraadministrativa són cabdals.

En aquest text, posarem especial èmfasi en les estratègies que poden adoptar les administracions locals, tot i que bona part de les reflexions són vàlides, també, pels nivells polítics i administratius superiors. El rol de les administracions locals en la gestió de l'assentament de la immigració i la diversitat cultural és cabdal. És des de la proximitat del municipi o del barri on es viu que es gesten les relacions i les interaccions humanes, que s'experimenta la diversitat, la cohesió social i les desigualtats. Així mateix, algunes recerques demostren que les persones immigrades s'identifiquen més amb el barri o la ciutat, i no pas amb l'estat on s'han assentat (Gebhardt, 2016).

Així doncs, aquest text reflexiona sobre la necessitat de desenvolupar estratègies de gestió i implementació de polítiques d'immigració que es basin en la integralitat, i que evitin plantejaments unidimensionals, sovint estigmatitzadors, i que limiten el desplegament d'estratègies efectives que afavoreixin que les persones immigrades puguin superar les de-

sigualtats que els afecten en múltiples dimensions. En primer lloc, s'apuntaran alguns dels principals obstacles que tradicionalment han afectat les polítiques locals d'immigració. En segon, es plantejaran algunes recomanacions que permetin superar bona part de les limitacions esmentades anteriorment. Finalment, es presentaran un parell de casos que exemplifiquen bones pràctiques en el desenvolupament de polítiques públiques integrals.

2. Què es pot fer?

En aquest apartat es presentaran les principals limitacions per desenvolupar estratègies integrals en la gestió de la immigració i la diversitat, així com algunes propostes per a revertir-les.

2.1. Interdepartamentalitat i transversalitat: dues paraules maleïdes

Com s'ha comentat anteriorment, el primer pla d'immigració de la Generalitat situava la *interdepartamentalitat* al seu centre. Ja en aquell moment, al 1993, es reconeixia que les polítiques d'immigració afectaven el conjunt dels departaments de la Generalitat, i es recollien, com si es tractés d'un inventari, les diferents actuacions que cadascun d'ells havia dut a terme en aquesta direcció. Fonamentalment, es destacava la necessitat de dotar de coherència el conjunt de les accions que es promoguessin des dels diferents departaments. També la Comissió Europea, en dos manuals que va publicar amb recomanacions per a professionals, posava èmfasi en aquesta necessitat.

Aquesta ha estat doncs, des dels seus inicis, una aspiració comuna de tots els plans, i això ens fa pensar que, en comptes de ser un simple recordatori sobre la necessitat d'actuar d'acord amb aquest principi, evidencia la dificultat per consolidar-se. Paraules com *interdepartamentalitat* i *transversalitat* han estat contínuament en boca de tots els actors públics i del Tercer Sector implicats directament o indirecta amb la immigració. Però sovint, la seva materialització concreta en la pràctica diària ha fracassat, amb múltiples dificultats perquè fos una realitat.

Tanmateix, la interdepartamentalitat i transversalitat no es poden reduir simplement a una qüestió relacionada amb la coordinació. Per tal d'aconseguir polítiques veritablement integrals, cal anar més enllà. No es tracta de què diferents àrees i actors sàpiguen què fa cadascun d'ells, sinó que comparteixin una estratègia, uns principis d'actuació i que

se sentin part d'una política comuna que es desplega a través d'una pluralitat d'actuacions, cadascuna de les quals necessària, per tal d'avançar des de múltiples àmbits en la integració de la immigració i la diversitat.

2.2. Jo col·laboro...

Una de les barreres per implicar tots els agents en la gestió de les polítiques d'immigració és la dificultat d'aconseguir un compromís ferm de tots els actors. En moltes ocasions, les diferents àrees, amb els seus dirigents polítics i tècnics, consideren que ja tenen prou obligacions com per, a sobre, haver-se de responsabilitzar de qüestions que, a primera vista, no els corresponen directament. Sovint, doncs, l'èxit de la implicació d'altres departaments o àrees depèn de factors aleatoris, com ara la bona predisposició d'alguns professionals o les relacions personals, etc. Tanmateix, sovint, els vincles i les dinàmiques que s'estableixen són desiguals, en el sentit que, en el millor dels casos, els professionals d'altres àmbits es limiten a col·laborar; és a dir: a respondre a propostes que els formules els tècnics comunitaris o d'immigració, però mai prenen la iniciativa a l'hora de plantejar propostes.

En aquest sentit, cal treballar de manera proactiva per tal que els professionals de les diferents àrees percebin la responsabilitat que tenen a l'hora de treballar per a la cohesió social, la inclusió, la no discriminació o el racisme, entre altres. Aquesta és una necessitat sovint difícil d'aconseguir, i que demana, per part de tots els professionals, un compromís i una actitud constant per tal que faci pòsit. I és que, sovint, especialment en algunes àrees, es fa difícil introduir discursos i reflexions sobre el seu rol. Àrees com l'urbanisme, cultura, promoció econòmica o habitatge, per citar-ne només algunes, han de prendre consciència de la rellevància que tenen les seves accions, en el foment i la promoció de integració i la cohesió social. Una pregunta inspiradora, doncs, en aquest sentit, que s'hauria de plantejar al conjunt de les àrees municipals i que podria ser útil en la línia de coresponsabilitzar-los és: "Com pots contribuir, des de la teva àrea, a la integració de la immigració?"

2.3. El rol dels professionals (poder, estatus, zona de confort)

Plantejar-se accions per promoure una veritable política integral que concebi les necessitats de la població immigrada i de la cohesió social, com s'ha dit, implica treballar intensament i continuada amb tots els àmbits i nivells administratius. En aquest procés,

tanmateix, cal estar especialment atent a les persones encarregades de dissenyar i implementar les actuacions.

Els recursos humans de les administracions públiques, així com també de les entitats socials, són un dels factors més destacats a l'hora d'aconseguir passar dels ideals de la política (allò que es somia aconseguir) a la realitat (allò que finalment acaba passant). En alguns casos, per alguns professionals, el replantejament de les seves prioritats suposa neguit i desconcert, en el sentit que perden la seguretat que els dona l'especialització en l'àmbit del qual s'ocupen. Així mateix, alguns professionals veuen perillar la seva zona de confort, i percebre que es qüestiona el seu poder, ja que no saben com donar respostes als reptes que la immigració genera en el seu àmbit. Davant d'aquesta incertesa, la resposta d'alguns professionals pot ser de tancament. Per aquesta raó, cal donar recursos i facilitats per tal que els professionals, especialment entre aquells que gaudeixen de poder i prestigi dins l'administració, transitin còmodament en aquest procés cap a una nova perspectiva en el seu lloc de treball.

En aquest sentit, la promoció d'una estratègia integral ha de curiosa i respectuosa amb la feina dels diferents professionals. Sovint, desconeixem els detalls de les tasques, funcions, prioritats i les condicions amb què treballen altres àrees i departaments. Cal, doncs, des d'un bon inici, conèixer bé tots aquests factors i treballar amb respecte i sense prejudicis cap als altres. D'aquesta manera es pot impulsar una estratègia de treball que s'adeqüi a les particularitats de cada àrea. Imaginem-nos, per exemple, un servei com el padró municipal d'habitants, amb qui pretenem impulsar un servei d'acollida per a la població nouvinguda. Els professionals dels padrons, que durant molt temps han estat sobrepassats de feina, en alguns casos, gestionant altes i baixes a causa de l'arribada de la població immigrada, poden identificar la immigració només des d'aquesta perspectiva, i cal acompanyar per tal de fer notar la importància que té, per a qualsevol persona nouvinguda, el primer contacte amb l'administració del seu nou municipi, per tal de sentir-se benvingut i ben acollit.

2.4. La manca de discurs compartit

Un altra factor destacat per desenvolupar una estratègia integral i compartida en si de les administracions públiques (des de l'alcalde fins "al darrer" empleat municipal) és la necessitat de promoure un discurs compartit entre el conjunt dels professionals de l'administració. Aquest discurs encara seria més desitjable que anés més enllà, i fos compartit

en el si del municipi. Transitar d'un discurs de govern a un discurs de ciutat, en el qual també participessin altres actors clau, com són la societat civil, amb les entitats del Tercer Sector social al capdavant, però també amb entitats esportives, veïnals, culturals, etc., seria altament desitjable.

Disposar d'un discurs compartit implica concebre el fenomen migratori de manera similar. Això no vol dir, tanmateix, promoure un discurs únic i eliminar les veus alternatives; però fora bo consensuar-lo amb el màxim nombre d'actors i consens, així com aprovar uns principis d'actuació coherents que siguin aplicats per al conjunt d'actors. Per exemple: una política integral d'immigració que es basa en el principi d'autonomia? En la bidireccionalitat de les polítiques d'integració? En la necessitat d'aplicar mesures de discriminació positiva, però de forma justificada i puntual? En la concepció de la immigració com a ciutadania? En la necessitat d'aplicar mesures contundents contra qualsevol forma de discriminació?

No abordar de manera seriosa i diligent aquesta qüestió és un dels greus errors en què cauen bona part de les polítiques d'immigració. Sense un cert consens al voltant del fenomen, les prioritats polítiques i els principis d'actuació, no és possible avançar de manera seriosa cap a la inclusió. Lògicament, aquesta és una qüestió complexa i que necessita de constància, temps i d'una voluntat política ferma per superar els múltiples obstacles pròpies de la dinàmica política i administrativa.

2.5. Lideratge i autoritat dels tècnics d'immigració: quin poder tenen a l'hora d'impulsar veritables estratègies integrals?

Com s'apuntava anteriorment, el desplegament d'una política integral d'immigració exigeix necessàriament de voluntat política, i de dissenyar estratègies i mecanismes que n'afavoreixin el desplegament.

Pel que fa a la voluntat política, en primer lloc, cal decidir qui és el màxim responsable d'una política com aquesta. Ha de ser l'alcaldia qui, a partir de concebre la immigració com un fenomen multidimensional i especialment sensible en termes polítics, lideri aquesta política? Des del nostra punt de vista, hauria de ser així. Però hauria de ser *efectivament* així, i no pas d'una forma merament simbòlica. En cas que l'alcaldia, per les

raons que siguin, no es pugui comprometre a fer un seguiment continuat, hauria de buscar fórmules de delegació cap a alguna regidoria o àrea específica, però sempre amb una mirada integral, dotada de poder polític i, preferentment, deslligada dels serveis socials.

De la mateixa manera, des de la perspectiva dels professionals, els responsables tècnics encarregats del lideratge d'aquesta política integral haurien de disposar d'una legitimitat política que els dotés d'autoritat davant la resta de professionals. Lògicament, si aquests no tenen suficient autoritat davant la resta de tècnics, es farà difícil avançar. No estem parlant que s'hagin d'imposar davant dels altres, però sí que tinguin el reconeixement polític per poder actuar de manera global en l'impuls d'un mandat d'alcaldia.

3. Dues experiències d'interès

Finalment, per acabar, es presentaran, molt breument, dues experiències interessants en el foment de la perspectiva integral de les polítiques d'immigració. La primera, *Intercultural Cities*, és una iniciativa promoguda pel Consell d'Europa en què les ciutats es poden adherir sempre que compleixin una sèrie de recomanacions; la segona, és una experiència local, al municipi d'Olot, en què històricament s'han treballat les polítiques d'immigració de forma integral i amb la voluntat d'incloure el màxim nombre d'agents.

En el cas d'*Intercultural Cities*, la xarxa es basa en una sèrie de principis, entre els quals destaquen el reconeixement actiu de la diversitat, la lluita activa contra les discriminacions, la prevenció, etc. Però, el que ens sembla més destacat, és la proposta que els ajuntaments han d'incorporar en totes les seves polítiques les *lents interculturals*. D'acord amb aquesta metàfora, la mirada intercultural ha de ser sempre present en totes les polítiques públiques que s'impulsin des de les ciutats.

“La Ciudad Intercultural tiene una población diversa que incluye a personas de distintas nacionalidades, orígenes, lenguas o religiones/creencias. La mayoría de ciudadanos consideran que la diversidad es un recurso, no un problema, y aceptan que todas las culturas cambian cuando coinciden en el espacio público. Las autoridades de la ciudad abogan públicamente por el respeto por la diversidad y por una identidad plural de la ciudad. La ciudad combate activamente el prejuicio y la discrimina-

ción y garantiza la igualdad de oportunidades para todos, adaptando sus estructuras, instituciones y servicios de gobernanza a las necesidades de una población diversa, sin traicionar los principios de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. En asociación con la empresa, la sociedad civil y los profesionales de los servicios públicos, la Ciudad Intercultural desarrolla una serie de políticas y acciones para fomentar una interacción mayor entre los diversos grupos. El alto nivel de confianza y cohesión social ayudan a prevenir los conflictos y la violencia, incrementan la efectividad de las políticas”. (Consell d’Europa, 2010: 26)

En el cas d’Olot, des de principis del 2000 que es disposava d’un pla local d’immigració, que sempre ha liderat el Consorci d’Acció Social de la Garrotxa, un organisme que gestiona els serveis socials per l’Ajuntament d’Olot i el Consell Comarcal de la Garrotxa. Al 2007, tanmateix, es va provar el Pla de Ciutadania i Immigració 2008-2011 que, entre altres coses, disposava d’una tres taules de coordinació tècnica, una política i una altre social amb la voluntat de desenvolupar una estratègia integral. Després d’anys de treballar en base a aquesta perspectiva, l’any 2013 es va introduir un nou enfocament, amb la fusió de l’Àrea de Ciutadania i Immigració amb l’Àrea d’Acció Comunitària. Això va donar lloc a una nova àrea, d’Atenció a la Comunitat, i d’un nou pla, el d’Inclusió i Cohesió Social 2013-2019. Novament, des d’aquest pla, s’ha treballat per aconseguir la implicació de totes les àrees i el desenvolupament d’una estratègia comuna que, malgrat no estar absent de dificultats, s’ha desplegat de manera satisfactòria al llarg dels anys.

4. Bibliografia

Ajuntament d’Olot (2013). *Pla per a la Inclusió i la Cohesió Social d’Olot 2013-2019*. Olot: Ajuntament d’Olot.

Ajuntament d’Olot (2008). *Pla de Ciutadania i Immigració 2008-2011*. Olot: Ajuntament d’Olot.

Consell d’Europa (2010). *The intercultural city*. Brussel·les: Consell d’Europa.

Gebhardt, D. (2016). When the state takes over: civic integration programmes and the role of cities in immigrant integration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(5), 742–758.

Generalitat de Catalunya (1993). *Pla interdepartamental d'immigració 1993–2000*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Scholten P. i Penninx R. (2016). “The Multilevel Governance of Migration and Integration”. A: Garcés-Masareñas B., Penninx R. (eds). *Integration Processes and Policies in Europe*. IMISCOE Research Series. Cham: Springer.



Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Edita: Universitat de Girona

Disseny i maquetació: info@clam.cat · 647 42 77 32

Dipòsit Legal: GI.904-2010

ISSN: 2013-9063